

Octubre 05 de 2023

Doctora  
LAURA MARCELA TAMI LEAL  
Subsecretaria de Gestión Corporativa  
Secretaria de la Mujer del Distrito

Doctor  
LUIS GUILLERMO FLECHAS  
Director de Contratación  
Secretaria de la Mujer del Distrito

**Referencia:** Proceso Administrativo Sancionatorio

**Asunto:** Presentación de recurso de reposición contra la resolución 0402 del 03 de octubre de 2023

Yo, PEDRO YEZID BUITRAGO PULIDO, identificado con cedula de ciudadanía N° 79.704.267 de Bogotá, abogado en ejercicio, titular de la Tarjeta Profesional N° 234126 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de representante legal para asuntos legales de LADOINSA LABORES DOTACIONES INDUSTRIALES SAS, mediante el presente escrito presento la sustentación al recurso de reposición en la causa de la referencia así:

### **DEFECTOS DE LA RESOLUCIÓN 0402 DEL 03 DE OCTUBRE DE 2023**

#### **1. Falta de competencia temporal**

Con respecto a la siguiente conclusión a la cual llega la administración no existe de nuestra parte discusión y se acepta:

*“Es claro entonces que la competencia temporal en materia sancionatoria se ha estudiado tanto por el ente rector en la materia como lo es CCE y el Consejo de Estado, llegando a la conclusión que la declaratoria de incumplimiento procede incluso una vez agotado el plazo del contrato.”*

No obstante, la defensa argumenta como falta de competencia temporal que la entidad haya decidido seguir adelante un proceso sancionatorio aun cuando las obligaciones a cargo del contratista se encuentran cumplidas.

En ese orden de ideas, la entidad podría imponer multas o hacer efectiva la clausula penal pecuniaria cuando existan obligaciones pendientes con respecto al objeto del contrato, situación que no ocurre en el presente caso.

Como lo dejan ver los documentos del proceso contractual, el objeto fue recibido y ejecutado a satisfacción por la entidad, situación corroborada por la testigo Blanca Lucero Cuervo Pérez, Contratista de la Dirección Administrativa y Financiera y apoyo a la supervisión así:

Se Indagó: ¿Tiene el contratista insumos por entregar (Ladoinsa)?

Respuesta: No

- Se Indagó: ¿Pendiente algún servicio de aseo (Ladoinsa)?

Respuesta: No

- Se Indagó: ¿Pendiente alguna entrega de insumos o servicios por parte de Ladoinsa?

Respuesta: No

Ratifican que las obligaciones del contratista se encuentran cumplidas las siguientes documentales:

- a) Oficio solicitando modificación contractual Radicado: 3-2023-002447 de **fecha 27-04-2023** indica la supervisión del contrato esto con posterioridad a la fecha de los hechos relacionados en el pliego de cargos que indica lo siguiente:

*“En mi calidad de supervisora (or) manifiesto **que a la fecha la (el) contratista ha cumplido con las obligaciones pactadas en el contrato**, desde su inicio hasta la fecha de la presente solicitud, y en este sentido apruebo y solicito la modificación contractual de conformidad con los siguientes argumentos:*

*Que el valor del contrato No. 1015 de 2022 derivado de la orden de compra No. 95398 de 2022 se pactó por la suma de SEISCIENTOS UN MILLONES SEISCIENTOS SIETE MIL TREINTA Y CUATRO PESOS CON OCHENTA Y SEIS CENTAVOS MCT/E (\$601.607.034,86). En lo referente a la ejecución y proyección financiera del contrato, se tiene que a la fecha existe un saldo de CIENTO VEINTIDÓS MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS SETENTA Y TRES PESOS (\$122.862.973), de los cuales se proyecta pagar para el periodo del 01/04/2023 al 30/04/2023 la suma de OCHENTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL CIENTO OCHENTA PESOS (\$ 81.986.180), quedando un saldo estimado de CUARENTA MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS MCT/E (\$40.876.795).” (Subrayado y resaltado fuera del texto)*

Es preciso resaltar la siguiente manifestación de la supervisión del contrato en el precitado informe el cual tiene como fecha 27 de abril de 2023:

(...) *“Es de resaltar que a la fecha no se han presentado reportes sobre incumplimientos en las obligaciones contractuales del Contratista ni requerimientos para la imposición de multas o el establecimiento de sanciones.”<sup>1</sup>*

b) Informe de pago 1, 2, 3 y 4 señalan en comun:

(...)

*“En mi calidad de supervisora/r del Contrato/Convenio arriba relacionado, certifico el cumplimiento a cabalidad de las obligaciones establecidas en el mismo, por parte del contratista y el pleno desarrollo de sus actividades durante este período, razón por la cual autorizo el pago, conforme lo señala la cláusula de valor y forma de pago del contrato.”*

(...)

*“El contratista garantizó la prestación del servicio de aseo y cafetería, en las sedes de la entidad.*

*Se realizaron las brigadas de limpieza y desinfección del mobiliario y unidades de almacenamiento del archivo de gestión documental de las sedes de la entidad.*

*Se realizaron retroalimentaciones sobre el uso adecuado de los insumos de aseo y cafetería, protocolos de bioseguridad y manipulación de la maquinaria.*

*Durante el periodo de ejecución la empresa realizó la contratación del personal requerido para la prestación del servicio, el cual tuvo diferentes rotaciones por la ubicación de la sede no tan retirado de su sitio de vivienda, personal que no paso el periodo de prueba, personal que renunció, entre otras situaciones que se presentaron mientras se estableció el equipo completo.*

*Los soportes de las planillas de asistencia se encuentran físicamente en cada una de las sedes, a fin de cumplir con el plan de mejora de la entidad.*

*Se han atendido de forma oportuna las novedades de mantenimiento a la maquinaria, de acuerdo con las necesidades de los puntos.”*

(...)

*“DESEMPEÑO DEL CONTRATISTA AJUSTADO A LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES DE LOS DOCUMENTOS DEL CONTRATO (PLIEGO DE CONDICIONES, ADENDAS, PROPUESTA, CONTRATO Y OTROS DOCUMENTOS)*

*El Contratista prestó sus servicios de manera satisfactoria y cumplió con las obligaciones, tanto generales como específicas, pactadas en el contrato.”*

---

<sup>1</sup> Ver documento en el SECOP II modificaciones

c) Informe de pago 5 y 6 señalan:

(...)

*“En mi calidad de supervisora/r del Contrato/Convenio arriba relacionado, certifico el cumplimiento a cabalidad de las obligaciones establecidas en el mismo, por parte del contratista y el pleno desarrollo de sus actividades durante este período, razón por la cual autorizo el pago, conforme lo señala la cláusula de valor y forma de pago del contrato”*

(...)

ACTIVIDADES DESARROLLADAS Y/O PRODUCTOS ENTREGADOS POR EL CONTRATISTA DENTRO DEL PERÍODO ANALIZADO EN EL PRESENTE INFORME DE SUPERVISIÓN, DE ACUERDO CON LAS ESPECIFICACIONES CONTRACTUALES:

- El contratista garantizó la prestación del servicio de aseo y cafetería, en las sedes de la entidad.
  - Se realizaron las brigadas de limpieza y desinfección del mobiliario y unidades de almacenamiento del archivo de gestión documental, de acuerdo con la capacitación brindada por la profesional de Gestión Documental y el apoyo de la auxiliar administrativa.
  - Se realizaron retroalimentaciones sobre el uso adecuado de los insumos de aseo y cafetería, protocolos de bioseguridad y manipulación de la maquinaria.
  - Durante el periodo de ejecución la empresa mantuvo la contratación del personal requerido para la prestación del servicio.
  - La empresa contrato una operaria adicional para cubrir los permisos, incapacidades o ausentismos que se presenten en la ejecución del contrato, sin costo adicional para la entidad.
  - Se aplicaron los siguientes descuentos a la facturación de funcionamiento: 1 día operaria por falta del reemplazó: permiso Jery (31 ene)
- Se aplicaron los siguientes descuentos a la facturación de Territorialización: 2 días de la coordinadora de tiempo completo por incapacidad, 5 días operarias por falta del reemplazó 1 Chapinero (el 7), 1 Santa Fe (el 14), 1 Barrios Unidos (el 2), 1 Antonio Nariño (el 4), 1 engativá (el 2).
- Los soportes de las planillas de asistencia se encuentran físicamente en cada una de las sedes, a fin de cumplir con el plan de mejora de la entidad.
  - Se han atendieron las novedades de mantenimiento a la maquinaria, de acuerdo a las necesidades de los puntos, se solicito que el tiempo de respuesta mejore, para garantizar una buena prestación del servicio.
  - El personal cuenta con los elementos de protección personal.
  - Se solicitó la actualización del drive, donde se encuentra la información del personal.
  - Se reitero el cronograma para la adelantar las fumgaciones contempladas en la orden de compra, así como la poda del jardin de la CIOM Kennedy y CIOM Teusaquillo..
  - Se solicitó a las coordinadoras adelantar el inventario fisico de los insumos disponibles en las bodegas o zonas de almacenamiento de los insumos de aseo y cafeteria, teniendo en cuenta fechas de vencimiento, cantidades, distribuidor, así como realizar la limpieza y desinfección de estas zonas con apoyo de la operaria de aseo y cafeteria, a fin de optimizar

los espacios y organizar de forma adecuada los productos, ascendentemente donde el primero en usarse sea el proximo a vencerse.

- Se gestiona la actualización de la poliza de responsabilidad civil, por el cambio del SMMLV.
- Se recibe por parte de las coordinadoras de tiempo completo, documento que indica como se van a realizar las rotaciones del personal de aseo y cafeteria entre las sedes de la entidad y que aplicarian a partir del mes de febrero de 2023.

**DESEMPEÑO DEL CONTRATISTA AJUSTADO A LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES DE LOS DOCUMENTOS DEL CONTRATO (PLIEGO DE CONDICIONES, ADENDAS, PROPUESTA, CONTRATO Y OTROS DOCUMENTOS)**

El Contratista prestó sus servicios de manera satisfactoria y cumplió con las obligaciones, tanto generales como específicas, pactadas en el contrato.

No \_\_\_\_\_ Sí  X  ”

d) Informe de pago 7 del 1 al 31 de marzo de 2023 donde se resaltan los siguientes apartes:

<p>11.52. Cumplir con las especificaciones técnicas establecidas en el (....)o 3 del pliego de condiciones y con las especificaciones técnicas (....)das y reflejadas en la Notificación Sanitaria Obligatoria –NSO– cuando sea aplicable.</p>	<p>El proveedor cumplió con las especificaciones técnicas establecidas en el anexo 3 del pliego de condiciones</p>
<p>11.44. Prestar el Servicio Integral de Aseo y Cafetería con los Bienes de Aseo y Cafetería con elementos, equipos y maquinaria en buenas condiciones de tal forma que no representen un obstáculo para la ejecución eficiente de las labores del personal.</p>	<p>El proveedor prestó el servicio integral de aseo y cafetería con elementos, equipos y maquinaria en buenas condiciones y realizó los mantenimientos correctivos correspondientes. Se solicitó a las coordinadoras de tiempo completo adelantar el inventario físico de los insumos de aseo y cafetería disponibles en las bodegas o zonas de almacenamiento, teniendo en cuenta las fechas de vencimiento, cantidades, fabricante, así como realizar la limpieza y de estas zonas con apoyo de la operaria de aseo y cafetería, a fin de optimizar los espacios y organizar de forma adecuada los productos donde el primero en usarse sea el próximo a vencerse. Reunión del 14 de marzo de 2023.</p>
<p>11.49. Cumplir con las actividades y los resultados establecidos en el Anexo 1 del pliego de condiciones y poner a disposición de la Entidad Compradora el personal que cumpla con el perfil, funciones y formación establecidos en el Anexo 2 del pliego de condiciones.</p>	<p>El proveedor suministró el personal de acuerdo con el perfil, funciones y formación establecida en el anexo 2, así como de las actividades definidas en el anexo 1 del pliego de condiciones. Se realizaron las brigadas de limpieza y desinfección del mobiliario y unidades de almacenamiento del archivo de gestión documental, de acuerdo con la capacitación brindada por la profesional de Gestión Documental. Se aplicaron los siguientes descuentos a la facturación de funcionamiento: 2 días operaria por falta del reemplazó: permiso Yolanda Gaitán (2 y 3 marzo), 2 días coordinadora de tiempo completo Carmen Díaz (6 y 7 marzo), 1 día operaria CIOM Usaquén Johana Guzmán (2 de marzo), 1 día operaria CIOM Engativá Lili Méndez (27 de marzo), 2 días operaria CIOM Candelaria Martha Muñoz (3 y 22 marzo) y 2 días operario de mantenimiento Edwin Jiménez. Se adjuntan los soportes de las planillas de asistencia se encuentran físicamente en cada una de las sedes, a fin de cumplir con el plan de mejora de la entidad.</p>

(...)

*En mi calidad de supervisora/r del Contrato/Convenio arriba relacionado, certifico el cumplimiento a cabalidad de las obligaciones establecidas en el mismo, por parte del contratista y el pleno desarrollo de sus actividades durante este período, razón por la cual autorizo el pago, conforme lo señala la cláusula de valor y forma de pago del contrato.”*

**“DESEMPEÑO DEL CONTRATISTA AJUSTADO A LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES DE LOS DOCUMENTOS DEL CONTRATO (PLIEGO DE CONDICIONES, ADENDAS, PROPUESTA, CONTRATO Y OTROS DOCUMENTOS)**

*El Contratista prestó sus servicios de manera satisfactoria y cumplió con las obligaciones, tanto generales como específicas, pactadas en el contrato.*

No \_\_\_\_\_ Sí  X

e) Informe radicado: 3-2023-003445 Fecha: 27-07-2023

“Que el Balance financiero y físico del contrato es el siguiente: - Balance físico: 100 % ejecutado”<sup>2</sup>

En ese orden de ideas, la entidad asume el proceso sancionatorio sin tener en consideración lo señalado en el artículo 17 de la ley 1150 de 2007 que condiciona la competencia sancionatoria sólo mientras se encuentre pendiente la ejecución de las obligaciones contractuales.

**2. Defecto factico por indebida valoración probatoria documentales y testimoniales lo que da lugar a una falsa motivación.**

Fíjese como subsisten dentro del expediente actos administrativos vigentes que no han sido revocados que afirman como el contratista cumplió con sus obligaciones contractuales, los cuales sirvieron de fundamento para aprobar el pago y las diferentes prorrogas del contrato y que contradicen lo señalado en el pliego de cargos.

Partiendo de lo anterior, los argumentos de la entidad para declarar incumplimiento no superan el test de no contradicción, según el cual en el sentido ontológico una proposición no puede ser y no ser al mismo tiempo y en el mismo sentido.

En ese orden de ideas, si existiera incumplimiento del contrato los actos administrativos que preceden el pliego de cargos y que afirman lo contrario deberían haber sido revocados o suspendidos para que su contenido se tenga como inaplicable, esto de conformidad con lo señalado en el artículo 88 del CPACA que reviste de presunción de legalidad los actos administrativos como lo ha señalado la doctrina así:

*“El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.*

*Como expresión del poder estatal y como garantía para los administrados, en el marco del Estado de Derecho, se exige que el acto administrativo esté conforme no sólo a las normas de carácter constitucional sino con aquellas jerárquicamente inferiores a ésta. Este es el principio de legalidad, fundamento de las actuaciones administrativas, a través del cual se le garantiza a los administrados que, en ejercicio de sus potestades, la administración actúa dentro de los parámetros fijados por el Constituyente y por el legislador, razón que hace obligatorio el acto desde su expedición, pues se presume su legalidad”.*<sup>3</sup>

*De lo expresado por esa corporación, los actos expedidos por la administración pública se presumen legales y son obligatorios hasta tanto no sean declarados nulos por las autoridades competentes para ello, es decir, por los jueces de lo contencioso administrativo.”*

Así, los informes de supervisión 1,2,3,4,5,6 y 7 que dan cuenta del cumplimiento del contrato con los que además dan derecho al pago al contratista como contraprestación del servicio no pueden tenerse como inexistentes en la valoración probatoria pues se encuentran vigentes y son la manifestación unilateral clara y expresa de la administración.

Igualmente, la entidad se equivoca cuando rechaza de plano como prueba del cumplimiento del contrato el oficio donde se sustenta la modificación contractual Radicado: 3-2023-002447 de **fecha 27-04-2023.**

Por lo anterior, la entidad no da por probado estándolo que el contratista dio cumplimiento a las obligaciones contractuales establecidas en el acuerdo marco de precios para el servicio integral de aseo y cafetería del cual dan cuenta los informes de supervisión 1,2,3,4,5,6 y 7 y el oficio Radicado: 3-2023-002447 de **fecha 27-04-2023.**

De otro lado, la entidad entra en una incoherencia de conformidad con el principio *“enire contra factum proprium nulla conceditur* “como principio general del derecho que es nadie puede variar de comportamiento injustificadamente cuando ha generado en otros una expectativa de comportamiento futuro.

Es una respuesta jurisprudencial creada solvitur ambulando (solucionando sobre la marcha), y constituye una derivación inmediata y directa del principio de la buena fe. Lo concreto es que la buena fe no consiente el cambio de actitud en perjuicio de terceros, cuando la conducta anterior ha generado en ellos expectativas de comportamiento futuro.

---

<sup>3</sup> Concepto 179631 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

La regla general según la cual no puede venirse contra los propios actos, negando efecto jurídico a la conducta contraria, se asienta en la buena fe o, dicho de otra manera, en la protección a la confianza que el acto o conducta suscita objetivamente en otra o en otras. El centro de gravedad de la regla no reside en la voluntad de su autor, sino en la confianza generada en terceros, ni se trata de ver una manifestación del valor de una declaración de voluntad negocial manifestada por hechos o actos concluyentes. No es la regla una derivación de la doctrina del negocio jurídico, sino que tiene una sustantividad propia, asentada en el principio de buena fe.<sup>4</sup>

Contradicción que además afecta la seguridad jurídica, ya que el contratista con la expedición de los actos que aprueban la ejecución del contrato actúa de conformidad, esa así que de haber sido advertido de un presunto incumplimiento encaminaría su actuar a la subsanación, pero las manifestaciones de la entidad de acuerdo con los informes precedentes indican satisfacción sobre la prestación del servicio.

Por último la entidad en un ejercicio probatorio ambiguo tiene como prueba adversa al contratista el hecho de haber informado mediante correo electrónico la existencia de insumos con etiquetas de vencimiento, cuando precisamente lo que presuntamente rechaza es no haber dado aviso de esta situación.

Se equivoca igualmente la entidad cuando no tiene en cuenta la declaración juramentada de la señora Rosa Tabares que indica como desde el inicio de la relación contractual informó a la supervisión de la existencia de insumos con etiqueta de vencimiento expirada además de otras situaciones así:

*“Tercero: Que particularmente con respecto a la administración de insumos, si bien el control de inventarios existentes es una función propia de los funcionarios de la entidad contratante, desde el inicio de la orden de compra advertí a la señora LUCERO CUERVO que los insumos que estaban suministrando la Entidad se encontraban vencidos y los cuales no eran suministrados por LADOINSA SAS sino eran un excedente dejado por la anterior casa de aseo.*

*Cuarto: Que en mi opinión de acuerdo con mi experiencia en el servicio de aseo los insumos vencidos suministrados por la anterior casa de aseo, ASEOCOLBAS, obedece a un exceso en inventarios, es decir se compraron más insumos de los efectivamente requeridos.*

*Quinto: Existía exceso de inventarios dejados por las anteriores casas de aseo y en mayor cantidad de la casa ASEOCOLBAS, es tan así que LADOINSA SAS solo suministró insumos en el mes de febrero de 2023 es decir 6 meses después de adjudicada la orden de compra, lo que denota una falta de planeación por parte de la entidad compradora.”*

---

<sup>4</sup> LA DOCTRINA DE LOS ACTOS PROPIOS: ESENCIA Y REQUISITOS DE APLICACIÓN\*THE OWN ACTS DOCTRINE, ITS FEATURES AND APPLICATION REQUIREMENTS Marcelo J. López Mesa\*\*

Así, la entidad no da por probado que efectivamente la supervisión del contrato estaba informada y al tanto de las situaciones con respecto a los insumos almacenados y adquiridos en exceso por la entidad.

Por ultimo la entidad considera equivocadamente que el contratista tiene una obligación de custodia y manejo administrativo de bienes lo cual no es cierto ya que estas funciones están asignadas a funcionarios de la entidad como lo deja ver claramente el concepto 2017EE70758 que claramente indica que el control esta a cargo de la oficina generadora del gasto.

*(...) Para el caso de los elementos de consumo inmediato – Cargos Diferidos o Gastos – como es el caso de repuestos para mantenimiento de vehículos y equipos, elementos para mantenimiento de instalaciones físicas del tipo chapas, vidrios, etc.; útiles de oficina o de cocina etc., cuya utilización sea inmediata y que no van a formar parte del inventario del almacén de la entidad, el registro se podrá realizar directamente en las cuentas contables correspondientes, sin pasar por el almacén; en razón de la eficacia y productividad en los procesos. El control estará a cargo de la oficina generadora del gasto y del responsable de la ejecución del contrato.*

Consideramos razonadamente que existe un defecto factico en valoración probatoria con parcialidad del funcionario quien resuelve la controversia a su propio capricho.

Por último, la entidad parte de una premisa que no ha estado probada en el proceso y es la existencia de insumos vencidos, no existe una prueba idónea para acreditar tal situación en el plenario, ni las cantidades ni los insumos presuntamente vencidos, no se aporta ningún informe técnico que evidencie tal situación.

## PETICIONES

Por lo expuesto solicito a la entidad reconsiderar la decisión y en su lugar archivar el proceso.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Pedro Yezid Buitrago Pulido', with a stylized smiley face above the name. The signature is underlined with a single horizontal line.

**PEDRO YEZID BUITRAGO PULIDO**

Cédula N° 79704267 de Bogotá

Representante Legal para asuntos legales de Ladoinsa Labores Industriales S.A.S

Notificaciones: [ajuridico.familiamic@gmail.com](mailto:ajuridico.familiamic@gmail.com) Calle 12 a 68 c 03 Bogotá