

RESOLUCIÓN NÚMERO

AV 01532

DE

26 JUN 2025

"Por la cual se archiva la actuación sancionatoria administrativa de multa adelantada contra la UNIÓN TEMPORAL GRUPO ADIN por incumplimiento de la orden de compra No. 123778"

**LA SECRETARIA GENERAL (E) DE LA
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL-
AEROCIVIL**

En ejercicio de las facultades legales consagradas en la Ley 80 de 1993, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la delegación conferida mediante lo dispuesto en la Resolución 1363 del 11 de julio de 2023, el Manual de Contratación vigente al inicio de la actuación expedido por medio de la Resolución 04337 del 27 de diciembre de 2020 y demás normas concordantes; procede a decidir de fondo la actuación administrativa sancionatoria contractual por el incumplimiento de obligaciones relacionadas con el anticipo entregado en virtud de la orden de compra 123778, de acuerdo con los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. El día 23 de enero de 2024 se suscribió la orden de compra 123778 entre la Aerocivil y la Unión Temporal Grupo ADIN, cuyo objeto fue la "PRESTACIÓN DE SERVICIO INTEGRAL DE ASEO Y CAFETERÍA para la REGION 7" (que contempla el servicio en los Aeropuertos y sedes de la Regional Centro Sur de la entidad) y el día 9 de febrero de 2024, una vez cumplidos los requisitos determinados para iniciar la ejecución del contrato, se firmó su acta de inicio.
2. En atención a lo dispuesto en el acuerdo marco la entidad dispuso como supervisor de la compra al Director Regional Centro Sur de la Aerocivil, quien dio cuenta de presuntos incumplimientos en cabeza del contratista, los cuales se refirieron a una posible falta de: i) entrega de los elementos bienes y servicios requeridos para la prestación del servicio; ii) pago de sus obligaciones laborales y; iii) suministro de la dotación adecuada y elementos de protección personal a sus operarios.
3. Lo ocurrido condujo a la citación al contratista y su garante a la audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 mediante oficio 2024292030017161 del 30 de mayo de 2024, la cual tuvo lugar el 19 de junio siguiente, momento en el que contratista y su garante, Aseguradora Solidaria de Colombia, rindieron sus respectivos descargos solicitando el archivo de la actuación por cumplimiento de la Unión Temporal Grupo ADIN.

RESOLUCIÓN NÚMERO 01532 **DE** 26 JUN 2025

Continuación de la Resolución "Por la cual se archiva la actuación sancionatoria administrativa de multa adelantada contra la UNIÓN TEMPORAL GRUPO ADIN por incumplimiento de la orden de compra No. 123778"

4. Tras múltiples citas de apartes jurisprudenciales y doctrinales relacionados con la imposición de multas en el contrato estatal, el apoderado del contratista presentó a la actuación un conjunto de documentos con los cuales consideró se habían superado los incumplimientos imputados con la citación a la presente actuación.
5. Se indicó además que la supervisión del contrato había efectuado exigencias relacionadas con una orden de compra diferente, la No. 112850, sobre la cual se advirtió se refería sobre el contrato anterior para la misma regional de la entidad.
6. De otro lado, afirmó el apoderado del contratista que se había configurado la excepción de contrato no cumplido, habida cuenta que hizo relación de las facturas GA 201, 258 y 281 por no haber sido pagadas por la entidad alegando la existencia de los incumplimientos imputados.
7. A su turno, el apoderado especial del garante coadyuvó integralmente las solicitudes del contratista.

A parte de la presente actuación administrativa sancionatoria, se observa que plazo del negocio jurídico sobre el que ella se adelanta expiró el 30 de noviembre de 2024, lo que amerita el pronunciamiento efectuado con la presente decisión, previa exposición de las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

El recuento de lo ocurrido en la presente actuación sancionatoria permite advertir la existencia de una situación que conduce a su archivo, pues la terminación del plazo del contrato le quita el fundamento jurídico y práctico a la presente actuación, toda vez que la multa del contrato estatal tiene como único fin el apremio al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, situación que solo puede darse dentro del plazo del contrato.

Para desarrollar el anterior punto se recuerda que el análisis de la conducta contractual asumida por el contratista se hace bajo el régimen de responsabilidad aplicable al contrato estatal, tal como se encuentra en la Ley y como ha sido comprendido por el Consejo de Estado, habida cuenta que en este procedimiento



Transporte



AERONÁUTICA CIVIL
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL

RESOLUCIÓN NÚMERO

01532

DE

26 JUN 2025

Continuación de la Resolución "Por la cual se archiva la actuación sancionatoria administrativa de multa adelantada contra la UNIÓN TEMPORAL GRUPO ADIN por incumplimiento de la orden de compra No. 123778"

no se estudia la conducta de un individuo en el ámbito disciplinario, civil o penal. Se aclara entonces que la decisión por tomar busca proteger el derecho de defensa y debido proceso de las partes, mientras se estudia la conducta del contratista en su calidad de colaborador de la administración vinculado a ella mediante una relación contractual reglada.

Específicamente, el legislador previó el comportamiento de la administración sancionadora para los casos de cumplimiento del contrato, pues en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 se encuentra lo siguiente:

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

RESOLUCIÓN NÚMERO nº 0 1 5 3 2 **DE** 2 6 JUN 2025

Continuación de la Resolución "Por la cual se archiva la actuación sancionatoria administrativa de multa adelantada contra la UNIÓN TEMPORAL GRUPO ADIN por incumplimiento de la orden de compra No. 123778"

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. La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.

De esta manera, el proceso sancionatorio contractual no es un fin en si mismo, sino que se trata de un instrumento de orden legal que tiene por principal objetivo satisfacer el interés general presente en la contratación pública, mediante el ejercicio de una función pública desplegada en armonía con la protección de los derechos de defensa y contradicción de contratista y garante. Al tenor, la Corte Constitucional enseña:

"La potestad sancionadora es sólo un instrumento de los muchos con que cuenta la administración en materia contractual para la consecución de los objetivos que la ley le asigna a través de la delimitación de competencias. La potestad sancionadora en el ámbito contractual se encuentra sometida al ordenamiento jurídico, presupuesto que justifica que al manifestarse mediante actos administrativos éstos sean susceptibles de ser controlados por el juez de lo contencioso administrativo."¹ (subraya fuera de texto)

De conformidad con lo anterior debe recordarse que la naturaleza de la multa, acorde con lo señalado en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, no es otra que de la conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones, y tiene lugar sólo

¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 22 de octubre de 2012. Expediente. 20.738

RESOLUCIÓN NÚMERO 01532 **DE** 26 JUN 2025

Continuación de la Resolución "Por la cual se archiva la actuación sancionatoria administrativa de multa adelantada contra la UNIÓN TEMPORAL GRUPO ADIN por incumplimiento de la orden de compra No. 123778"

mientras éstas se hallen pendientes de ejecución de las obligaciones a cargo del contratista.

En este sentido, el H. Consejo de Estado, ha puntualizado lo siguiente:

"Las multas que la administración puede imponer a un contratista cuyo tienen una finalidad específica: inducir el cumplimiento del contrato. Por eso la doctrina las incluye en las denominadas medidas coercitivas provisionales, por oposición a las medidas coercitivas definitivas (caducidad o terminación) que sanciona no ya incumplimientos parciales y salvables, sino incumplimientos graves que muestran que ya el contrato no podrá cumplirse" ²

"La multa contractual se define como aquella sanción pecuniaria de la cual puede hacer uso la administración en ejercicio de su función primordial de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, con el objeto de constreñir o apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, una que vez se verifique el acaecimiento de incumplimientos parciales en vigencia del plazo contractual.

Por consiguiente, la multa contractual tiene como función primordial compeler al deudor a la satisfacción de la prestación parcialmente incumplida, es decir, tiene una finalidad eminentemente conminatoria, a diferencia de la cláusula penal, medida coercitiva mediante la cual lo que se busca no sólo es precaver sino también sancionar el incumplimiento total o parcial de las obligaciones a cargo del contratista.

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

(...)

1. La imposición de multas en los contratos estatales tiene por objeto apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, mediante la imposición de una sanción de tipo pecuniario en caso de mora o incumplimiento parcial. Su imposición unilateral por las entidades estatales se asocia normalmente a las necesidades de dirección del

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Número radicado 6631, M.P. Carlos Betancurt Jaramillo.1992.

RESOLUCIÓN NÚMERO 01532 **DE** 26 JUN 2025

Continuación de la Resolución "Por la cual se archiva la actuación sancionatoria administrativa de multa adelantada contra la UNIÓN TEMPORAL GRUPO ADIN por incumplimiento de la orden de compra No. 123778"

contrato estatal y de aseguramiento de los intereses públicos por parte de la Administración.

(...)

iii) Se prevé que sólo podrá adoptarse [las multas como medida coercitiva] mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista, lo cual significa que, además que se encuentra prevista para incumplimientos parciales y no totales, procede siempre que el contratista no haya satisfecho a cabalidad sus prestaciones, toda vez que su finalidad es la de garantizar el cumplimiento cabal y oportuno de un contrato constriñendo al contratista a su ejecución en caso de mora o retardo.³" (Negrilla y subrayados fuera de texto).

Así mismo, la doctrina, sobre la oportunidad para la imposición de multa, destaca:

Nótese que, en el caso de las multas, la norma enmarca su posibilidad de ejercicio únicamente en tanto se les use como mecanismo de "apremio" en la medida en que se dispone que estas tienen por único objeto "conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones". Lo anterior resulta coherente con la precisión que incluye la norma al exigir que para el efecto "se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista", excluyendo, en consecuencia, que se las use con criterio "vindicativo". De esta manera, se soluciona otra recurrente discusión sobre el marco de aplicación de este arbitrio, el que no tiene por su propia naturaleza una finalidad indemnizatoria.⁴" (Negrilla fuera de texto).

En este orden, la Aerocivil solo puede imponer multas en sus contratos cuando se repute incumplida una obligación dentro del plazo de cada uno de ellos, pues solo así se justifica una medida de apremio que permita cumplir en los tiempos pactados los fines esenciales del Estado. En atención a que en el presente asunto el plazo de ejecución del contrato venció el 30 de noviembre de 2024, desde el 1º de diciembre siguiente expiró la competencia temporal para adoptar una posible sanción de multa sobre la orden de compra 123778, lo que conduce al archivo de la actuación, sin que ello despoje a la entidad de tomar las medidas en sede administrativa o judicial relacionadas con posibles incumplimientos sobre el mencionado negocio jurídico.

³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Radicación No. 28.875 del 10 de septiembre de 2014. M.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁴ SUÁREZ BELTRÁN, Gonzalo. Estudios de Derecho Contractual Público. Editorial Legis. Primera Edición 2014. Pág. 308.

RESOLUCIÓN NÚMERO nº 0 15 3 2 **DE** 26 JUN 2025

Continuación de la Resolución "Por la cual se archiva la actuación sancionatoria administrativa de multa adelantada contra la UNIÓN TEMPORAL GRUPO ADIN por incumplimiento de la orden de compra No. 123778"

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: ARCHIVAR la actuación sancionatoria contractual adelantada en contra la Unión Temporal "Grupo Adin" por presunto incumplimiento de la orden de compra No. 123778, por las razones expuestas en la parte motiva de esta Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: Contra el presente acto administrativo procede el recurso de reposición.

NOTIFIQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los 26 JUN 2025


LUZ MIRELLA GIRALDO ORTEGA
Secretaria General (e)

Proyectó: Francisco Javier Pérez R. – Abogado Dirección Administrativa. 

Revisó: Janeth Dayanes Polanías S – Coordinadora Grupo Procesos Contractuales. 

Juan Camilo García Vernaza – Abogado Dirección Administrativa 

Aprobó: Wadi Alfredo Romano Jácome – Director Administrativo 