



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
POLICÍA NACIONAL  
DIRECCIÓN LOGÍSTICA Y FINANCIERA

RESOLUCIÓN NÚMERO **0180** DEL **11 JUN 2024**

"POR LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DE LA ORDEN DE COMPRA No. 106782, OCURRIDO EL SINIESTRO Y SE HACE EFECTIVA LA CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA".

**LA DIRECTORA LOGÍSTICA Y FINANCIERA DE LA POLICÍA NACIONAL**

En uso de las facultades legales que le confiere la Ley 1474 de 2011 "*Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*", el Decreto 0984 del 20/06/2023 "*Por el cual se traslada a un personal de Oficiales Generales de la Policía Nacional*", la Resolución Nro. 0269 del 25/01/2023 "*Por la cual se define la estructura orgánica de la Dirección Logística y Financiera, se determinan las funciones de sus dependencias internas y se dictan otras disposiciones*", el artículo 1 de la Resolución Nro. 0579 del 28/02/2024, "*Por la cual se delega en algunos funcionarios, la competencia para contratar, comprometer y ordenar el gasto, en desarrollo de las apropiaciones incorporadas al presupuesto de la Policía Nacional de Colombia, suscribir comodato de bienes inmuebles, convenios y/o contratos interadministrativos, y se dictan otras disposiciones*", y

**CONSIDERANDO**

El 29 de junio de 2023 se emitió la orden de compra No. 106782, suscrita entre la POLICÍA NACIONAL y C.I. DISTRIHOGAR S.A.S., cuyo objeto fue la "ADQUISICIÓN ELEMENTOS DE CAMPAÑA PARA LA POLICÍA NACIONAL A TRAVÉS DEL ACUERDO MARCO PARA LA ADQUISICIÓN DEL MATERIAL DE INTENDENCIA II, CCE-919-AMP-2019 - TOALLA", con fecha de terminación el 28 de julio de 2023, por un valor total de DOSCIENTOS CATORCE MILLONES CIENTO SETENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS OCHENTA PESOS MONEDA LEGAL INCLUIDO IVA (\$214.178.580,00).

El 11 de abril de 2023 fue aprobada la póliza No. 3596468-1 del 24 de marzo de 2023, expedida por la Compañía Aseguradora Seguros Generales Suramericana S.A., la cual ampara el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la orden de compra No. 106782.

Mediante comunicación oficial No. GS-2023-014802-DILOF del 09 de noviembre de 2023, el supervisor de la orden de compra No. 106782, informa a la Directora Logística y Financiera el presunto incumplimiento en la entrega de los ELEMENTOS DE CAMPAÑA PARA LA POLICÍA NACIONAL A TRAVÉS DEL ACUERDO MARCO PARA LA ADQUISICIÓN DEL MATERIAL DE INTENDENCIA II CCE-919-AMP-2019 TOALLA.

Mediante comunicación oficial No. GS-2023-017483-DILOF del 04 de diciembre de 2023, la Directora Logística y Financiera solicita al contratista C.I. DISTRIHOGAR S.A.S. informar el motivo de la inobservancia a los requerimientos realizados por la supervisión del contrato y las acciones a emprender para subsanarlo.

Mediante comunicación oficial No. GS-2023-017481-DILOF del 04 de diciembre de 2023, enviada al correo electrónico [notificacionesjudiciales@suramericana.com.co](mailto:notificacionesjudiciales@suramericana.com.co) la Directora Logística y Financiera solicita a la Compañía Aseguradora Seguros Generales Suramericana S.A. informar el motivo de la inobservancia a los requerimientos realizados por la supervisión del contrato y las acciones a emprender para subsanarlo.

El contratista C.I. DISTRIHOGAR S.A.S., emite respuesta a la comunicación oficial No. GS-2023-017483-DILOF del 04 de diciembre de 2023 y su adjunto No. GS-2023-014802-DILOF del 09 de noviembre de 2023, mediante oficio con radicado de entrada No. GE-2023-086620-DIPON del 7 de diciembre de 2023 indicando que:

"(...)

*Hemos estado esperando es la respuesta concreta y oportuna a nuestras solicitudes y planteamientos, ya que a la fecha aún con esta comunicación emitida por la Entidad, siguen sin resolver porque sustancialmente esta no elige o plantea las coordenadas de salida- hasta la presente se dirige al contratista en forma interrogativa, no decisoria-*

(...)

*es importante reconocer que se presentaron inconvenientes técnicos irresistibles, de fuerza mayor que impidieron la correcta realización de las pruebas de laboratorio con la finalidad de asegurar la calidad de los bienes entregados.*

*Como contratista C.I. DISTRIHOGAR S.A.S. acepta el único requisito que no cumple nuestra toalla (Solidez a la luz) que en -términos fácticos- no afecta el uso y el destino de la toalla, considerando secado, absorción, duración, resistencia, solidez al agua y solidez al frote- que es la más determinante al ser usada-*

(...)"

Mediante comunicación oficial No. GS-2023-018784-DILOF del 14 de diciembre de 2023, se dio traslado de la respuesta de la contratista a la supervisora de la orden de compra No. 106782 PROFESIONAL 03 CLARA INÉS JIMÉNEZ PEREIRA.

Mediante comunicación oficial No. GS-2023-019195-DILOF del 18 de diciembre de 2023, la supervisora de la orden de compra No. 106782 da respuesta al comunicado oficial No. GS-2023-018784-DILOF, informando las actividades adelantadas en el ejercicio de supervisión, indicando que persiste el incumplimiento y que referente a la solicitud de compensación elevada por el contratista no es potestad del supervisor dar solución a ese requerimiento.

Mediante comunicaciones oficiales No. GS-2024-000671-DILOF y No. GS-2024-000672-DILOF del 09 de enero de 2024, la Directora Logística y Financiera citó para el día 23 de enero de 2024 a las 15:00 horas, a la firma contratista y a la compañía aseguradora, a audiencia de presunto incumplimiento de la orden de compra No. 106782

#### TRÁMITE PROCESAL

De conformidad con lo establecido en el literal a) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la Directora Logística y Financiera de la Policía Nacional, dio inicio al trámite de presunto incumplimiento de la orden de compra No. 106782.

En audiencia que inició el día 23 de enero de 2024, con asistencia del señor JUAN FERNANDO VALENCIA BETANCOURT, representante legal de la firma C.I. DISTRIHOGAR S.A.S, y el Doctor JUAN NICOLÁS ROA ROMERO apoderado de la compañía SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A, la Administración presentó las circunstancias de hecho, manifestaciones del supervisor, normas y cláusulas posiblemente transgredidas, así como las consecuencias que se podrían derivar de la actuación administrativa sancionatoria.

Que en la misma audiencia, se escucharon los descargos presentados por el representante legal de la firma contratista, dando la Entidad aplicabilidad a lo reglado en el literal b) de la Ley 1474 de 2011, de los cuales se destaca lo siguiente:

(...)

*Se siguió todos los procesos de norma técnica y todos los procesos regulatorios de lotes y se presentó un incidente respecto de todas las normas que hay que cumplir, que es la solidez a la luz la cual resulta no satisfactoria.*

*Hemos aceptado que es correcto hicimos unos muestreos y la toalla tenía una falla y a la supervisión del contrato les proponemos dos puntos básicos: el acuerdo marco establece mecanismos a través de los cuales se pueden conciliar las diferencias, toda vez que la falla no es referente a la calidad de la toalla y cumple con las demás normas técnicas, en el uso la prenda no iba sufrir ningún desperfecto, lo anterior teniendo en cuenta el ente certificador, ofreciendo una compensación hasta de 1000 unidades, las cuales podrían suplir cualquier carencia de las 9000 toallas a entregar y es relevante la prueba de la luz cuando es en una superficie de ultravioleta. Mientras que el personal que usa la toalla se consideraba que es una falla menor, correos van correos vienen.*

*Nuestra voluntad siempre ha sido cumplir con el contrato supremamente diligente mensualmente y tenemos la otra opción de repetir el lote la cual resulta, más cuantiosa, más difícil y siempre se ha demostrado en todo el proceso que la voluntad ha sido siempre ha sido la del cumplimiento sea por la vía de la compensación de las 1000 unidades adicionales o sea por vía de la repetición del lote y de buena forma busquemos el ejercicio de la conciliación y si bien se tiene que cuidar del detrimento patrimonial y si bien lo cubre y es un beneficio económico.*

*La policía recibe rápidamente el producto y se sale de la contingencia, recomendando el camino de la compensación y de subir a 1.300 unidades, siendo satisfactorio recibir esa compensación.*

*Parte técnica: el ensayo de solidez a color es un poco irrelevante en cuanto a la funcionalidad de la toalla, lo que busca es la absorción de la unidad y el ensayo a la luz va hacia la apariencia en cuanto a lo que simula a un tiempo que es a 5 años y que demostraría cómo se vería la toalla en un futuro, no afecta el servicio sino la apariencia y las 1000 toallas sería una buena compensación.*

*Desde que comenzó el proceso hemos reconocido la falla, solo la policía es la única que puede acreditar ese ensayo no hay nadie más, para el tema de la luz.*

*GONZALO RICARDO MUR - ÁREA CERTIFICADORA: Lo que dice acá el teniente tiene toda la razón, donde se deben acreditar laboratorios acreditados y de aquellos ensayos que no están acreditados se deben atestiguar y nosotros partimos del principio de la buena fe, frente al laboratorio LAXE y mandamos los ensayos que están acreditados allá. El cambio de color está*

(...)

*De los descargos presentados por el apoderado de la compañía aseguradora, se destaca lo siguiente:*

"(...)

*Vemos con beneplácito realizar un acuerdo directo, normativamente es dable dicha conciliación en virtud del artículo 68 de la Ley 80 de 1993, así como pronunciamientos de Colombia compra eficiente y lo aportare como prueba.*

*Se le dé la oportunidad de remediación al contratista y si se llegase a entregar parcialmente pueden dar lugar a la proporcionalidad de una pena conforme al artículo 1596 del código civil, así como el artículo 44 del CPACA, al presunto incumplimiento que se realice, bajo los principios de razonabilidad y racionalidad que le da a la entidad estatal hacer justa una sanción.*

*La preforma 1201084 que es la que rige el contrato habla de la compensación de saldos antes de emitir sanción, en el numeral 12 sección tercera.*

*Se compensen de estos saldos la sanción a imponer.*

(...)"

En el transcurso de la diligencia se le otorgó el uso de la palabra a la anterior supervisora de la orden de compra, señora capitán SARA RIASCOS, quién manifestó que los bienes entregados no cumplen con la solidez al color.

Posteriormente el señor teniente Daniel Zambrano adscrito al Grupo Control de Calidad, manifestó que los elementos deben contar con cada uno de los requisitos generales y específicos de la norma técnica del Ministerio de Defensa Nacional, como lo es la materia prima, sin embargo se presenta una falencia de solidez a la luz, la cual está por debajo de los criterios que exige la norma técnica, a su vez se debe emitir un certificado de conformidad por parte del ente certificador junto con otros ensayos de solidez de color al lavado, el cambio a color y a la trasferencia al color que tradicionalmente se conoce como manchado.

Al verificar cada uno de esos documentos, no se encuentra acreditado con la norma 4873-3 y la guía técnica del Ministerio de Defensa Nacional GTMD-00043, numeral 3.8 laboratorios, en el cual se indica que todos los ensayos deben ser con un organismo de acreditación, lo cual conlleva al no cumplimiento de la norma técnica.

Antes de dar por concluida la audiencia, la ordenación del gasto conminó al contratista al cumplimiento del acuerdo de voluntades observando las especificaciones técnicas del acuerdo de voluntades.

Posteriormente, el doctor JUAN NICOLÁS ROA ROMERO apoderado de la compañía aseguradora SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A, allegó por correo electrónico del 23 de enero de 2024, los siguientes documentos:

- Concepto de Colombia Compra Eficiente del 22/10/2015 en 3 folios.
- Carátula de la Póliza en 4 folios.

Para el día 06 de febrero de 2024, la firma contratista mediante correo electrónico allegó solicitud de cronograma estableciendo las siguientes fechas, para repetición del lote, así:

"(...)

Respetada Señora Mayor ELIANA YULIET GARCÍA:

Aún en espera de su pronunciamiento y respuesta sobre lo planteado por la aseguradora SURAMERICANA DE SEGUROS en dicha audiencia y con el ánimo de avanzar en la solución y cumplimiento del tema en mención, presentamos nuevamente como lo hemos reiterado en todas nuestras actuaciones, que la fuerza puede conciliar recibiendo el lote y una compensación adicional de 1.200 toallas; pero adicionalmente hemos ofrecido la repetición del LOTE cumpliendo con las normas y corrigiendo la falla de solidez a la luz (caso en el cual antes de proceder con el cronograma, le pedimos a la POLICÍA NACIONAL que acepte el cronograma propuesto para la repetición del mismo.)

Sería muy importante conocer el pronunciamiento de POLICÍA NACIONAL sobre los argumentos presentados por la aseguradora

Sometemos a su consideración el siguiente *cronograma para la repetición del lote* (fabricación de nuevas toallas):

No.	ACTIVIDAD	FECHA PROYECTADA (Día/Mes/Año)
		Entrega única: 100% 9.000 Unidades
1.	Auditoría de materia prima y 2% producto terminado	17/05/2024
2.	Entrega de certificados y pruebas de laboratorio	28/05/2024
3.	Auditoría de 80% y 100% producto terminado	7/06/2024



TRABAJAMOS PARA QUE LAS PERSONAS  
PUEBAN SOÑAR

4.	entrega de certificados y pruebas de laboratorio	19/06/2024
5.	Entrega total del lote	21/06/2024

Respetuosamente esperamos su respuesta positiva Señora Mayor ELIANA YULIET GARCÍA para volver a ejecutar el objeto contratado de acuerdo con su aprobación de este cronograma.

**NOTIFICACIONES**

En la Secretaría de su Despacho, en la dirección Calle 79 Sur # 52 A 145 La Estrella (Antioquia) y/o electrónicamente en losorio@distrihogar.com.co y jvalencia@distrihogar.com.co

De usted Señora Mayor ELIANA YULIET GARCÍA, atentamente.

Mediante correo electrónico del 06 de febrero de 2024 se dio traslado a la supervisión de la orden de compra para que se pronunciará sobre la solicitud incoada por el contratista.

Mediante correo electrónico del 13 de febrero de 2024, el contratista presentó el cronograma y plan de producción, de la siguiente forma:



TRABAJAMOS PARA QUE LAS PERSONAS  
PUEBAN SOÑAR

La estrella Antioquia, 13 de Febrero 2023

Señores  
POLICÍA NACIONAL  
Att : CLARA INÉS JIMÉNEZ PEREIRA  
Supervisora

**CRONOGRAMA OC 106782**

Cordial saludo

Se presenta el siguiente cronograma para la autoría y entrega de la OC 106782 del año 2023 de toallas verdes para la policía nacional, la cual se hará una sola entrega de acuerdo a la distribución indicada.

**ENTREGA TOTAL 9000 Unidades**

- Fechas de entrega del lote : 21/06/2024
- Fecha auditoría de materia prima y 2% de producto terminado:  
17/05/2024
- Entrega de certificados y pruebas de laboratorio: 28/05/2025
- Fecha auditoría del 80% y 100%: 07/06/2024
- Entrega de certificados y pruebas de laboratorio: 19/06/2024

Barranquilla, Febrero 13 del 2024

**PLAN DE PRODUCCIÓN TOALLA VERDE POLICÍA NACIONAL  
CI DISTRIHOGAR S.A.S.**

**MATERIA PRIMA E INSUMOS**

**Policia Nacional - Gestión General**

OC 106782	TOALLA VERDE	CANTIDAD	9000
DESCRIPCIÓN MATERIAL	CANTIDAD X UNIDAD	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD TOTAL
TELA TOALLA	0,42	METRO LINEAL	3780
HILO	26	METRO	234000
MARQUILLA	1	METRO	9000
BOLSAS	1	UNIDADES	9000
ADHESIVO INDIVIDUAL	1	UNIDADES	9000
BOLSONES	0,1667	UNIDADES	1500.3
COSTAL	0,1667	UNIDADES	1500.3
ADHESIVO COSTAL	0,1667	UNIDADES	1500.3



TRABAJAMOS PARA QUE LAS PERSONAS  
PUE DAN SOÑAR

**TASA DE PRODUCCIÓN**

Con un turno diario de 7am a 5:30 pm la capacidad de producción de nuestra planta para este elemento es la siguiente:

Por Hora: **555 Unidades**  
Por día: **5.000 unidades**  
Por semana: **30.000 unidades**  
por Mes: **120 unidades**

Cordialmente:

  
**JUAN FERNANDO VALENCIA BETANCOURT**  
CC 71.7586.535  
DIRECTOR COMERCIAL  
CI DISTRIHOGAR S.A.S  
800.186.656.1

Mediante comunicación oficial GS-2024-007968-DILOF del 11 de marzo de 2024, se solicitó a la supervisión se informara el estado actual de la ejecución de la orden de compra.

Mediante comunicación oficial GS-2024-010598-DILOF del 09 de abril de 2024, la supervisión de la orden de compra informó el estado de la ejecución, manifestando que la misma se encuentra en presunto incumplimiento total y que la cuantificación del diez por ciento 10% corresponde a la suma de \$21.417.858,00.

Mediante correo electrónico del 12 de abril de 2024 se dio traslado de la referida comunicación oficial GS-2024-010598-DILOF, para que las partes ejercieran su derecho a la defensa, sin embargo, no hubo pronunciamiento de la firma contratista y de la compañía aseguradora.

#### CONSIDERACIONES DE LA ENTIDAD

El legislador a través de las Leyes 1474 del 2011 y 1150 del 2007, facultó a las entidades estatales para adelantar trámites administrativos de carácter conminatorio y sancionatorio con ocasión de la ejecución de los contratos estatales, facultad que aplica la Dirección Logística y Financiera de la Policía Nacional, al evidenciar el presunto incumplimiento de la orden de compra No. 106782, el cual fue reportado por la supervisora de la misma.

En la orden de compra está plenamente identificado el principio de autonomía de la voluntad, en el cual el contratista tuvo la posibilidad de hacer las observaciones a las condiciones de la misma dentro de la etapa precontractual, siendo pleno conocedor del objeto contractual, condiciones técnicas requeridas, y tiempos a cumplir para realizar una normal ejecución, además de las consecuencias que le acarrearía el incumplimiento de cualquiera de sus obligaciones.

Así las cosas, dentro de la vida de los negocios, prima la honestidad y la confianza en todas las etapas del negocio jurídico, pero en especial, en la etapa de formación inicial, ya que es en este momento en el que las partes definen y establecen las condiciones en que otorgan su consentimiento, el que responde a cada uno de sus intereses y se edifica conforme al ordenamiento jurídico vigente e imperante al momento de su celebración.

Por lo que se deja de presente que la buena fe es uno de los principios generales de derecho más perceptibles y a su vez presente en el tráfico de las relaciones jurídicas o de derecho, no pudiendo escapar de ellas la relación pública - privada contractual, inclusive, cabe señalar que su aplicación reviste una mayor preeminencia y notabilidad cuando se trata de las relaciones que surjan desde la Administración Pública.

Realizadas las anteriores precisiones, la Entidad procede a revisar los argumentos del representante legal de la firma contratista y apoderado de la compañía aseguradora en los siguientes términos:

#### REEMPLAZO Y REPETICIÓN DEL LOTE

El representante legal de la firma contratista manifestó en sus descargos que el proveedor ha sido diligente en cuanto a la presentación de los elementos y que la falla en la decoloración de las toallas se puede subsanar compensando 1000 unidades más, definiendo que la compensación puede suplir la falencia técnica en cuanto al ensayo de solidez del color.

A su vez presenta un cronograma el cual tiene como fecha de entrega final del lote hasta el día 26 de junio de 2024.

Al respecto es necesario aclarar lo siguiente:

-Han transcurrido más de nueve (9) meses sin que se haya hecho entrega de los elementos, resultando insuficiente el cronograma allegado por el contratista, toda vez que la administración ha dado el plazo suficiente para la entrega real de los bienes contratados, sin embargo, no se evidencia la diligencia y buena fe contractual pues aún se mantiene el perjuicio real y directo para con la Entidad, siendo reiterado su comportamiento omisivo con relación al cumplimiento de los requisitos que resultan necesarios para el recibo a satisfacción de las banderas; comportamiento frente al

cual, la Dirección Logística y Financiera ha sido paciente hasta el punto de permitirle realizar la entrega, aun por fuera del término establecido para la ejecución del negocio jurídico.

Ahora bien, el proveedor argumenta haber actuado con diligencia en cuanto a los inconvenientes presentados con los ensayos en la solidez al color, pero no aporta prueba alguna donde se demuestre que esos problemas escaparon de su alcance, o se debieron a una fuerza mayor y/o caso fortuito, incumpliendo así las obligaciones específicas de la orden compra No. 106782, entre ellas, las siguientes:

"(...)

-11.46 *Cumplir con los requerimientos establecidos en la Guía Técnica de Evaluación de la Conformidad para los Productos del Sector Defensa GTMD-0004-A3.*

-11.47 *Cumplir con el cronograma para la entrega del Producto acordado en la Reunión de Coordinación.*

-11.60 *Mantener las condiciones exigidas de calidad para los Productos de Material de Intendencia y las normas técnicas requeridas en los Documentos del Proceso, sus anexos y la Guía Técnica de Evaluación de la Conformidad para los Productos del Sector Defensa GTMD0004-A3. (...)"*

Por último, no es viable entregar una compensación de 1000 toallas adicionales, por cuanto no está demostrado que la entidad sea codeudor de la firma contratista, sino contrario sensu, la administración está asumiendo el papel de acreedor, toda vez como se reitera, no se evidencia la entrega y recibido a satisfacción de los elementos objeto de la orden de compra No. 106782 conforme a las estipulaciones contractuales de la minuta del acuerdo marco de precios.

#### ARREGLO DIRECTO, COMPENSACIÓN Y PROPORCIONALIDAD DE LA SANCIÓN

El apoderado de la compañía aseguradora, solicita que se dé aplicación al mecanismo de arreglo directo, proporcionalidad de la sanción y la compensación de saldos que se llegase a presentar por parte del contratista.

Frente a ello se indica lo siguiente:

La actuación administrativa sancionatoria no se originó en una diferencia o controversia de tipo contractual entre las partes, ni tampoco se trata de un hecho susceptible de transacción, el presente trámite se fundamenta en los lineamientos determinados en la Ley 80 de 1993, que establece en el artículo 4 la obligación para las entidades estatales de adelantar las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias a que hubiere lugar (art.4-2).

En este sentido, es preciso traer a colación la sentencia del Consejo de Estado mediante la cual se resolvió un tema similar y se aclaró que la existencia de una cláusula compromisoria para solucionar sus diferencias no impide iniciar un procedimiento sancionatorio en contra del contratista, en la medida que con este último se persigue la correcta ejecución de los contratos. Al respecto, el Consejo de Estado<sup>1</sup> expresamente señaló que:

"(...)

*De acuerdo con lo transcrito, se concluye que la Audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, es un derecho y deber que le asiste a las Entidades Públicas a fin de esclarecer lo ocurrido dentro de la ejecución de los Contratos celebrados conforme al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, lo cual encuentra respaldo en los principios constitucionales, y el interés general que le asiste de velar por la guarda de los recursos públicos.*

*En consecuencia, se colige que a pesar de que existe una cláusula compromisoria entre las partes, lo cierto es que la ANI está en el deber y tiene el derecho de iniciar las actuaciones que estime necesarias para verificar la correcta ejecución de los contratos y velar por la debida utilización de*

<sup>1</sup> Véase sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, del 1º de agosto de 2013, expediente de tutela No. AC-76001-23-33-000-2013-00539-01. En este asunto el Contratista alegó la supuesta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y al derecho de acción, al tramitarse un proceso administrativo sancionatorio cuando él había formulado previamente un Tribunal Arbitral en el que se discutía la exigibilidad de las obligaciones a su cargo.

*los recursos públicos, de modo que el procedimiento sancionatorio en contra de la Sociedad Tren de Occidente goza de pleno respaldo constitucional y legal, y mal podría hablarse de una situación desproporcionada o arbitraria que excede el ámbito de competencias otorgadas a la Agencia Nacional de Infraestructura. Así las cosas, la Sala dirá que con el inicio del trámite sancionatorio del artículo 86 del Estatuto Anticorrupción, la ANI no vulneró los derechos fundamentales de la Sociedad Concesionaria.*

(...)"

Ahora bien, el arreglo directo y/o contrato de transacción es un mecanismo netamente voluntarista, el cual requiere que las partes involucradas renuncien a ciertos aspectos y debe ser adecuado al equilibrio del contrato.

Sobre la naturaleza jurídica de la transacción, Colombia Compra Eficiente conceptuó lo siguiente:

"(...)

*Sin embargo, para que la transacción reporte ventajas a las partes, debe satisfacer las exigencias decantadas por la jurisprudencia. Según el Consejo de Estado: "[...] jurisprudencialmente se ha agregado como elemento esencial de la transacción, las concesiones o sacrificios recíprocos entre las partes", es decir, el arreglo directo no puede "[...] mostrarse abiertamente desproporcionado". Este elemento también ha sido determinante para la justicia arbitral; pues en el evento en el que se celebre un contrato de transacción donde no se pactan concesiones recíprocas entre las partes, se está ante una figura jurídica diferente a la transacción, como por ejemplo una modificación de común acuerdo del contrato estatal. Por lo tanto, el acuerdo transaccional no puede implicar un reconocimiento exorbitante para el contratista, que no tenga ningún sustento, ni una renuncia infundada para la entidad estatal a reclamar la indemnización de los perjuicios que le hayan sido causados. Debe ser, por el contrario, un arreglo basado en elementos objetivos que permitan justificar la utilización de este mecanismo<sup>2</sup>.*

(...)"

En conclusión, el ejercicio del deber de vigilancia a cargo de las respectivas entidades administrativas no se ve limitado por la activación de los métodos alternativos de solución de conflictos y, en consecuencia, por el trámite de arreglo directo, toda vez que es de la esencia del contrato estatal que las obligaciones pactadas contractualmente sean debidamente cumplidas. Lo contrario, significaría eliminar las facultades de control propias de la Entidad cada vez que el contratista manifieste su desacuerdo en relación con el incumplimiento de las obligaciones contractuales y, en consecuencia, solicite o se encuentre a la expectativa de que el mecanismo de resolución de conflictos de que se trate, se vea agotado.

En lo que respecta a la proporcionalidad de la sanción, se aclara que la naturaleza de la cláusula penal expresada en la minutación del Acuerdo Marco para adquisición de Material de Intendencia CCE-919-AMP-2019, es eminentemente resarcitoria, y se concibe como una tasación anticipada de perjuicios cuando se configure por parte del contratista un incumplimiento total, parcial o la mora en la entrega.

Ahora bien, la doctrina indica claramente que para la aplicación del principio de proporcionalidad en lo que respecta a la reducción de la cuantificación de la cláusula penal, se debe tener en cuenta la forma como fue pactada la estipulación, identificación de la obligación u obligaciones a que se refiere y establecer si la obligación concernida puede cumplirse de manera parcial, tal como lo consagra el artículo 1594 del Código Civil, así:

"(...)

**ARTICULO 1594. TRATAMIENTO DE LA OBLIGACIÓN PRINCIPAL Y DE LA PENA POR MORA.**  
*Antes de constituirse el deudor en mora, no puede el acreedor demandar a su arbitrio la obligación*

<sup>2</sup> Concepto C-142 de 2023 Temas: PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Noción – Obligatoriedad de elaboración – Sujetos obligados / PUBLICACIÓN EN SECOP – Plan Anual de adquisiciones - Principio de transparencia / CONTRATO DE TRANSACCIÓN – Noción – Requisitos / CONTRATO DE TRANSACCIÓN – Mecanismo alternativo de resolución de conflictos – Entidades Estatales Radicación: Respuesta a consulta No. P20230415003325

*principal o la pena, sino solo la obligación principal; ni constituido el deudor en mora, puede el acreedor pedir a un tiempo el cumplimiento de la obligación principal y la pena, sino cualquiera de las dos cosas a su arbitrio; a menos que aparezca haberse estipulado la pena por el simple retardo, o a menos que se haya estipulado que por el pago de la pena no se entienda extinguida la obligación principal. (...)" (Negrilla fuera de texto).*

Asimismo, el Consejo de Estado, en sentencia del veintiséis (26) de enero de dos mil veintitrés (2023), indicó respecto de la rebaja de la cláusula penal, que esta dependerá de la forma en que quedó pactada según la autonomía negocial que tienen las partes para determinar, ellas mismas, los términos y el alcance que pactan, independientemente del carácter divisible o no de una u otra obligación, sin habilitar la posibilidad de reducción en los términos consagrados en el artículo 1596 del Código Civil.

Por tal razón, la administración dentro de la habilitación legal de la estipulación de la cláusula penal pecuniaria, pretende el resarcimiento de perjuicios por la mora del contratista y por ende la afectación está debidamente acreditada, por el simple retardo en el cumplimiento de sus obligaciones.

Por último, en lo que respecta a la compensación de saldos en cuanto a la sanción a imponer, la entidad hará el respectivo descuento de los saldos que existan a favor del contratista, de lo contrario procederá a hacer efectiva la garantía única de cumplimiento No. 3596468-1 del 24 de marzo de 2023, expedida por la Compañía Aseguradora Seguros Generales Suramericana S.A.

#### DE LA NATURALEZA DE LA CLÁUSULA PENAL

En cuanto a la aplicabilidad y naturaleza de la cláusula penal pecuniaria, el Código Civil establece en el artículo 1592, lo siguiente:

*"La cláusula penal es aquella en que una persona, para asegurar el cumplimiento de una obligación, se sujeta a una pena que consiste en dar o hacer algo en caso de no ejecutar o retardar la obligación principal." (Subrayado fuera de texto).*

En el mismo sentido, el Consejo de Estado mediante sentencia del 27 de marzo de 2014, expediente 28204, radicado 250002326000199900802 01, con ponencia del Magistrado DANILO ROJAS BETANCOURTH, se pronuncia al respecto así:

*"(...) Así, la cláusula penal pecuniaria tiene como funciones garantizar el cumplimiento, compeler al deudor a la satisfacción de la prestación, sancionar su incumplimiento y estimar anticipadamente el valor de los eventuales perjuicios que se podrían ocasionar con la inexecución de lo pactado, a diferencia de las multas contractuales las cuales tienen una finalidad eminentemente conminatoria, lo que en síntesis significa que con la cláusula penal lo que se busca no sólo es precaver sino también sancionar el incumplimiento total o parcial de las obligaciones a cargo del contratista.*

*Por consiguiente, resulta obvio que la cláusula penal puede hacerse efectiva una vez que el plazo de ejecución del contrato ha vencido y las prestaciones no se han cumplido total o parcialmente, pues qué mejor evidencia del incumplimiento que el vencimiento del término pactado sin la satisfacción total o parcial de las obligaciones surgidas con ocasión del contrato (...)"*

En tal virtud, es procedente la aplicación de la cláusula penal pecuniaria, considerando que el contratista no demostró causal alguna de exoneración de responsabilidad que la sustrajera de sus obligaciones contractuales, razón por la cual, razón por la cual, esta Dirección procederá a declarar el incumplimiento de la orden de compra, así:

#### DE LA DECLARACIÓN DE INCUMPLIMIENTO

En consideración a que las partes han previsto y fijado "ab-initio" el monto de los perjuicios que representará citado incumplimiento, con la cláusula penal, comprometiéndose el contratista a dar aplicabilidad a la estipulación contractual determinada si no se cumple, o si se realiza en forma

tardía la obligación de entrega, esto es, por fuera del plazo contractual, la Policía Nacional está facultada para declarar el incumplimiento de la orden de compra 106784, con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el Acuerdo Marco para la Adquisición de Material de Intendencia CCE-919-1-AMP -2019 (TOALLAS), ello con arreglo a la Ley 1150 de 2007, en concordancia con la Ley 1474 de 2011 que establece no sólo el procedimiento para la imposición de la cláusula penal pecuniaria, sino que adicionalmente constituye el reconocimiento expreso del factor de competencia en razón de la materia para que la Administración actúe de manera legítima.

Es así que frente a la inobservancia de las obligaciones contractuales, al sustraerse de la entrega del objeto contractual las partes acordaron: "(...) **CLÁUSULA VIGÉSIMA. "CLÁUSULA PENAL.** En caso de que el Proveedor incumpla parcial o totalmente las obligaciones establecidas en los numerales 11.43 a 11.64 de la Cláusula 11 del Acuerdo Marco, la Entidad Compradora podrá hacer efectiva la cláusula penal por una suma equivalente al 10% del valor total de la Orden de Compra que incumplió. La cláusula penal también puede ser impuesta por el mismo valor por parte de la Entidad Compradora, cuando el Proveedor incurra en una mora o retardo en el cumplimiento de dichas obligaciones. En este caso, la cláusula penal será pagada a favor de la Entidad Compradora.

*En ninguno de los casos expuestos anteriormente, el pago o deducción de la cláusula penal significará la exoneración del cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo Marco ni de las Órdenes de Compra.*

*Para el cobro de la cláusula penal, se podrá acudir a los mecanismos establecidos en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 en concordancia con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.  
(...)"*

Así las cosas, el monto de la sanción a imponer es el siguiente:

ÍTEM	ELEMENTO	VALOR DE LA ORDEN DE COMPRA No. 106782	10% DEL VALOR DE LA ORDEN DE COMPRA
1	TOALLA NTMD 0073 A5	\$214.178.580,00	\$21.417.858,00

**VALOR TOTAL CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA: VEINTIÚN MILLONES CUATROCIENTOS DIECISIETE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS MONEDA LEGAL (\$21.417.858,00).**

Que, en mérito de lo expuesto, la Directora Logística y Financiera de la Policía Nacional, de conformidad con las facultades legales,

#### RESUELVE

**ARTÍCULO 1°. DECLARAR** el incumplimiento total de la orden de compra No. 106782 a la firma C.I. DISTRIHOGAR S.A.S, identificada con NIT. 800.186.656-1, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva, y en consecuencia declarar ocurrido el siniestro.

**ARTÍCULO 2°. HACER EFFECTIVA** a favor de la Policía Nacional la cláusula penal pecuniaria en contra de la firma C.I. DISTRIHOGAR S.A.S, por la suma de VEINTIÚN MILLONES CUATROCIENTOS DIECISIETE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS MONEDA LEGAL (\$21.417.858,00).

**PARÁGRAFO 1°.** El valor antes mencionado será cancelado por la firma contratista, si existieren saldos a favor del mismo, la sanción será compensada de los valores que se le adeuden o la Entidad hará efectiva la garantía única número 3596468-1 del 24 de marzo de 2023, expedida por la Compañía Aseguradora Seguros Generales Suramericana S.A., en el amparo de cumplimiento. Si no fuere posible se cobrará por jurisdicción coactiva o por vía ejecutiva, según corresponda.

**PARÁGRAFO 2°.** Para efectos del pago del siniestro, se deberá efectuar en la cuenta corriente No. 0002321065 del Banco de Bogotá y allegar como prueba el respectivo comprobante de consignación a la Tesorería General de la Policía Nacional.

RESOLUCIÓN NÚMERO **0180** DEL **11 JUN 2024** PÁGINA 12 de 12  
CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO  
TOTAL DE LA ORDEN DE COMPRA No. 106782, OCURRIDO EL SINIESTRO Y SE HACE  
EFECTIVA LA CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA"

**ARTÍCULO 3º. NOTIFICAR** en audiencia la presente resolución a la firma C.I. DISTRIHOGAR S.A.S, y a la Compañía Aseguradora Seguros Generales Suramericana S.A, por intermedio de sus representantes legales y/o apoderados.

**ARTÍCULO 4º.** De conformidad con los artículos 6 numeral 6.2 de la Ley 1150 del 2007 y 218 del Decreto 0019 de 2012, una vez ejecutoriada la presente resolución, se ordenará la publicación en el SECOP II y se comunicará a la Cámara de Comercio donde se encuentre inscrita la firma C.I. DISTRIHOGAR S.A.S, igualmente se comunicará a la Procuraduría General de la Nación.

**ARTÍCULO 5º.** Contra la decisión aquí proferida procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Dada en Bogotá D.C., **11 JUN 2024**

  
Brigadier general **OLGA PATRICIA SALAZAR SANCHEZ**  
Directora Logística y Financiera de la Policía Nacional

  
Elaboró: CT. Luis Fernando Olarte Galeano  
DILOF-ASJUR

  
Revisó: MY. Elyana Yuliet Garcia  
DILOF-ASJUR

Fecha de elaboración: 11/06/2024  
Ubicación: Y:12024\INCUMPLIMIENTOS 2024\CITACIONES\106782 DISTRIHOGAR

Carrera 59 26-21 CAN, Bogotá D.C.  
Teléfonos 601 5159000 Ext 9013  
dliof.asjur-sec@policia.gov.co  
www.policia.gov.co

**INFORMACIÓN PÚBLICA**



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
POLICÍA NACIONAL  
DIRECCIÓN LOGÍSTICA Y FINANCIERA

RESOLUCIÓN NÚMERO **0448** DEL **03 OCT 2024**

*"Por la cual se resuelve los recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución No. 0180 del 11 de junio de 2024, "POR LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DE LA ORDEN DE COMPRA No. 106782, OCURRIDO EL SINIESTRO Y SE HACE EFECTIVA LA CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA"*

**LA DIRECTORA LOGÍSTICA Y FINANCIERA DE LA POLICÍA NACIONAL**

En uso de las facultades legales que le confiere la Ley 1474 de 2011 *"Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública"*, el Decreto 0984 del 20/06/2023, *"Por el cual se traslada a un personal de Oficiales Generales de la Policía Nacional"*, la Resolución Nro. 0269 del 25/01/2023, *"Por la cual se define la estructura orgánica de la Dirección Logística y Financiera, se determinan las funciones de sus dependencias internas y se dictan otras disposiciones"*, el artículo 1 de la Resolución Nro. 0579 del 28/02/2024, *"Por la cual se delega en algunos funcionarios, la competencia para contratar, comprometer y ordenar el gasto, en desarrollo de las apropiaciones incorporadas al presupuesto de la Policía Nacional de Colombia, suscribir comodato de bienes inmuebles, convenios y/o contratos interadministrativos, y se dictan otras disposiciones"*, y

**CONSIDERANDO:**

Que llevado a cabo el procedimiento señalado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, en concordancia con el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, mediante la Resolución No. 0180 del 11 de junio de 2024, la Dirección Logística y Financiera de la Policía Nacional resolvió **DECLARAR** el incumplimiento total de la orden de compra No. 106782 a la firma contratista C.I. DISTRIHOGAR S.A.S, y como consecuencia la ocurrencia del siniestro en el amparo de cumplimiento, respecto de la garantía única número 3596468-1 del 24 de marzo de 2023, expedida por la Compañía Aseguradora Seguros Generales Suramericana S.A., haciendo efectiva a favor de la Policía Nacional la cláusula penal pecuniaria por valor de VEINTIÚN MILLONES CUATROCIENTOS DIECISIETE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS MONEDA LEGAL (\$21.417.858,00).

Que el representante legal de la firma contratista, el día 24 de junio de 2024, presentó recurso de reposición en escrito contentivo en 05 folios.

Que el apoderado de la compañía aseguradora **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.**, el día 25 de junio de 2024, presentó recurso de reposición en escrito contentivo en 09 folios.

Que, mediante correo electrónico del 21 de junio de 2024, se programó la fecha de continuación de audiencia para la sustentación del recurso de reposición, para el día 26 de junio a las 10:00 horas.

Que teniendo en cuenta la agenda del despacho y por situaciones de fuerza mayor, se reprogramó la continuación de audiencia de presunto incumplimiento orden de compra 106782, para el día 02 de julio de 2024 a las 14:30 horas.

Que, en sesión de audiencia del 02 de julio de 2024, el representante legal de la firma contratista y el apoderado de la compañía aseguradora, se ratificaron de lo consignado.

en los recursos de reposición presentados por escrito, los días 24 y 25 de junio de 2024.

**DEL RECURSO DE REPOSICIÓN PRESENTADO POR EL REPRESENTANTE LEGAL DE LA FIRMA CONTRATISTA C.I. DISTRIHOGAR S.A.S**

El contratista solicita se reponga el acto administrativo recurrido, con fundamento en los siguientes argumentos.

**REPETICIÓN DEL LOTE**

"(...)

*Dice su resolución en la página 7 sobre la Repetición del Lote que han transcurrido 9 meses sin recibir el lote, presentando una inconsistencia en su misma información, por cuanto no solo en la resolución sino en muchísimas actuaciones que se viven con sus funcionarios a cargo de la supervisión de la Orden, que el cronograma está previsto para Entrega el 26 de Junio como la misma resolución cita, y es acá donde obligan 2 precisiones: Que no son 9 meses los transcurridos sino menos de 5 meses desde que se establece esta Audiencia de presunto incumplimiento y que todos sus funcionarios y su entidad, tienen los documentos soportes necesarios que se está en ejecución de un cronograma que ya cuenta con inspecciones y que estamos a 10 días de la entrega del lote final.*

*En una de las audiencias virtuales sufridas con el cronograma y en las actas del cronograma se dejó expresa constancia que la repetición del lote sin la aquiescencia de ustedes sería un riesgo que no correríamos puesto que no podríamos quedar con 2 lotes de 9000 toallas sin entregar.*

"(...)"

**COMPENSACIÓN**

"(...)

*Sigue su resolución con los argumentos del porque no procede la compensación y lo tenemos claro que eso solo era posible mediante un acuerdo entre ambos, pero lo que si no es consistente es que tengamos la segunda opción de repetición del lote y que 10 días antes se declare incumplida la orden, cuando llevamos 4 meses ejecutándola con debida diligencia y con el acompañamiento de sus funcionarios, tanto supervisores del contrato, como auditores. Esta más que probado en las actuaciones de la resolución que entre nuestra diligencia de inmediato a la contingencia en Julio de 2023, y nuestras invitaciones a la conciliaciones o corrección del lote, si mediaron 6 meses hasta que tuvimos la primera reunión en enero de 2024, pero mientras nosotros sí habíamos visitado en reiteradas ocasiones a sus supervisores como consta en escritos y registro de visitas a sus dependencias.*

"(...)"

**ALLANAMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN DE COMPRA**

"(...)

*Que el pasado 18 de junio se efectuó ya la inspección del lote por parte del funcionario delegado por la supervisora del contrato, Sra. Clara Jiménez y se verifico la existencia del 100% del producto. Previamente a esta inspección, acreditamos todas las pruebas*

*de laboratorio, donde se acredita que el producto es satisfactorio. Mientras se desarrolla esta audiencia, seguramente nosotros ya hemos terminado la entrega satisfactoria del producto y seguramente se habrá recibido a conformidad.*

*Es menester nuestro poner en alerta a la Administración Pública y en su caso, a su Dirección, que de no prosperar este recurso; acudiremos con toda energía a los órganos contenciosos a demostrar como una conducta dilatoria en principio y luego confusa después, permitiéndonos repetir el lote correspondiente, nos puede generar un detrimento patrimonial que repetiremos contra el estado que es superior en más de 20 veces a la cláusula penal.*

*Aportamos las pruebas que, a 3 días de inspección final, seremos sometidos a un proceso costoso y desgastante para todos los involucrados.*

(...)"

**DEL RECURSO DE REPOSICIÓN PRESENTADO POR EL APODERADO DE LA  
COMPAÑÍA ASEGURADORA SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.**

El apoderado de la Compañía Aseguradora Seguros Generales Suramericana S.A., solicita se reponga el acto administrativo recurrido, con fundamento en los siguientes argumentos.

**FALTA DE MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 0180 DE 2024 E IMPOSIBILIDAD  
DE EJECUCIÓN GENERADA POR LA ENTIDAD CONTRATANTE - EXCEPTIO NON  
ADIMPLETI CONTRACTUS**

"(...)

*La entidad estatal conforme el desarrollo de la audiencia, concertó con el contratista un acuerdo directo, enmarcado en el artículo 68 de la ley 80 de 1993, lo cual fue aceptado por las partes. En virtud de lo anterior, y conforme lo evidenciado en el recurso de reposición del contratista, las gestiones realizadas tendientes a la entrega se han realizado acuciosamente por C.I. DISTRIHOGAR S.A.S., y se encuentra a portas de la entrega del producto, siendo la materialización de la entrega un trámite en curso pronto a cumplirse.*

*Así las cosas, no es de recibo el actuar de la entidad estatal que, culminando con la materialización de la entrega de los productos, estime necesario sancionar al contratista estando a días de la subsanación del presunto incumplimiento endilgado al contratista.*

*Sin perjuicio de lo anterior, contrario sensu a lo expuesto por la entidad estatal, los perjuicios por mora que supuestamente se derivaron del trasegar de la entrega del producto, no darían lugar a las sanciones del caso, conforme lo que se expone en concepto N° Radicado: 215130007838 del 22 de octubre de 2015.*

*En tal sentido, la entidad desconoce lo preceptuado en el artículo 42 del CPACA: "La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos". (negrilla fuera de texto original), desconociendo que el cronograma se estableció hasta el 26 de junio de 2024, fecha que a la presentación de este recurso aún no fenece.*

*Igualmente, se indicó en estas dos oportunidades procesales que no puede perderse de vista que, de conformidad con lo dispuesto en el CPACA artículo 3°, 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. A partir de los presupuestos anteriores, que NO fueron*

*atendidos al momento de tomar la decisión en la resolución recurrida, evidenciamos una carencia protuberante de motivación en la decisión adoptada frente a los argumentos expuestos (...)"*

#### **FALTA DE ACREDITACIÓN DE PERJUICIOS**

*"(...)"*

*Referente al presunto incumplimiento, omitió la entidad acreditar así sea sumariamente los perjuicios sufridos con ocasión del presunto incumplimiento, lo que hace improcedente la aplicación de la cláusula penal.*

*En ese entendido y a pesar de constituir la cláusula penal una tasación anticipada de los perjuicios, la entidad estatal cuando decide aplicarla, no está relevada de acreditar los perjuicios ciertos y directos sufridos, si es que los sufrió, porque no necesariamente la inejecución de la prestación genera perjuicios. En este caso, agravado con el hecho de que la causa efectiva de la inejecución es atribuible a la entidad contratante, quien, desconociendo el principio de buena fe y confianza legítima, omitió los procedimientos regulados por ella misma, como es el caso, de emitir las ordenes de servicios, como ya se ha explicado y ha sido reconocido en prueba testimonial referenciada.*

*Al amparo del principio indemnizatorio, el beneficiario está en la obligación no solo de demostrar que el riesgo expresamente asegurado se materializó, sino además cuál es la cuantía de los perjuicios sufridos por este con ocasión de la realización del hecho futuro que no dependía de su exclusiva voluntad, y probar que se encontraba amparado, de manera que, no habiendo perjuicios, así hubiera acaecido siniestro, la aseguradora no está obligada a pagar. A su turno, se desconocen los criterios de proporcionalidad, razonabilidad y racionalidad, pues, no basta con el remedo de aplicación proporcional que se intentó en la decisión impugnada, sino que para que materialmente se puede hablar de proporcionalidad, deben atenderse los lineamientos jurisprudenciales sobre la materia, los cuales, entre otras, están contenidos en la sentencia del Consejo de Estado de fecha 26 de noviembre de 2015, Rad. 53.877, donde dicha Corporación se ocupó entre otras, de definir los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.*

*"(...)"*

#### **CONSIDERACIONES DE LA ENTIDAD**

La Dirección Logística y Financiera previo a adentrarse en el análisis de cada uno de los fundamentos de hecho y derecho alegados por los recurrentes, precisa que avoca competencia en los términos fijados por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, circunstancia por la cual el estudio y análisis se contraerá a valorar las pruebas y las conclusiones a las que arribó la Entidad con el acto administrativo recurrido, para determinar si le asiste o no razón a los recurrentes, para modificar la decisión adoptada en la Resolución No. 0180 del 11 de junio de 2024, "por la cual se declara el incumplimiento total de la orden de compra no. 106782, ocurrido el siniestro y se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria".

Así las cosas, dentro de la vida de los negocios, prima la honestidad y la confianza en todas las etapas del negocio jurídico, pero en especial, en la etapa de formación inicial, ya que es en este momento en el que las partes definen y establecen las condiciones en que otorgan su consentimiento, el que responde a cada uno de sus intereses, y se edifica conforme al ordenamiento jurídico vigente e imperante al momento de su celebración.

Por lo que se deja de presente que la buena fe es uno de los principios generales de derecho más perceptibles y a su vez presente en el tráfico de las relaciones jurídicas o

de derecho, no pudiendo escapar de ellas la relación pública - privada contractual, inclusive, cabe señalar que su aplicación reviste una mayor preeminencia y notabilidad cuando se trata de las relaciones que surjan desde la Administración Pública.

Que, sobre el particular, el Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativo- Sección tercera, Subsección C, del 22 de octubre de 2015, Expediente No. 19001233100020070055501 (48.061), MP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, expresó "De manera que el principio de la buena fe contractual es de carácter objetivo e impone, fundamentalmente, a las partes respetar en su esencia lo pactado, cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo, preservar la ejecución de lo convenido, observar cabalmente el deber de informar a la otra parte, y, en fin, 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". (Subraya fuera de texto).

Bajo este contexto y aclarando la buena fe que ejerce la Administración en el ejercicio de sus funciones, es importante resaltar que los particulares que celebren contratos con el Estado son considerados colaboradores del Estado para el cumplimiento del fin buscado con el contrato y cumplen una función social que les implica unas obligaciones, ya que aquí las partes no están en igualdad de condiciones, toda vez que existen una prerrogativas o facultades extraordinarias a favor de las entidades del Estado, como son: la terminación unilateral, la modificación unilateral, la interpretación unilateral, la caducidad, con sujeción a la normativa colombiana; ya que están de por medio los recursos públicos que exigen un manejo eficiente y la satisfacción del interés general.

Realizadas las anteriores precisiones, la Entidad procede a revisar los argumentos del recurrente en los siguientes términos:

#### FALTA DE ACREDITACIÓN DE PERJUICIOS

Al respecto hay que tener en cuenta lo siguiente:

Se itera que la redacción de la cláusula penal pecuniaria señalada en la minuta del acuerdo de marco de precios CCE-919-AMP-2019 fue clara en establecer que la pena se fundaba también en el simple retardo, lo cual releva a la entidad de no estar obligada a soportar el monto del perjuicio, siendo exigible en todos los casos tal como lo prescribe el artículo 1599 del Código Civil, así: "(...) *Habrá lugar a exigir la pena en todos los casos en que se hubiere estipulado, sin que pueda alegarse por el deudor que la inejecución de lo pactado no ha inferido perjuicio al acreedor o le ha producido beneficio (...)*".

Ahora bien, la referida cláusula pactada tiene diferentes funciones, entre ellas se encuentra que se estableció también como moratoria, es decir se aplica cuando se retarda la obligación, eso es, cuando no se reciben los bienes dentro del término pactado en el acuerdo de voluntades y su sustento se encuentra en el Código Civil colombiano así:

"...ARTICULO 1594. TRATAMIENTO DE LA OBLIGACION PRINCIPAL Y DE LA PENÁ POR MORA Antes de constituirse el deudor en mora, no puede el acreedor demandar a su arbitrio la obligación principal o la pena, sino solo la obligación principal; ni constituido el deudor en mora, puede el acreedor pedir a un tiempo el cumplimiento de la obligación principal y la pena, sino cualquiera de las dos cosas a su arbitrio; a menos que aparezca haberse estipulado la pena por el simple retardo, o a menos que se haya estipulado que por el pago de la pena no se entienda extinguida la obligación principal..." (Subrayado fuera de texto).

Lo que indica, que no es cierto, que el cumplimiento de las obligaciones en forma tardía purgue la mora, pues como lo vemos, en la ley y en Acuerdo Marco para la Adquisición de Material de Intendencia II, CCE-919-AMP-2019, (cláusula veinte), la cláusula penal fue pactada para sancionar no sólo el incumplimiento total de la orden de compra, sino también parcial, dentro del cual se encuentra la relativa a la obligación de plazo o retardo en la entrega.

Sobre la naturaleza indemnizatoria de la cláusula penal pecuniaria, el Consejo de Estado<sup>1</sup> ha dicho lo siguiente:

"(...)

*Por su parte, la cláusula penal pecuniaria, por regla general y salvo pacto expreso de las partes conforme al mandato de los artículos 1599 y 1600 del Código Civil, posee una naturaleza indemnizatoria o liquidatoria, al entenderse como una tasación anticipada de los perjuicios causados con el incumplimiento del contrato, de manera que el acreedor se exime de probar su existencia y cuantía; sin perjuicio de lo anterior, el artículo 1594 de la misma codificación establece que las partes pueden válidamente pactar la exigibilidad de la pena en caso del simple retardo, caso en el cual, el acreedor podrá exigir tanto el cumplimiento de la obligación como el pago la sanción pecuniaria estipulada.*

"(...)"

Conforme a lo anteriormente expuesto, la entidad puede imponer la cláusula contractual establecida por el retardo en el cumplimiento de las obligaciones tal como está expresamente establecido en la minuta del acuerdo marco de precios CCE-919-AMP-2019, conforme al principio de autonomía negocial de las partes.

**FALTA DE MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 0180 DE 2024 E IMPOSIBILIDAD DE EJECUCIÓN GENERADA POR LA ENTIDAD CONTRATANTE -EXCEPTIO NON ADIMPLETI CONTRACTUS**

Al respecto hay que tener en cuenta lo siguiente:

- Si bien es cierto el contratista hizo entrega de los elementos objeto del contrato en cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo, se debe tener en cuenta lo pactado en la **CLÁUSULA VIGÉSIMA. "CLÁUSULA PENAL"** de la minuta del acuerdo marco de precios CCE-919-AMP-2019, así:

"(...)

*La cláusula penal también puede ser impuesta por el mismo valor por parte de la Entidad Compradora, cuando el Proveedor incurra en una mora o retardo en el cumplimiento de dichas obligaciones. En este caso, la cláusula penal será pagada a favor de la Entidad Compradora (...)",* sin que ello comporte una falta en la motivación de la Resolución No. 0180 del 11 de junio de 2024, toda vez que solo después de sustentado el recurso de reposición los bienes objeto del acuerdo de voluntades fueron recibidos a satisfacción por parte de la entidad, esto es hasta el día 08 de julio de 2024.

Por último, para sustentar la falta de motivación de un acto administrativo no basta con la inclusión de simples palabras genéricas, sino que se debe desarrollar una relación

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A  
Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil veinticuatro (2024) Expediente: 250002336000-2017-01383-01 (62986) Demandante: Consorcio La Sirena 2014 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano - IDU Medio de control: Controversias contractuales Asunto: Sentencia de segunda instancia

fáctica en concreto desde el punto de vista de los fundamentos de hecho y derecho, que ataquen el fondo del asunto, que para el caso de marras no se vislumbra.

**COMPENSACIÓN**

Al respecto hay que tener en cuenta lo siguiente:

No es cierto que se haya ejercido una debida diligencia por parte del contratista; si bien es cierto, los bienes objeto de la orden de compra 106782, fueron recibidos a satisfacción 10 meses después de terminado el plazo de ejecución, también lo es que el incumplimiento fue declarado mediante Resolución No. 0180 del 11 de junio de 2024, reiterando que la compensación alegada por el contratista en nada resarce el perjuicio demostrado por parte de la supervisión, en la comunicación oficial No. GS-2024-025516-DILOF del 23 de agosto de 2024 por la mora o simple retardo, tal como se evidencia en la siguiente imagen:

"(...)



Mensaje de correo electrónico enviado por alfonso.pardo@correo.policia.gov.co  
Teniendo en cuenta la presente solicitud y con el fin de dar respuesta a lo requerido en el mismo, respetuosamente me permito informar lo siguiente así:

- 1. verificada la base de datos del aplicativo SIFAC (sistema de información para la facturación y control de dotaciones) no se evidencia la entrega de toallas al personal de auxiliares de la policía nacional, en el segundo semestre del año 2023 y el primer semestre de la presente vigencia, dejando de dotar aproximadamente 4.500, por la no entrega de 9.000 toallas.



0448

RESOLUCIÓN NÚMERO DEL 03 OCT 2024 PÁGINA 8 de 11  
"POR LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN INTERPUESTOS EN  
CONTRA DE LA RESOLUCIÓN NO. 0180 DEL 11 DE JUNIO DE 2024, "POR LA CUAL SE  
DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DE LA ORDEN DE COMPRA NO. 106782,  
OCURRIDO EL SINIESTRO Y SE HACE EFECTIVA LA CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA"

GS-2024-025516-DILOF

2. Igualmente verificado el sistema de información logística SAF, se evidencia la recepción de 9.000 toallas soportado en el documento  
material N° 5005403797 de fecha 10/07/2024.

3. Por último, a la fecha de recepción de las 9.000 toallas y hasta el día 22/09/2024, dando aplicabilidad el plan de distribución DILOF  
2024, se han distribuido 540 de las mismas, a los diferentes unidades a nivel nacional, se:

UNIDAD	CANTIDAD
DECLUN A	120
DEP-094	80
DESAN	60
MEBLIC	80
DECHO	200
ESVEL C	40
TOTAL	540

Teniendo en cuenta lo anterior se avisan perjuicios, por la no entrega de toallas al personal de auxiliares, para uso del aseo personal, lo  
que genera la no posibilidad de atender a nuestro cliente interno, con los elementos básicos para la presentación personal en  
cumplimiento de las actividades propias de la misión institucional.

Atentamente,

Intendente Jefe ALFONSO LEONARDO PARDO LOPEZ  
Almacenista General de Vestuario DILOF E.

"(...) En tal sentido se itera si con ocasión al simple retardo por parte del contratista en la entrega de  
los elementos, se generó algún tipo de perjuicio y/o afectación en contra de la entidad por parte del  
destinatario final (auxiliares de policía), que, en caso de ser positivo, deberá estar debidamente  
soportado y acreditado (...)"

Por lo anterior me permito informar a mi General, que se solicitó al almacenista mediante  
comunicación oficial GS-2024-010019-DILOF del 03/04/2024 al señor Intendente Jefe ALFONSO  
LEONARDO PARDO LÓPEZ informar si presentó algún perjuicio la no entrega de los bienes por parte  
de la firma contratista.

- Mediante comunicación oficial GS-2024-010244 del 05/04/2024 el señor Intendente jefe  
ALFONSO LEONARDO PARDO LÓPEZ informa las novedades presentadas por la no entrega de  
los bienes por parte de la firma contratista el cual informa lo siguiente así:

(...)  
De manera atenta me permito informar a señora PRO03-CLARA INEC JIMÉNEZ PEREIRA, que la  
demora en la entrega de estos elementos en mención, si causa perjuicios para la institución,  
afectando el plan de distribución Nacional, teniendo en cuenta que no se ha realizado la entrega  
oportuna de los elementos contratados al usuario final en el último semestre del año 2023 y primer  
trimestre de la presente vigencia, dejando de atender la necesidad aproximada de 4500 Auxiliares de  
Policía, no entregando un total de 9.000 toallas, generando quejas por parte de los almacenes a nivel  
nacional donde están ubicados este personal, cumpliendo la misión institucional.

(...)"

#### REPETICIÓN DEL LOTE

Al respecto hay que tener en cuenta lo siguiente:

-No es cierto como lo afirma el representante legal de la firma contratista, que el incumplimiento haya nacido con el inicio de la actuación administrativa sancionatoria establecida en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, toda vez que la misma inició con el informe de presunto incumplimiento allegado por la supervisión, mediante comunicación oficial GS-2023-014802-DILOF del 09 de noviembre de 2023, donde se estableció el no cumplimiento en la entrega de los elementos objeto de la orden de compra, en el plazo establecido en la prórroga No. 1, suscrita el 22 de junio de 2023, ampliando el plazo hasta el día 28 de julio de 2023.

Ahora bien, el hecho que el contratista repita el lote y haga entrega de los elementos en forma tardía, no conlleva como obligación expresa por parte de la entidad a archivar el procedimiento, sino que se debe analizar para cada caso en particular la debida diligencia por parte del proveedor y que con ello no se haya generado una afectación real a la obligación de la entidad frente a que los usuarios finales (auxiliares de policía), reciban sus elementos, que para el caso de marras no se cumple por cuanto que la supervisión con la comunicación oficial GS-2024-025516-DILOF del 23 de agosto de 2024, manifestó la afectación por la no entrega de los bienes al personal de auxiliares de policía relacionados en la orden de compra No. 106782.

Sobre el cese del procedimiento, consagrado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 el Consejo de Estado<sup>2</sup> ha dicho lo siguiente:

"(...)

*La tesis no solo carece de respaldo sino también lógico y de coherencia administrativa, toda vez que de admitirse se facultaría al contratista de manipular y jugar con la potestad sancionatoria de la administración, de manera irresponsable y además injustificada para la seguridad jurídica que también protege a la administración, porque bastara que le inicien un proceso sancionatorio para que previamente o incluso durante él se ponga al día, con el propósito declarado de burlar la sanción que tiene merecida.*

*Esta tesis sólo tiene una salvedad posible -ni siquiera necesaria u obligada- tratándose de sanciones de todo tipo, y esto en vigencia de la Ley 1150 -que además no rige para el caso concreto-, puesto que el literal d) del art. 86 de la Ley 1474 de 2011 establece que "La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento" -negrilla fuera de texto-, lo que significa que la administración puede imponer la sanción o perdonarla, pero el contratista no tiene el derecho a exigir lo último, por el hecho de ponerse al día en las obligaciones, pues se trata de una potestad para la administración y no de un derecho de aquél.*

"(...)"

#### ALLANAMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN DE COMPRA

Al respecto hay que tener en cuenta lo siguiente:

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 24 de octubre de 2013, Expediente No.24697.

-La entidad no está obligada a dar por terminada la actuación administrativa sancionatoria, cuando el contratista cumpla de forma tardía con sus obligaciones y manifieste circunstancias que estaban bajo su cuidado, control y manejo, cumpliendo extemporáneamente los plazos de entrega acordados, puesto que lo que se pretende por la institución es compensar los daños derivados del incumplimiento.

En un caso similar el Consejo de Estado<sup>3</sup> dijo lo siguiente:

"(...)

*El inciso final del literal d) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, no impone a las entidades el deber de terminar el procedimiento administrativo cuando se observe el cumplimiento de las obligaciones contractuales que se encontraban en mora, pues el enunciado de la norma es facultativo; en consecuencia, si bien la administración tiene la potestad de continuar o no con el procedimiento, la norma no puede interpretarse en el sentido de que el contratista tiene el derecho a exigir la finalización del procedimiento por la cesación del incumplimiento, especialmente al considerar que, independientemente que este se allanara al cumplimiento de las obligaciones por efecto del trámite de sanción, lo pretendido por la entidad no era conminar al contratista a ejecutar sus prestaciones, sino la compensación de los perjuicios derivados del incumplimiento o cumplimiento tardío de sus obligaciones contractuales.*

"(...)"

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que tal como lo establece el artículo 4 de la Ley 80 de 1993 es obligación para las entidades estatales adelantar las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias a que hubiere lugar (art.4-2), obligación que viene a ser reforzada por el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 cuando establece, que las entidades contratantes garantizarán el recaudo y pago de las multas y cláusulas penales pecuniarias impuestas en desarrollo del contrato estatal; de lo cual se desprende que dicha labor constituye una obligación y no una facultad de la cual pueda disponer la entidad estatal a su arbitrio.

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional<sup>4</sup> señaló que la potestad sancionatoria en materia contractual es una herramienta con la que cuenta la Administración para la realización de sus fines, la cual debe ceñirse al ordenamiento jurídico y a los principios generales de las actuaciones administrativas, así:

"(...)

*La potestad administrativa sancionadora constituye un instrumento de realización de los fines que la Carta atribuye a estas autoridades, pues permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos.*

"(...)"

Por último, no existe en el ordenamiento legal prohibición alguna en la cual las entidades del Estado no puedan ejercer sus prerrogativas y/o facultades

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil veinticuatro (2024) Expediente: 250002336000-2017-01383-01 (62986) Demandante: Consorcio La Sirena 2014 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano - IDU Medio de control: Controversias contractuales Asunto: Sentencia de segunda instancia

<sup>4</sup> Sentencia C-597 de 1996.

RESOLUCIÓN NÚMERO **0448** DEL **03 OCT 2024** PÁGINA 11 de 11  
"POR LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN INTERPUESTOS EN  
CONTRA DE LA RESOLUCIÓN NO. 0180 DEL 11 DE JUNIO DE 2024, "POR LA CUAL SE  
DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DE LA ORDEN DE COMPRA NO. 106782,  
OCURRIDO EL SINIESTRO Y SE HACE EFECTIVA LA CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA"

sancionatorias para buscar el cumplimiento de las obligaciones del contratista cuando no lo ha hecho en los términos del acuerdo de voluntades.

Que, en mérito de lo expuesto, la Directora Logística y Financiera de la Policía Nacional,

### RESUELVE

**ARTÍCULO 1º.** Modificar el artículo 1º de la Resolución No. 0180 del 11 de junio de 2024 el cual quedará de la siguiente manera: "...**ARTÍCULO 1º. DECLARAR el incumplimiento parcial de la orden de compra No. 106782 a la firma C.I. DISTRIOGAR S.A.S, identificada con NIT. 800.186.656-1, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva, y en consecuencia declarar ocurrido el siniestro...**"

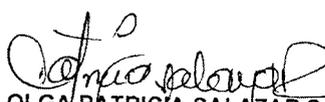
**ARTÍCULO 2º.** Los demás artículos de la Resolución Nro. 0180 del 11 de junio de 2024, no modificados en el presente acto administrativo, continúan vigentes.

**ARTÍCULO 3º. NOTIFICAR** en audiencia la presente resolución a la firma C.I. DISTRIOGAR S.A.S, y a la Compañía Aseguradora Seguros Generales Suramericana S.A, por intermedio de sus representantes legales y/o apoderados.

**ARTÍCULO 4º.** Contra la presente resolución no procede recurso alguno, de acuerdo a lo establecido en el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Dada en Bogotá D. C., **03 OCT 2024**

  
Brigadier General **OLGA PATRICIA SALAZAR SANCHEZ**  
Directora Logística y Financiera de la Policía Nacional

Elaboró: CT. Luis Fernando Olarte Galeano  
DILOF ASJUR.

Revisó: My. Eliana Yuliet García  
DILOF-ASJUR

Fecha de elaboración: 30-09-2024

Ubicación: Z:\DIRAF - LUIS FERNANDO OLARTE GALEANO\2024\INCUMPLIMIENTOS 2024\CITACIONES\106782 DISTRIOGAR

Carrera 59 26-21 CAN  
Teléfonos 3159450-3159982  
[dilof.asjud-sec@policia.gov.co](mailto:dilof.asjud-sec@policia.gov.co)  
[www.policia.gov.co](http://www.policia.gov.co)

**INFORMACIÓN PÚBLICA**

1DS - RS - 0001  
VER: 3

Aprobación: 15-02-2024





**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**  
**POLICÍA NACIONAL**  
**DIRECCIÓN LOGÍSTICA Y FINANCIERA**  
**GRUPO DE ASUNTOS JURÍDICOS**

### **CONSTANCIA DE EJECUTORIA**

En la fecha se deja constancia, que la Resolución No. 0448 del 03 de octubre de 2024, *“por la cual se resuelve los recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución No. 0180 DEL 11 de junio de 2024, “POR LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DE LA ORDEN DE COMPRA NO. 106782, OCURRIDO EL SINIESTRO Y SE HACE EFECTIVA LA CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA”*, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, quedó ejecutoriada el 04 de octubre de 2024.

La presente se expide hoy 07 de octubre de 2024.

Capitán **LUIS FERNANDO OLARTE GALEANO**  
Secretario Ad-Hoc

Carrera 59 26-21 CAN, Bogotá  
Teléfonos 5159000 Ext 9013  
[dilof.asjud-sec@policia.gov.co](mailto:dilof.asjud-sec@policia.gov.co)  
[www.policia.gov.co](http://www.policia.gov.co)

**INFORMACIÓN PÚBLICA**

1DS - RS - 0001  
VER: 3

Aprobación: 27/02/2017

