



**Fondo Rotatorio**  
Registraduría Nacional  
del Estado Civil

## **RESOLUCIÓN No. 1173 DE 2024**

(06 de noviembre de 2024)

*“Por medio de la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos por la apoderada del contratista Unión Temporal PC –SPN y el garante contra la Resolución No. 714 de 2024”*

### **EI JEFE DE LA OFICINA JURÍDICA**

En ejercicio de sus facultades legales y en especial la que le confieren la Resolución No. 987 de 2017, suscrita por el Director del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en armonía con lo dispuesto en los numerales 6 y 7 del artículo 33 del Decreto 1010 de 2000, artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y

### **CONSIDERANDO:**

#### **1. Antecedentes de la actuación administrativa sancionatoria:**

Que, la supervisora del contrato remitió informe el 12 de enero de 2024 con un alcance al mismo el 30 de enero de 2024, por posibles incumplimientos al contrato No. 057 de 2022 suscrito con la Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022, a la ordenadora del gasto, quién a su vez, solicitó al Jefe de la Oficina Jurídica dar inicio al proceso sancionatorio establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, por presunto incumplimiento.

Que, en razón a lo anterior, el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de conformidad con lo señalado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, inició una actuación administrativa contractual sancionatoria para determinar el presunto incumplimiento por parte del contratista Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022, por el presunto retardo en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022 y citó a las partes para el 05 de abril de 2024.

Que, el 5 de abril de 2024, se inició la audiencia a través de la plataforma Microsoft Teams, estando presentes el contratista, el garante, la ordenadora del gasto, el Jefe de la Oficina Jurídica y servidores de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Una vez leído el orden del día, se procedió a verificar la asistencia y le fue otorgada personería jurídica a la apoderada del contratista y al representante del garante.

Seguido a lo anterior, se procedió a dar lectura de los hechos y circunstancias que dieron lugar a la citación y siguiendo el orden del día se le concedió el uso de la palabra a las partes, para que realizaran sus descargos y aportaran las pruebas que consideraran pertinentes y/o conducentes.

Que, conocidos los descargos, la doctora Lorena Ortiz Rivera, apoderada del contratista Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022, y el doctor Alejandro De Paz Martínez, apoderado del garante, presentaron pruebas y solicitaron la nulidad del proceso sancionatorio administrativo contractual por violación a las garantías propias del juicio.

Que, conocidos los descargos presentados por la contratista y el garante, y la solicitud de nulidad, se suspendió la audiencia para analizar los argumentos y decidir lo que en derecho corresponde.

Que, el 14 de mayo de 2024, mediante Resolución No. 492 de 2024, fue negada la solicitud de nulidad presentada, toda vez que la Entidad ha garantizado las etapas procedimentales y las exigencias normativas de la citación a la audiencia, haciendo expresas y detalladas las situaciones fácticas, garantizando siempre el debido proceso.

Que, conocida la decisión notificada en estrados, el contratista y el garante, solicitan sea suspendida la audiencia para interponer recurso de reposición y se fija como nueva fecha el 15 de mayo de 2024.

Que, el 15 de mayo de 2024, reanudada la audiencia, la apoderada de la Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022 y el apoderado de la Aseguradora Solidaria de Colombia, sustentaron y remitieron mediante correo electrónico el recurso de reposición en contra la Resolución No. 492 de 2024.

Que, mediante Resolución No. 513 del 20 de mayo de 2024, fue resuelto el recurso de reposición, confirmando la decisión y se continúa con la audiencia. La supervisión del contrato se pronunció frente a los descargos presentados por el contratista y el garante, quienes a su vez solicitaron como prueba la actualización del informe de supervisión con corte al 15 de febrero de 2024 junto con sus anexos, por lo tanto, se suspende la audiencia y se fija como nueva fecha el 28 de mayo de 2024.

Que, el 28 de mayo de 2024, se reanuda la audiencia y se les corre traslado a las partes del informe de supervisión actualizado por el presunto incumplimiento con corte 15 de febrero de 2024, así como de los archivos que contienen la actualización de las pruebas. Adicionalmente la supervisión presenta un oficio mediante el cual se pronuncia frente a las pruebas documentales enviadas por la apoderada del contratista, posterior a ello se suspende la audiencia con el fin de que las partes puedan estudiar lo aportado y se pronuncie al respecto.

Que, el 13 de junio de 2024, se reanuda la audiencia y se concede el uso de la palabra a las partes para que expongan sus alegatos de conclusión, ratificando los argumentos presentados en los descargos. Así mismo, la apoderada de contratista realiza su valoración frente a las pruebas presentadas en la actuación administrativa sancionatoria, por lo que se suspende la audiencia y se fija para el 05 de julio de 2024.

Que, el 05 de julio de 2024, se reanuda la audiencia en la hora fijada y se verifica la asistencia de los intervinientes, por lo que el apoderado del garante sustituye el poder y le otorga las facultades para actuar en la diligencia a la Dra. Angie Kathalina Carpetta Mejía, en consecuencia, el Jefe de la Oficina Jurídica le otorga personería jurídica para actuar en la audiencia, seguido de esto se verificó que ni la representante legal, ni la apoderada del contratista Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022, asistieron

a la audiencia mediante los medios virtuales utilizados para su efecto, por lo que en aras de garantizar el debido proceso se suspende la audiencia y se fija para el 11 de julio de 2024.

Reanudada la audiencia el 11 de julio de 2024, se impartió el trámite de rigor y se procedió a tomar la decisión mediante la Resolución No. 714 del 11 de julio de 2024, declarando el incumplimiento parcial de las obligaciones e imponiendo una multa.

Que, conocida la decisión notificada en estrados, el contratista y el garante, solicitan sea suspendida la audiencia para interponer el recurso de reposición y se fija como nueva fecha el 01 de agosto de 2024.

Que, el 01 de agosto de 2024, reanudada la audiencia, la apoderada de la Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022 y la apoderada de la Aseguradora Solidaria de Colombia, sustentaron y remitieron mediante correo electrónico el recurso de reposición contra la Resolución No. 714 de 2024, en consecuencia, se suspendió la audiencia para analizar los argumentos y decidir lo que en derecho correspondía.

Que, el día 30 de octubre de 2024, la apoderada del contratista presentó un alcance a los argumentos expuestos contra la decisión tomada a través de la Resolución No. 714 de 2024, mediante correo electrónico. Sin embargo, este alcance no fue considerado por el despacho, ya que el contratista tuvo la oportunidad de presentar sus argumentos tanto en audiencia como en el escrito correspondiente, y el escrito de la referencia es extemporáneo.

## **2. De los recursos de reposición interpuestos por los apoderados:**

### **2.1 De la apoderada de la Unión Temporal**

Que, la apoderada de la Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022 sustentó su escrito de reposición, del cual se puede extraer lo siguiente:

**"(...) A) LA RESOLUCION 714 DE 2014 DESCONOCE EL DEBIDO PROCESO PORQUE LOS HECHOS Y LAS CLAUSULAS ALEGADAS COMO VULNERATORIAS NO ESTAN PROBADOS DENTRO DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA. HAY UN ERROR EN LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA POR INEXISTENCIA.**

*De acuerdo con el artículo 29 de la Constitución Política, se vulnera el debido proceso cuando el funcionario expide una decisión haciendo una valoración errónea del material probatorio, en contra de la evidencia, y decide apartarse por completo de lo que hay en el proceso y resuelve a su arbitrio el asunto jurídico debatido.*

*Sobre el error en la valoración de la prueba, la Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 18 de abril de 2018, Rad. No. 50132 SP740-2018, MP. Fernando Alberto Castro Caballero, ha precisado que...*

*Dentro del presente asunto el error en la valoración de la prueba se presenta por el falso juicio de existencia, cuando el funcionario supone la existencia en el proceso de la prueba relacionada con las copias de las guías de envío cuyo reparo de incumplimiento fundamentan los hechos y la existencia en el proceso del documento, Contrato de Prestación de Servicios No. 057 de 2022, que contiene las cláusulas supuestamente incumplidas.*

Dentro del presente asunto el error en la valoración de la prueba se presenta, cuando el doctor Renato Rafael Contreras Ortega, Jefe Oficina Jurídica del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el acto administrativo objeto del presente recurso de reposición, afirma:

"(...) El suscrito Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ejerciendo las funciones asignadas mediante la Resolución No. 987 de 2017, suscrita por el Director del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, procede a decidir en derecho la actuación administrativa sancionatoria, de conformidad con las pruebas aportadas y el procedimiento establecido en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011. (...)"

La anterior afirmación del doctor Renato Rafael Contreras Ortega, Jefe Oficina Jurídica del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otras, no se ajusta a la realidad procesal.

Tal como expuso esta defensa a lo largo de la actuación administrativa, existe una dificultad para identificar las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los supuestos de hechos alegados como incumplidos, pero también una dificultad probatoria para corroborar los supuestos de hechos formulados por el ente dado que las guías de envío que son soportes de estos no fueron parte del material probatorio. Es decir, **NO EXISTE EN EL PROCESO COPIA DE NINGUNA DE LAS GUIAS DE ENVIO QUE SE IDENTIFICAN COMO INCUMPLIDAS O ENTREGADAS TARDIAMENTE, pero se sanciona al contratista.**

Y, es que el doctor Renato Rafael Contreras Ortega, Jefe Oficina Jurídica del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, al expedir la resolución hoy recurrida desconoce el carácter que la Ley 1369 de 2009 y la Resolución No. 5588 del 10 de enero de 2019 expedida por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, le otorga al servicio de mensajería prestado, y al d documento denominado "guía", y que faltan en el expediente contractual...

Es decir, LA GUIA, es la prueba que la ley exige para entender que el servicio existió y se prestó, y contiene en el registro del objeto postal. De igual forma, la información relacionada con los datos del remitente, datos del destinatario, lugar de entrega (Código Postal), descripción del contenido del envío, fecha y hora de la admisión de objeto postal, peso, valor declarado, valor asegurado, identificador único del envío, código de barras, datos del operador postal, información del rastreo, etc.

El doctor Renato Rafael Contreras Ortega, Jefe Oficina Jurídica del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil no tiene en cuenta en su decisión, y al momento de valorar las pruebas, y dar como probados los hechos imputados, que en el expediente contractual faltan TODAS LAS GUIAS que son prueba idónea y pertinente para entender que el servicio existió y se prestó, y en suma para corroborar los elementos esenciales del servicio, pero en especial para corroborar lo afirmado por la supervisión en su informe sobre el presunto incumplimiento.

Así mismo, y en concordancia con lo anterior, encuentra la defensa que el Contrato de Prestación de Servicios No. 057 de 2022 que establece las condiciones de ejecución, los acuerdos a los que llegaron las partes frente a los plazos o frecuencia de cumplimiento, y que son citadas en la Resolución hoy recurrida tampoco hace parte del acervo probatorio. **Es decir, que, SIN CERTEZA DE LO REGULADO EN EL CONTRATO, se sanciona al contratista por**

**incumplimiento de unas cláusulas cuyo contenido probatoriamente desconoce la defensa.**

Este error en el juicio de existencia de la prueba, en que incurrió el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, genera como consecuencia directa la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa de la Unión Temporal. Pues, pues se sanciona a la Unión Temporal PC-SPN 2022 por incumplimiento, con fundamento en unos hechos y violación de cláusulas que no han podido ser corroborados por la defensa, dado que los documentos pertinentes e idóneos no hacen parte del material probatorio, no obstante, son citados por el ente.

Ahora, si bien el doctor Renato Rafael Contreras Ortega, Jefe Oficina Jurídica del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil soporta o justifica la responsabilidad y la sanción con fundamento en el informe presentado por la supervisión y los anexos a éste, también es cierto que el citado doctor deja de considerar que el informe de la supervisión y sus anexos en ningún caso prueban el incumplimiento de la Unión Temporal.

No comprende esta defensa, como si los documentos que hacen parte del expediente probatorio no son indicios suficientes para aseverar la existencia del servicio, la prestación defectuosa y la violación de un acuerdo, el doctor Renato Rafael Contreras Ortega, Jefe Oficina Jurídica del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil llega a la conclusión de una responsabilidad.

Es decir, por ejemplo, con que documento el doctor Renato Rafael Contreras Ortega, Jefe Oficina Jurídica del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil confirma que esta información: REGISTRADURIA MUNICIPAL DE MORROA, MORROA, CORREO CERTIFICADO NACIONAL, RA439452651CO MORROA SUCRE 25/08/2023, 2 29/08/2023, 91 AGO, es real, si es que el documento soporte que contiene esa información no existe en el expediente contractual.

Sin lugar a duda hay documentos, hay actas, requerimientos, archivos en Excel, todos estos documentos son "indicios", PERO ninguno de estos sirve para extraer la información que se anota en los cargos y en el informe de la supervisión. Por lo que difícilmente con fundamente en estos, puede afirmarse que la Unión Temporal es responsable de los cargos formulados y de las normas presuntamente violadas.

De esta manera, resulta indiscutible, innegable, que las afirmaciones hechas por el Jefe Oficina Jurídica del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el sentido de haber dado cumplimiento a lo indicado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, de haber valorado las pruebas con las reglas que la sana crítica exige, se encuentran apartadas de la realidad procesal. Ninguna de las pruebas documentales presentadas por la supervisión, y que obran en la presentan actuación permiten corroborar los cargos formulados por el ente. Por lo que, la Resolución recurrida esta llamada a ser revocada por violación a garantías mínimas.

## **2.2. De la apoderada de la aseguradora.**

Así mismo, la apoderada de la Aseguradora Solidaria de Colombia expuso:

"(...) LA RESOLUCIÓN NO. 714 DEL 11 DE JULIO DE 2024 SE EXPIDIÓ MEDIANTE FALSA MOTIVACIÓN PUES LA MISMA NO CONTIENE UN

ANÁLISIS RIGUROSO DE LOS ARGUMENTOS Y PRUEBAS PRESENTADOS POR EL CONTRATISTA Y EL GARANTE. La Resolución No. 714 del 11 de julio de 2024 "Por medio de la cual se declara un incumplimiento parcial de las obligaciones y se impone una multa al contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022, celebrado entre el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022" fue expedida mediante falsa motivación, pues, no se tuvieron en cuenta los argumentos y pruebas presentadas por el contratista y el garante en sus respectivos descargos y alegatos de conclusión. Para sustentar el reparo que ahora se propone, debe tenerse en cuenta que el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que procede la nulidad de los actos administrativos, entre ellos, lógicamente se encuentra la Resolución No. 714 del 11 de julio de 2024, cuando hayan sido expedidos mediante falsa motivación. Dicha causal de nulidad ha sido definida por la jurisprudencia del H. Consejo de Estado de la siguiente manera: "La falsa motivación como causal de nulidad de los actos administrativos. Entendida como el deber que tienen las autoridades de expresar las razones que conducen a la toma de una determinada decisión o a la expedición de un acto, la motivación de las decisiones judiciales y administrativas se proyecta como una manifestación y garantía del derecho fundamental al debido proceso que prevé el artículo 29 constitucional. En materia de procedimiento administrativo, el alcance de este deber no se limita a la expresión de los motivos que justifican la expedición del acto pues se entiende que, además, estos deben ser veraces.

LA RESOLUCIÓN NO. 714 DEL 11 DE JULIO DE 2024 SE EXPIDIÓ MEDIANTE FALSA MOTIVACIÓN – LAS CONSIDERACIONES DEL ACTO ADMINISTRATIVO RECURRIDO NO SON COHERENTES CON SU PARTE RESOLUTIVA. La Resolución No. 714 del 11 de julio de 2024 se expidió mediante falsa motivación, pues, mientras el citatorio y el informe de interventoría indicaron que los supuestos incumplimientos se presentaron durante el último trimestre del año 2023, el acto administrativo mencionado indica que el período del supuesto incumplimiento se extendió hasta el 12 de enero de 2024, pese a que todos los documentos se encuentran soportados en el mismo informe de presunto incumplimiento. Para sustentar el presente reparo debe tenerse en cuenta que, la falsa motivación de los actos administrativos no sólo se produce por la contradicción entre la realidad y lo plasmado en el acto administrativo, sino también, como ocurre en este caso, cuando se presentan contradicciones

LA RESOLUCIÓN NO. 714 DEL 11 DE JULIO DE 2024 SE EXPIDIÓ MEDIANTE FALSA MOTIVACIÓN– DESCONOCIMIENTO DE LA NATURALEZA DE LAS MULTAS. El Fondo Rotatorio Registraduría Nacional Del Estado Civil expidió la Resolución No. 714 del 11 de julio de 2024 mediante falsa motivación e infracción de las normas en que debía fundarse, pues, a pesar de que estaba probado el cumplimiento alcanzado por el contratista, el acto administrativo fundándose únicamente en un informe de hace más de cuatro meses impone la sanción de apremio como si el mismo porcentaje de incumplimiento se mantuviera hasta el día en el cual se profirió el acto administrativo definitivo, situación que no solo desconoce la realidad contractual sino que también atenta contra la teleología misma de las multas en cuanto a mecanismos de coerción para que el contratista se ponga al día, situación que ya ocurrió en el caso concreto.

LA RESOLUCIÓN NO. 714 DEL 11 DE JULIO DE 2024 SE EXPIDIÓ MEDIANTE FALTA DE MOTIVACIÓN – NO SE PRECISÓ CUÁL SERÍA EVENTUALMENTE EL AMPARO AFECTADO. La Resolución No. 714 del 11 de julio de 2024 se expidió mediante falta de motivación, pues, a pesar de que el apoderado sustituto de la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa aportó la póliza de cumplimiento junto con su clausulado general, el Fondo omitió

*precisar en las consideraciones y en la parte resolutive de la Resolución que ahora se recurre, el amparo eventualmente afectado y su cuantía.*

**EL FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURÍA – INCUMPLIÓ SU DEBER DE MANTENER EL RIESGO.**

*El Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil incumplió su deber de mantener el riesgo en el contrato de seguro documentado en la Póliza de Cumplimiento No. 875-47- 994000010858, pues, a pesar de que al contratista se le hicieron varios requerimientos previos por presuntos incumplimientos, los mismos nunca fueron notificados a la Aseguradora Solidaria de Colombia E.C., todo ello en desmedro e inobservancia del artículo 1060 del Código de Comercio, lo que implica la terminación del contrato de seguro y la ausencia de cobertura para el presunto incumplimiento declarado en la Resolución No. 714 del 11 de julio de 2024. (...)*

### **3. Consideraciones del Despacho:**

Que, el suscrito Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ejerciendo las funciones asignadas mediante la Resolución No. 987 de 2017, suscrita por el Director del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, procede a resolver recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 714 de 2024, formulados por la apoderada de la contratista Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022, y por el garante, Aseguradora Solidaria de Colombia. El Despacho defenderá como tesis la improcedencia de las solicitudes, pues se ha cumplido plenamente con las garantías procedimentales y probatorias, en consecuencia, garantizado el debido proceso en sede administrativa.

Las sanciones administrativas deben respetar el debido proceso, siendo este un derecho fundamental, por lo tanto, la administración debe garantizar que el procedimiento sea el idóneo, respetuoso de las garantías legales y constitucionales y que la decisión esté soportada en una adecuada valoración de las pruebas.

Al respecto, se destaca que el debido proceso es un derecho elevado al rango de fundamental, contenido en el artículo 29 de la Constitución Política, que dispone:

*"El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*(...).*

*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".*

A su turno, el legislador incorporó este derecho fundamental como principio que rige las actuaciones de la administración pública en general, indicando en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 que:

*"(...) Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

*Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*

*1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.*

*En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.*

*(...)"*

En materia contractual, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 dispuso que el debido proceso es un principio rector de las actuaciones sancionatorias, destacando que, en el marco del Estatuto de la Contratación Pública, las entidades *"(...) tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones (...)"*, para lo cual se debe garantizar el debido proceso a los contratistas.

Pues bien, la apoderada del contratista afirma que el Despacho realizó una valoración errónea de las pruebas al punto que vulneró el debido proceso, por lo que es necesario aclarar que la Entidad valoró en conjunto cada una de las pruebas presentadas, tanto por la parte recurrente como por la supervisora del contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022, encontrando injustificado la falta de ejecución y/o ejecución tardía de las obligaciones descritas en el oficio de citación y sus anexos, enviados a las partes mediante correo electrónico el 14 de febrero de 2024.

Según la Ley 1564 de 2012 "Código General del Proceso", frente al régimen probatorio se tiene lo siguiente:

*"(...) **ARTÍCULO 176. APRECIACIÓN DE LAS PRUEBAS.** Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos (...)."*

Así mismo, frente a los instrumentos probatorios la misma ley, los establece de la siguiente manera:

*"(...) **ARTÍCULO 165. MEDIOS DE PRUEBA.** Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes*

y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez (...)"

Por lo tanto, en consideración a la anterior normatividad, la decisión se fundó en la valoración crítica, individual y en conjunto de cada una de las pruebas aportadas y solicitadas en la actuación administrativa, apreciando la totalidad del acervo probatorio, por lo que se contrastó el contenido de las pruebas con la realidad y los hechos expuestos en la citación por presunto incumplimiento, encontrándose, como ya se dijo, que no justificaron el incumplimiento de las obligaciones contractuales.

Por otro lado, la apodera del contratista expone que "existe una dificultad para identificar las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los supuestos de hechos alegados como incumplidos, pero también una dificultad probatoria para corroborar los supuestos de hechos formulados por el ente dado que las guías de envío que son soportes de estos no fueron parte del material probatorio"; conforme a lo anterior, con las pruebas presentadas por parte de la supervisora del contrato se identificaron con precisión las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrió cada uno de los hechos constitutivos del incumplimiento.

Ahora bien, frente a las guías de envío, la apodera del contratista menciona que el "(...) Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, al expedir la resolución hoy recurrida desconoce el carácter que la Ley 1369 de 2009 y la Resolución No. 5588 del 10 de enero de 2019 expedida por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, le otorga al servicio de mensajería prestado, y al documento denominado "guía", y que faltan en el expediente contractual (...)". Por lo que resulta necesario traer a colación lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1369 de 2009:

"Artículo 3°.

*Definiciones. Para todos los efectos, se adoptan las siguientes definiciones:*

(...)

**2.3 Servicio de Mensajería Expresa.** Servicio postal urgente que exige la aplicación y adopción de características especiales para la recepción, recolección, clasificación, transporte y entrega de objetos postales hasta de 5 kilogramos. Este peso será reglamentado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

El servicio de mensajería expresa debe contar al menos con las siguientes características:

- a) Registro individual. Todo servicio de mensajería expresa debe tener un número de identificación individual que cumpla las veces de admisión o guía.
- b) Recolección a domicilio. A solicitud del cliente.
- c) Curso del envío: Todo envío de mensajería expresa debe cursar, con una copia del recibo de admisión adherido al envío.
- d) Tiempo de entrega. El servicio de mensajería expresa se caracteriza por la rapidez en la entrega.
- e) Prueba de entrega: Es la constancia de la fecha, hora de entrega e identificación de quien recibe.
- f) Rastreo. Es la posibilidad de hacer un seguimiento al curso del envío desde la recepción hasta la entrega. (...)"<sup>1</sup>

<sup>1</sup> LEY 1369 DE 2009, (diciembre 30) Por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones.

Conforme a lo anterior, se puede evidenciar que la mensajería expresa debe cumplir con características especiales, de las que vale la pena destacar la de tener un número de registro individual con un número único de identificación que hará las veces de guía.

En ese orden, en los anexos probatorios se identificaron plenamente los números de identificación o números de guía de los servicios incumplidos o cumplidos tardíamente. Además, es pertinente destacar que el encargado del diligenciamiento de la guía es el operador postal, quien tiene la obligación de generar una copia de la guía y adherirla al envío, como lo establece el Artículo 5.4.3.3. de la Resolución No. 5588 de 2019, así:

*"(...) Guía para los envíos individuales del servicio de mensajería expresa. En los envíos individuales, al momento de la admisión del objeto postal los operadores de Mensajería Expresa deberán diligenciar una guía que cursará adherida al objeto postal en todo momento..."*

*9. Identificador único del envío...*

*Parágrafo 1°. Los operadores postales podrán utilizar como guía un adhesivo que contenga como mínimo: el Identificador Único del Envío y un código de barras u otro mecanismo de tecnología equivalente o superior que facilite el acceso a la información contenida en el presente artículo (...)"<sup>2</sup>*

Adicionalmente, en el contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022, en la cláusula cuarta, numeral 25 y 26, se estipuló como obligación a cargo del contratista la de disponer y entregar una herramienta web donde se pudiera evidenciar y hacer seguimiento de cada uno de los envíos en tiempo real, por lo que el contratista dispuso la plataforma SIPOST, herramienta que contiene todos los datos del envío tales como datos del remitente, del destinatario fechas y horas de admisión y entrega, entre otros.

Igualmente, todo lo que entra en custodia del contratista debe ingresar inmediatamente al SIPOST, por lo que en el número de identificación del envío queda referenciado, siendo esta la información presentada en los anexos por parte de la supervisión del contrato; es decir, los números de guía se obtuvieron de la información que el mismo contratista dispuso en la herramienta mencionada.

En similares términos, la apoderada del contratista señala que: *(...) Así mismo, y en concordancia con lo anterior, encuentra la defensa que el Contrato de Prestación de Servicios No. 057 de 2022 que establece las condiciones de ejecución, los acuerdos a los que llegaron las partes frente a los plazos o frecuencia de cumplimiento, y que son citadas en la Resolución hoy recurrida tampoco hace parte del acervo probatorio. Es decir, que, SIN CERTEZA DE LO REGULADO EN EL CONTRATO, se sanciona al contratista por incumplimiento de unas cláusulas cuyo contenido probatoriamente desconoce la defensa. (...)"*, sin embargo, este argumento se cae por su propio peso, ya que el contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022, es un contrato electrónico publicado y aceptado por las partes en la plataforma SECOP II.

La plataforma SECOP II, funciona como una plataforma transaccional, en la cual las Entidades Públicas realizan todo el proceso de contratación, desde la planeación, selección, contratación, ejecución y liquidación. Así así mismo, los proveedores

<sup>2</sup> RESOLUCIÓN 5588 DE 2019, (enero 10). Por la cual se modifican algunas disposiciones establecidas en el Capítulo 4 Título V de la Resolución CRC 5050 de 2016

reciben toda la información del proceso de contratación, por lo que la plataforma de contratación pública asegura la trazabilidad y transparencia de todo proceso.

Resulta pertinente resaltar que la Ley 527 de 1999 define los mensajes de datos de la siguiente manera:

*"(...) **ARTICULO 2o. DEFINICIONES.** Para los efectos de la presente ley se entenderá por:*

*a) Mensaje de datos. La información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el Intercambio Electrónico de Datos (EDI), Internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax; (...)"*

A su vez, el artículo 243 del Código General del Proceso establece:

*"(...) **ARTÍCULO 243. DISTINTAS CLASES DE DOCUMENTOS.** Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares. (...)"* (subrayado fuera de texto).

Ahora bien, frente al valor probatorio de los mensajes de datos la ley 527 de 1999 determino:

*(...) **ARTICULO 10. ADMISIBILIDAD Y FUERZA PROBATORIA DE LOS MENSAJES DE DATOS.** Los mensajes de datos serán admisibles como medios de prueba y su fuerza probatoria es la otorgada en las disposiciones del Capítulo VIII del Título XIII, Sección Tercera, Libro Segundo del Código de Procedimiento Civil.*

*En toda actuación administrativa o judicial, no se negará eficacia, validez o fuerza obligatoria y probatoria a todo tipo de información en forma de un mensaje de datos, por el sólo hecho que se trate de un mensaje de datos o en razón de no haber sido presentado en su forma original.* (...)" (subrayado fuera de texto).

De manera que, no es de acogida el argumento expuesto por la recurrente, en tanto pretende beneficiarse del supuesto desconocimiento del clausulado del contrato No. 057 de 2022, mismo que, como ya se dijo, se celebró de manera electrónica en la plataforma SECOP II, por lo tanto, tiene plenos efectos jurídicos, validez y fuerza obligatoria y, naturalmente es conocido por las partes.

Por otro lado, la apoderada del contratista asegura que "**LA RESOLUCION 714 DE 2024 INCURRE UN DEFECTO EN LA VALORACION DE LA CULPABILIDAD DE LA UNION TEMPORAL, DESCONOCIENDO EL PRINCIPIO DE BUENA FE OBJETIVA QUE RIGE LOS CONTRATOS**", en este sentido se debe tener en cuenta que al existir un negocio jurídico en virtud de un contrato, las partes adquieren obligaciones, por lo tanto, el comportamiento del contratista debe estar encaminado al cumplimiento de lo pactado, teniendo una conducta conforme al derecho. Contrario a ello, cuando el comportamiento del contratista genera incumplimiento de sus obligaciones contractuales, su conducta es contraria al derecho, por lo que conlleva la insatisfacción del contratante ante el incumplimiento de las obligaciones convenidas como

consecuencia de una acción u omisión imputable al contratista por imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable.

Ahora bien, en relación con la culpabilidad el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece lo siguiente:

*"(...) **ARTÍCULO 50. GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES.** Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables: ...*

*6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes. (...)"*

Por lo tanto, en materia administrativa sancionatoria se debe observar el grado de prudencia y diligencia con la que haya actuado el presunto infractor, es decir, que antes de imponer la sanción hay que evaluar este comportamiento frente a la situación, requisito necesario para establecer el grado de culpa. En el caso concreto, el contratista dejó de actuar conforme lo estipulado en el contrato, al no realizar una conducta y/o actividad frente a la cual estaba jurídicamente obligado, en consecuencia, incumplió parcialmente las obligaciones contractuales.

En relación con lo anterior, la apodera del contratista sostiene:

*"(...) Pues bien; teniendo claro esto, es alejado al principio de la buena fe contractual, afirmar qué, el Contratista actuó culpablemente, debido a que pudo haber actuado de otra manera a como lo hizo, pudo abstenerse de ejecutar la acción u omisión típicamente antijurídica, que era previsible, y aun así persistió.*

*Veamos porqué esta afirmación es contraria a la buena fe:*

*Si las acciones ejecutadas por el Contratista NO eran "suficientes" para la entidad, ni con las mismas se estaba logrando la corrección de la ejecución del Contrato, por parte del Contratista, como lo afirma el ente, porqué entonces la supervisión al evidenciar que las medidas que avaló del Contratista y las que adoptó, como "sendas de requerimientos", "reuniones semanales" no estaban resultando "efectivas" para superar la ejecución "defectuosa" en su sentir, y estaban poniendo en riesgo la misión de la entidad, su reputación, por qué, al amparo del poder que le asiste, no adoptó otras alternativas, como por ejemplo, no solicitar más el servicio, la suspensión, la modificación, o en el extremo, la terminación del contrato.(...)"*

Al respecto cabe señalar que la Entidad surtió los procedimientos legales necesarios para la selección objetiva del contratista, definiendo desde el inicio los aspectos técnicos, legales y financieros, con observancia de la normatividad y los principios de la contratación estatal.

Por consiguiente, no es de recibo el argumento expuesto por la apoderada del contratista toda vez que la contratación busca y sigue unos fines claros, expuestos dentro del proceso de Licitación Pública y en el pliego de condiciones, que posteriormente fundamentaron el contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022 y que fue aceptado por las partes.

Por lo tanto, la Entidad persigue la correcta ejecución del contrato conforme las condiciones pactadas inicialmente, y adoptar otras alternativas sería ir en contra del objeto del contrato y de los fines del Estado. Al descartar las alternativas a las que hace referencia la parte recurrente, de paso se evita la paralización o afectación del servicio prestado, escenario al

que no se debe llegar por el incumplimiento parcial de las obligaciones a cargo del contratista y, por el contrario, se le debe conminar a la satisfacción de sus obligaciones.

En este sentido el Consejo de Estado ha expresado lo siguiente:

*"(...) La contratación estatal responde de múltiples maneras a ese mandato y, en cuanto al concepto que se emite, se resalta que la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad del contrato sobre los restantes elementos del mismo. Por mutabilidad del contrato estatal se entiende el derecho que tiene la administración de variar, dadas ciertas condiciones, las obligaciones a cargo del contratista particular, cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado. (...)"<sup>3</sup>*

En efecto, la ley permite realizar modificaciones, pero cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y para mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras pactadas, requisitos que no se cumplen en el presente caso.

En otro aspecto, frente a la buena fe contractual el Consejo de Estado se ha pronunciado así:

*"(...) Empero nada más lejano de la realidad que esa suposición porque la buena fe contractual no consiste en creencias o convicciones de haber actuado o estar actuando bien, es decir no es una buena fe subjetiva, sino que estriba en un comportamiento real y efectivamente ajustado al ordenamiento y al contrato y por consiguiente ella, tal como lo ha señalado ésta Subsección, "consiste fundamentalmente en respetar en su esencia lo pactado, en cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo, en perseverar en la ejecución de lo convenido, en observar cabalmente el deber de informar a la otra parte, y, en fin, en desplegar un comportamiento que convenga a la realización y ejecución del contrato sin olvidar que el interés del otro contratante también debe cumplirse y cuya satisfacción depende en buena medida de la lealtad y corrección de la conducta propia.(...)"<sup>4</sup>*

Por ende, en el caso concreto lo que siempre ha buscado la Entidad es que el contratista cumpla a satisfacción con lo pactado y precisamente por virtud del principio de buena fe, lo ha requerido constantemente, se han realizado reuniones y seguimiento de las obligaciones incumplidas, prueba de ello son las doce (12) actas de reuniones y compromisos, así como las grabaciones de las reuniones sostenidas mediante la plataforma Microsoft Teams, anexos que reposan en el acervo probatorio de proceso; sin embargo, no se ha logrado su cumplimiento a satisfacción.

Por su parte, el apoderado del garante argumenta que la Resolución No. 714 de 2024 fue "expedida mediante falsa motivación, pues, no se tuvieron en cuenta los argumentos y pruebas presentadas por el contratista y el garante en sus respectivos descargos y alegatos de conclusión", al respecto, cabe indicar que en la Resolución No. 714 de 2024, se garantizó el debido proceso y se analizó de fondo los argumentos expuestos por la recurrente, teniendo en cuenta además, los aspectos de hecho y de derecho y que en consecuencia fueron plasmados en dicha resolución.

En referencia a lo anterior el Consejo de Estado expresó;

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 13 de agosto de 2009, rad. 1.952, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

<sup>4</sup> Consejo de estado sala de lo contencioso administrativo sección tercera subsección c consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

*"(...) es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente. (...)"<sup>5</sup>*

En ese orden, se puede evidenciar que no se configuran estas dos causales, debido a que la decisión se fundó precisamente en la valoración probatoria expuesta por las partes, de conformidad con los hechos objeto del proceso por presunto incumplimiento, es decir, se justificó plenamente la causa en observancia de los criterios legales, con certeza de los hechos, y con la valoración de las pruebas allegadas.

Así mismo, el apoderado del garante afirma que *"a la hora de analizar los descargos, el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, no tuvo en cuenta las alegadas eximentes de responsabilidad que acertadamente arguyeron tanto el contratista como el garante, por ejemplo, la excepción de contrato no cumplido."* Al respecto, se debe tener en cuenta las siguientes consideraciones expuestas por el Consejo de Estado:

*"(...) La jurisprudencia de esta corporación ha aceptado la aplicación de la excepción de contrato no cumplido en materia de contratos estatales. Sin embargo, se ha condicionado, entre otros, a que el incumplimiento de la entidad contratante genere una imposibilidad razonable de cumplir con la obligación, pues el contratista está obligado a cumplir con sus obligaciones así se presente un incumplimiento que no impida la ejecución del contrato. (...)"<sup>6</sup>*

En ese orden, la excepción de contrato no cumplido en contratos estatales solo aplica cuando el incumplimiento de la Entidad impide la ejecución del contrato, por lo que salta a la vista que en el caso concreto no se cumple este condicionante y no hay lugar a declarar la excepción alegada.

Por otro lado, el apoderado del garante afirma que *"se limita el despacho a indicar lo que supuestamente encontró probado pero no establece cómo llegó a ese razonamiento"*, por lo que es pertinente aclarar que la decisión fue proferida luego de surtir las etapas y procedimientos establecidos en la ley, por lo tanto, al revisar el expediente y la pruebas presentadas por ambas partes, se determinó en primer lugar que frente a la recolección, entrega, envío y seguimiento de objetos postales, las pruebas presentadas por el contratista no justificaron el incumplimiento ni desvirtuaron los anexos presentados por la supervisión del contrato.

En segundo lugar, es notorio que la entrega de objetos postales fue de manera extemporánea; si bien es cierto el contratista presenta una certificación acusando que el sistema SIPOST se encontraba actualizado a corte 15 de febrero, a lo anterior, la supervisión se pronunció, demostrando que no era posible verificar en tiempo real las novedades de los envíos en la plataforma SIPOST y en el caso los 1949 envíos, algunos continúan con el estado en proceso.

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, exp. 1999-01605-02, 11 de octubre de 2021, C.P. Alberto Montaña Plata

Así mismo, el contratista presenta informes de gestión, donde mencionan las dificultades que tuvieron durante la ejecución del contrato en la recolección y entrega; por otro lado, describen las medidas que adoptaron para subsanar las dificultades, sin embargo, el tiempo establecido para recolección y entrega siguió teniendo dificultades, afectando a la Entidad, toda vez que como se ha manifestado, la prestación del servicio debe ser continúa, y precisamente por eso se establecieron las condiciones en el proceso y en el contrato.

De igual modo, frente a la no entrega o entrega tardía de los documentos de identificación, el contratista en sus descargos establece la dificultad para saber cuáles de los envíos son documentos de identificación, a lo que quedó demostrado en el numeral 2.3. de la citación por el presunto incumplimiento, se diferencian cuáles son los envíos que contenían documentos de identidad, así como en el anexo No. 2- "incumplimiento entrega objetos postales: Gestión entrega de documentos" en el cual que se detalla el modo, tiempo y lugar para la entrega.

En otro aspecto, el contratista presenta un informe de pérdidas e indemnización de envíos, por lo que se puede observar la tardanza en el inicio de las acciones, esto es que, en caso de pérdida y hurto, toda vez que debía dar aviso de manera inmediata a la Entidad y entablar la respectiva denuncia, aviso que en algunas oportunidades la entidad se enteró a través de los medios de comunicación, información que reposa en las actas de reunión realizadas por las partes.

Ahora bien, frente a la obligación del traslado de documentos con pago de los colombianos, el contrista presenta un documento con fecha del 16 de enero de 2024, cuyo asunto se identifica como instructivo para el traslado de documentos entre registradurías, así mismo, un correo electrónico de fecha 26 de febrero de 2024, remitiendo un URL, para aprobación por parte de la Registraduría; en este sentido, el contratista debía tener en funcionamiento la opción de pago del servicio de traslado de documento mediante página Web en un tiempo máximo de un mes calendario contado a partir del acta de inicio del contrato, que fue firmada el 03 de enero de 2023, por lo tanto, según las fechas de los documentos descritos anteriormente, esta obligación se incumplió por más de un año.

En consecuencia, quedó demostrado en toda la Entidad actuó siempre en concordancia con el debido proceso, donde como ya se mencionó, no fue una simple decisión, sino que en la misma se expusieron los razones de hecho y de derecho, de manera clara y detallada, fundamentada en el acervo probatorio y en toda la actuación sancionatoria administrativa contractual, donde tanto el garante como el contratista se les garantizó su oportunidad y pleno derecho en aportar pruebas, debatir y controvertir las allegadas por la supervisión, todo lo anterior soportado en audiencia pública, por lo tanto, no se puede alegar que la decisión no fue sustentada sin tener en cuenta las pruebas del expediente , ni de la actuación.

Así mismo, señala el apoderado del garante que "no se realizó una actualización del informe de presuntos incumplimientos del contratista, pues se profirió una decisión con un documento cuya última actualización ocurrió el 15 de febrero de 2024, es decir, más de 4 meses antes de que se profiriera la decisión de fondo en el asunto de marras y, al ser esta aparentemente la única prueba valorada por el Fondo para la emisión de una determinación sancionatoria, cuando menos debió actualizarse su contenido a efectos de verificar los hechos que el mismo informó", en consideración a este argumento, se indica que la Entidad actualizó el informe de supervisión con corte 15 de febrero de 2024, por solicitud del contratista, al requerirlo como prueba, sin que la Entidad deba actualizar

permanentemente el informe, pues los incumplimientos por los cuales se impuso multa no se dieron de manera concomitante con la expedición de la resolución recurrida, así mismo, existen pruebas que indican que a pesar de las indicaciones, no se hicieron las debidas correcciones y que por esto se impone la multa.

Ahora bien, frente al tema de compensación en la Resolución No. 714 de 2024, en su parte resolutive, el artículo 2 estableció que el valor de la multa será descontado de los saldos pendientes por pagar en la vigencia 2024, aplicando claramente la figura de compensación, y a su vez se aclaró en el artículo tercero que en caso de no existir saldos a favor del contratista se declarara la ocurrencia del siniestro, por lo tanto, la Entidad si se pronunció frente la figura de compensación.

Adicionalmente, en el recurso expone que las consideraciones del acto administrativo son incoherentes con su parte resolutive, argumentando que *"mientras el citatorio y el informe de interventoría indicaron que los supuestos incumplimientos se presentaron durante el último trimestre del año 2023, el acto administrativo mencionado indica que el período del supuesto incumplimiento se extendió hasta el 12 de enero de 2024, pese a que todos los documentos se encuentran soportados en el mismo informe de presunto incumplimiento"*, en este sentido, el garante hace una apreciación equivocada, tanto de los anexos probatorios como del documento citatorio y el informe. Si bien es cierto, dentro de los anexos se detallan claramente las fechas, en el informe y en la citación se establece que esta información fue extraída del sistema SIPOST con corte al 12 de enero de 2024.

En otro aspecto, el apoderado del garante expone que la Resolución 714 de 2024, desconoce la naturaleza de las multas, al respecto, la Entidad desde un principio ha reconocido la finalidad de la multa como lo ha definido el Consejo de Estado:

*(...) Por regla general las multas tienen una finalidad de constreñimiento, coerción o coacción para presionar, compeler o apremiar en forma legítima al contratista a dar cumplimiento al contrato, cuando quiera que se verifique la inobservancia por parte de este en el desarrollo de las obligaciones a su cargo, o esté en mora o retardo en su ejecución conforme a los plazos convenidos. No tienen por objeto indemnizar o reparar con su imposición un daño, razón por la cual para su aplicación no se exige la demostración del mismo<sup>1</sup>, sino simplemente se trata de un mecanismo coercitivo ante la tardanza o el incumplimiento parcial del contratista, para compelerlo a que se ponga al día en sus obligaciones y obtener así en oportunidad debida el objeto contractual.(...)<sup>7</sup>*

En atención a lo anterior, se ha demostrado que la entidad en toda la actuación administrativa sancionatoria contractual, lo que busca es apremiar al contratista para que cumpla las obligaciones que ha dejado de realizar o ha realizado tardíamente y como se pudo evidenciar en la actualización del informe con corte a 15 de febrero de 2024. Por otro lado, las pruebas presentadas por el contratista no fueron suficientemente claras en cuanto a hechos, por ejemplo, la certificación de actualización del sistema SIPOST, no demostró, que efectivamente el contratista cumplió con sus obligaciones, es decir, no se detalló cada uno de los puntos, así como los detalles de tiempo, modo y lugar que, frente a los anexos presentados por la supervisión, si se soportaron.

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: ALVARO NAMEN VARGAS Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00384 00 (2157)

En síntesis, el garante realiza unas apreciaciones frente a situaciones ya discutidas en el proceso sancionatorio administrativo contractual y donde tuvo la oportunidad para refutarlo

Así mismo, el apoderado del garante afirma que no se notificó, respecto a lo anterior, el artículo 1060 del código de comercio establece que:

***"(...) ARTÍCULO 1060. <MANTENIMIENTO DEL ESTADO DEL RIESGO Y NOTIFICACIÓN DE CAMBIOS>. El asegurado o el tomador, según el caso, están obligados a mantener el estado del riesgo. En tal virtud, uno u otro deberán notificar por escrito al asegurador los hechos o circunstancias no previsibles que sobrevengan con posterioridad a la celebración del contrato y que, conforme al criterio consignado en el inciso lo del artículo 1058, signifiquen agravación del riesgo o variación de su identidad local.(...)"***

En relación a lo anterior la entidad mediante correo electrónico notificó por escrito tanto al contratista y al garante mediante el documento de citación por presunto incumplimiento a la audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, exponiendo detalladamente cada uno de los hechos y cláusulas vulneradas, por lo tanto, no es de recibo el argumento expuesto por el garante.

Por otra parte, el apoderado del contratista expone, frente a la falta de proporcionalidad de la sanción, lo siguiente: *"La aplicación del principio de la proporcionalidad en las sanciones administrativas se comporta como un verdadero límite al poder exorbitante de la administración. En ese orden, en virtud de este principio, el Estado debe imponer sanciones proporcionales a la falta o infracción cometida."*

En primera medida, el principio de proporcionalidad requiere que se cumplan dos aspectos: la primera que la sanción impuesta sea la adecuada a la conducta del infractor y la segunda, que la sanción no sea excesiva con la conducta; al respecto la corte constitucional en sentencia C-916/02, de fecha 29 de octubre de 2002, con ponencia del Magistrado Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, se refirió:

*"(...) La proporcionalidad concebida como principio de interpretación constitucional puede adoptar la forma de dos mandatos: la prohibición de exceso y la prohibición de defecto. El primero tiene que ver principalmente con la limitación del uso del poder público de cara a las libertades fundamentales. El segundo se aplica por lo general respecto de los deberes positivos del Estado y la protección de los derechos que comprometen la actuación de las autoridades para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. (...)"*

En efecto, la finalidad del principio de proporcionalidad es que la sanción sea la adecuada, es decir, que exista un equilibrio entre lo que se sanciona con lo que se demuestra en el proceso; por lo tanto, para definir esta proporcionalidad en el proceso sancionatorio se debe realizar una ponderación, teniendo en cuenta toda la actuación administrativa, en este sentido la Corte Constitucional en la misma sentencia referida en el párrafo anterior, establece que:

*"(...) El método de aplicación del principio de proporcionalidad es la ponderación. Generalmente, el objeto de la ponderación son intereses enfrentados que han recibido alguna protección constitucional, la cual es mayor en el caso de intereses cobijados por derechos fundamentales. Los intereses ponderados también se concretan en medidas y fines estatales. Se pondera, por una parte, las medidas y los*

*finestatales y, por otra parte, la afectación de parámetros formales o materiales consagrados en la Constitución. Existe, por lo tanto, una clara relación conceptual entre la proporcionalidad y la ponderación. La primera es establecida mediante la segunda, puesto que siendo la primera un concepto relacional, los extremos de dicha relación han de ser comparados y sopesados, esto es, ponderados con el fin de establecer si ellos mantienen el equilibrio, el balance o la medida debida o, por el contrario, se desconocen las prohibiciones de exceso o defecto. (...)"*

En consecuencia, la Entidad, en virtud del principio de proporcionalidad y en observancia del debido proceso, analizó las obligaciones parcialmente incumplidas, así como los argumentos y pruebas expuestas por la apoderada del contratista y el garante en el transcurso del proceso, sopesándolos con las pruebas y argumentos de la supervisión, para llevar a la administración a tomar la mejor decisión posible.

Ahora bien, como ya se ha mencionado, el contratista al incumplir parcialmente algunas obligaciones generó y mantuvo en peligro la misionalidad de la Entidad, afectando la confianza de la ciudadanía, creando incertidumbre y mala reputación a la entidad. Por otro lado, la conducta del contratista fue reiterada, es decir, reincidió en el incumplimiento parcial de sus obligaciones, aun cuando se llegaron a acuerdos en reuniones que quedaron plasmadas en actas que hacen parte del acervo probatorio; en consecuencia, en la resolución No. 714 de 2024, se adoptó una sanción razonable y proporcionada a los hechos, las pruebas y descargos que se presentaron en la actuación administrativa sancionatoria.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, establece:

**Artículo 17.** *Del derecho al debido proceso. El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales.*

*En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato.*

Por su parte, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, señala:

**ARTÍCULO 86.** *Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:*

a) *Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan,*

*acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;*

*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;*

*c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;*

*d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia.*

De manera que, aunque la normatividad no ofrece de manera expresa los parámetros que deben seguirse para la cuantificación de la sanción, ordena que debe asegurarse el debido proceso del contratista, por lo que es de aclarar que el cálculo del valor de la sanción impuesta por este Despacho, no el resultado de un ejercicio de valoración arbitrario, sino que se atendieron los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

En la resolución 714 de 2024, el Despacho analizó la conducta del contratista y determinó un incumplimiento del 56% de las obligaciones adquiridas en virtud del contrato No. 057 de 2022, y teniendo en cuenta que el valor de la multa, según el mismo contrato, puede oscilar entre el 1% y el 10%, resolvió imponer un 5.6%.

Es decir, que por cada punto porcentual de incumplimiento del contrato, se multó al contratista con un 0.1% del valor del contrato. Teniendo en cuenta que el tope del 10% del valor del contrato está destinado para el incumplimiento del 100% de las obligaciones contractuales, la sanción impuesta correspondió a la proporción incumplida, que esta instancia considera razonable.

Se reitera, en esta conclusión de cierre, que, acorde no solo con los requisitos establecidos en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, sino con las posiciones jurisprudenciales referidas, se han garantizado las etapas procedimentales y las exigencias normativas de la citación a audiencia, haciendo expresas y detalladas las situaciones fácticas de lo acordado entre Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022 y el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil en el contrato de prestación de servicios 057 de 2022

En mérito de lo expuesto, se resuelve

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión adoptada mediante Resolución No. 714 del 11 de julio de 2024.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** El contenido del presente acto administrativo se tendrá por **NOTIFICADO** en estrados al contratista Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022 y a la Aseguradora Solidaria de Colombia en condición de garante del contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022, en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

**ARTÍCULO TERCERO:** Contra la presente Resolución no procede recurso alguno en los términos de Ley.

**ARTÍCULO CUARTO:** En firme el presente Acto Administrativo y la Resolución No 714 de 2024, publíquese en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP II, y comuníquese a la Procuraduría General de la Nación y a la Cámara de Comercio en la que se encuentren inscrito el contratista, en cumplimiento del artículo 31 de la Ley 80 de 1993, modificado por artículo 218 del Decreto 019 de 2012.

**ARTÍCULO QUINTO:** La presente Resolución rige a partir de su ejecutoria.

### NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., el

  
**RENATO RAFAEL CONTRERAS ORTEGA**  
Jefe de la Oficina Jurídica

Fecha: 06 de noviembre de 2024.

Proyectó: Sergio Eduardo Castro Parra - Profesional Universitario Grupo de Contratos

Revisó: Carlos Julio Ramos Ramírez - Coordinador Grupo Contratos.

