



UNIDAD
DE RESTITUCIÓN
DE TIERRAS

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS
DESPOJADAS

RESOLUCIÓN NÚMERO 00417 DE 2021

"Por medio de la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 00406 de 2021, la cual impuso la multa estipulada en el Acuerdo Marco de Precios para el suministro del Servicio Integral de Aseo y Cafetería por parte Entidades Compradoras CCE-972-AMP-2019 respecto de la ORDEN DE COMPRA No. 59788, ORDEN DE COMPRA No. 59792, ORDEN DE COMPRA No. 59793 Y ORDEN DE COMPRA No. 60369, SUSCRITAS ENTRE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS Y MR CLEAN S.A."

EL SECRETARIO GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - UAEGRTD

En ejercicio de las funciones conferidas en el numeral 3 del artículo 19 del Decreto 4801 de 2011 y la Resolución No. 00852 del 27 de noviembre de 2018, expedida por el Director General de la Unidad y en cumplimiento de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, las demás normas concordantes, y

CONSIDERANDO:

La AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - COLOMBIA COMPRA EFICIENTE suscribió el Acuerdo Marco de Precios para el suministro del Servicio Integral de Aseo y Cafetería por parte Entidades Compradoras CCE-972-AMP-2019, el cual se celebró con (i) SERVIESPECIALES S.A.S.; (ii) CLEANER S.A.; (iii) SERVIASEO S.A. SERVIASEO; (iv) CENTRO ASEO MANTENIMIENTO PROFESIONAL S.A.S.; (v) INTERNEGOCIOS S.A.S.; (vi) SERVI LIMPIEZA S.A.; (vii) CASALIMPIA S.A.; (viii) REPRESENTACIONES E INVERSIONES ELITE LIMITADA. (ix) FULHERS SERVICE & COMPAÑIA S.A.S.; (x) ASEOS COLOMBIANOS ASEOCOLBA S.A. SIGLA ASEOCOLBA S.A.; (xi) J D R ASISTENCIAMOS E U; (xii) CALIDAD TOTAL S.A.S. (xiii) MR CLEAN S.A.; (xiv) UNION TEMPORAL ECOLIMPIEZA; (xv) ASEAR S.A. E.S.P; (xvi) MUNDOLIMPIEZA LTDA; (xvii) UNIÓN TEMPORAL ASEO DE COLOMBIA 2; (xviii) COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO SERCONAL; (xix) SERVICIOS DE ASEO, CAFETERIA Y MANTENIMIENTO INSTITUCIONAL, OUTSOURCING SEASIN LIMITADA; (xx) BRILLASEO S.A.S.; (xxi) LADOINSA LABORES DOTACIONES INDUSTRIALES S.A.S.; (xxii) LIMPIEZA INSTITUCIONAL LASU S.A.S.; (xxiii) UNION TEMPORAL BIOLIMPIEZA; (xxiv) SOLUCIONES FACILITY COLOMBIA SAS (xxv) KIOS S.A.S. (xxvi) EASYCLEAN G&E S.A.S.; (xxvii) UNION TEMPORAL EMINSER SOLOASEO 2020 (xxviii) SERVICIAL S.A.S.

Derivado del citado acuerdo, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas emitió las siguientes órdenes de compra:

- (i) ORDEN DE COMPRA No. 59788, la cual se emitió el 26 de noviembre de 2020
- (ii) ORDEN DE COMPRA No. 59792, la cual se emitió el 26 de noviembre de 2020

GJ-FO-04
V.4



**El campo
es de todos**

Minagricultura

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

Calle 26 N° 85b-09 Pisos 3, 4 y 5 - Teléfonos (57 1) 3770300 - 3770305 - 3770310 Bogotá, D.C., - Colombia
www.restituciondeltierras.gov.co Síguenos en: @URestitucion

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se justifica una contratación directa de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015"

- (iii) ORDEN DE COMPRA No. 59793, la cual se emitió el 26 de noviembre de 2020
- (iv) ORDEN DE COMPRA No. 60369, la cual se emitió el 2 de diciembre de 2020

Igualmente, se convino como fecha de terminación de las citadas órdenes de compra el día 27 de junio de 2022.

Así mismo, para cada una de las órdenes de compra emitidas se estableció el siguiente valor:

- (i) ORDEN DE COMPRA No. 59788: \$ 215.783.428,19
- (ii) ORDEN DE COMPRA No. 59792: \$ 367.901.633,14
- (iii) ORDEN DE COMPRA No. 59793: \$263.366.269,75
- (iv) ORDEN DE COMPRA No. 60369: \$171.587.749,39

La audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, fue llevada a cabo y presidida por el Secretario General de la UAEGRTD con la presencia de la supervisión, el representante legal de **MR CLEAN S.A.**, así como la apoderada de **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** En dicha audiencia el Secretario General procedió a proferir la respectiva resolución frente al proceso adelantado en contra de **MR CLEAN S.A.**, y como resultado de la misma se impuso la multa pactada respecto de las órdenes compra mencionadas.

II. RECURSOS DE REPOSICIÓN INTERPUESTOS

El representante legal de MR CLEAN S.A. sustenta el recurso de reposición en cinco argumentos centrales, los cuales se sintetizan a continuación:

1. Fundamenta su recurso en que las órdenes de compra se han venido ejecutando de una manera ajustada dentro de las posibilidades que hemos tenido y con obviamente unas fallas que también se han reconocido. En este sentido, el incumplimiento de una cita no implica el incumplimiento del contrato.
2. Así mismo, señala que hasta el momento la unidad ha venido aceptando las facturas por el servicio prestado, aclarando que si algún elemento ha faltado no se ha facturado por parte de MR CLEAN S.A. y, en consecuencia, no se paga por la unidad. De esta manera, la entidad no está sufriendo perjuicio alguno, como quiera que no ha pagado conceptos que no ha recibido.
3. Adicionalmente, el hecho de que la entidad haya cancelado las facturas de todos los meses anteriores, es una manera muy clara y directa, de que el servicio se ha venido prestando por parte del contratista.
4. Se explica que el cálculo de la sanción que se impone a la empresa no es correcto, pues el este se hace como si el contrato no se hubiera ejecutado, por que han calculado el costo diario de la prestación del servicio y luego ese valor lo multiplican por los 6 meses que llevamos de ejecución de las órdenes de compra, criterio que no guarda ninguna proporcionalidad con el eventual detrimento que ha podido sufrir la entidad y, en este sentido, es mecanismo de cálculo que no sería adecuado.

GJ-FO-04
V.4



El campo
es de todos

Minagricultura

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

Calle 26 N° 85b-09 Pisos 3, 4 y 5 - Teléfonos (57 1) 3770300 - 3770305 - 3770310 Bogotá, D.C., - Colombia
www.restituciondetierras.gov.co Síguenos en: @URestitucion

Resolución Número 00417 de 2021 Hoja N°. 3

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se justifica una contratación directa de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015"

5. Si bien hubo retrasos en la ejecución el objeto del contrato, se espera que haya una culminación plena del cumplimiento de las órdenes de compras.

A su turno, la apoderada de Seguros del Estado S.A. precisa los siguientes argumentos:

1. Para el presente caso, si bien es cierto que el contratista no ha podido cumplir el contrato en los tiempos pactados, la multa no sería viable teniendo en cuenta que la entidad ha venido realizando los pagos, según lo ejecutado por el contratista, por este motivo no considera que la multa sea oportuna, acompañado de los graves problemas económicos que esta teniendo el contratista pues también esto le afectaría en gran medida para seguir con la ejecución del contrato.
2. En el caso concreto la entidad esta tasando la multa frente a la totalidad de las órdenes de compra a la fecha de notificación de acto administrativo, sin tener en cuenta que el contratista si ha venido ejecutando el contrato.
3. Configurándose el supuesto de hecho exigido por el contrato y por la Ley, debe la Entidad ordenar la Compensación de la sanción, en el evento de existir saldos a favor del contratista, solicitamos a la Entidad efectuar la compensación de la sanción de los saldos a favor del contratista.

Así mismo, se deja constancia en relación con la asistencia del representante legal de MR CLEAN S.A. Todo lo cual queda incorporado en el CD de audio y de video, que hace parte integral del expediente.

III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA GENERAL

Prácticamente desde el inicio de la ejecución de los órdenes de compra, la UAEGRTD ha puesto de presente los retrasos en la ejecución de las misma por parte del contratista, quien como ya se ha dejado claro no atendió de manera oportuna la obligaciones a sus cargo.

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo anterior, para la entidad la ejecución de las órdenes de compra significa un importante contratiempo, como quiera que los elementos y servicios no ejecutados por el contratista de manera satisfactoria son necesarios para el normal desarrollo y funcionamiento de la entidad, pues es presupuesto sustancial para el cumplimiento del objeto de cualquier entidad contar con unas instalaciones y servicios que, cuando menos, puedan garantizar el buen uso y desempeño de los colaboradores de la entidad.

Desde luego, el hecho de que para efectos de la liquidación de la multa se hayan tenido en cuenta casi el plazo que llevan de ejecución de las órdenes de compra está directamente relacionado con el hecho de que desde la iniciación de las mismas el contratista ha incurrido en retrasos y mora en la entrega de los elementos requeridos por la entidad, téngase en cuenta que los retrasos reportados en el informe elaborado por la supervisora se registran retrasos entre 178 y 184 días. Debe recordarse que para efectos de la imposición de la multa se tuvo en cuenta el límite máximo señalado por el acuerdo marco de precios, pues de lo contrario el monto de la sanción hubiera sido mucho más onerosa para el contratista, tal como se señaló en la Resolución No. 00406 de 2021

GJ-FO-04
V.4



El campo
es de todos

Minagricultura

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

Calle 26 N° 85b-09 Pisos 3, 4 y 5 - Teléfonos (57 1) 3770300 - 3770305 - 3770310 Bogotá, D.C., - Colombia
www.restituciondeltierras.gov.co Síguenos en: @URestitucion

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se justifica una contratación directa de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015"

A ese propósito debe tenerse en cuenta lo señalado por Colombia Compra Eficiente respuesta número 4201813000008918, a la consulta del 25 de octubre de 2018 en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 5 del artículo 3 del Decreto 4170 de 2011, en la cual se precisó lo siguiente:

"Las Entidades Estatales tienen el deber de actuar conforme al principio de proporcionalidad al momento de analizar el impacto que podría generar el incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. En virtud de lo anterior, la Entidad Estatal en la etapa de planeación deberá aplicar dicho principio para el cálculo del monto de las multas, de modo que, estas sean proporcionales al hecho que genera el incumplimiento."

Más adelante, señala:

"Si bien la normativa del Sistema de Compra Pública, no establece una cuantía o límite que deba tenerse en cuenta para la aplicación de multas por parte de la administración, la jurisprudencia del Consejo de Estado sí indica que las Entidades Estatales deben observar el principio de proporcionalidad al momento de imponer multas por incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. En virtud de lo anterior, la Entidad Estatal en cumplimiento del deber de análisis debe calcular el impacto que podría tener el incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, de modo que realice un ejercicio que le permita cuantificar el hecho que genera el incumplimiento y tasarlo de manera proporcional con respecto al valor del contrato."

Del texto transcrito se concluye que la entidad tiene el deber de calcular el monto de la sanción en función del valor del contrato, tal como se procedió en la liquidación de la multa incorporada en la Resolución 00406 de 2021. Valga agregar que los recursos interpuestos, más allá de señalar la eventual inaplicación del principio de proporcionalidad por parte de la entidad, no aportan criterios concretos y precisos que permita concluir que se incurrió en la vulneración del citado principio.

Ahora bien, frente al argumento tanto del contratista como del garante, relativo a que el pago de las facturas implica el saneamiento el incumplimiento, con otras palabras la purga de la mora, debe precisarse en primer término que el informe de la supervisora que dio origen al presente trámite, no señala cuestionamiento alguno en relación con los elementos y servicios correctamente recibidos y ejecutados, lo que se reprocha es el cumplimiento imperfecto o tardío de las obligaciones a cargo del contratista y esto es lo que es motivo de sanción.

Sobre el particular, en la cláusula 10 del acuerdo marco de precios, facturación y pago, la cual dispone, en lo pertinente:

"El Proveedor debe cumplir con las obligaciones derivadas de la Orden de Compra mientras el pago es formalizado. En caso de mora de la Entidad Compradora superior a 30 días calendario, el Proveedor puede suspender la prestación del Servicio Integral de Aseo y Cafetería y las entregas pendientes a la Entidad Compradora hasta que esta realice el pago."

GJ-FO-04
V.4



El campo
es de todos

Minagricultura

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

Calle 26 N° 85b-09 Pisos 3, 4 y 5 - Teléfonos (57 1) 3770300 - 3770305 - 3770310 Bogotá, D.C., - Colombia
www.restituciondelatierras.gov.co Síguenos en: @URestitucion

Resolución Número 00417 de 2021 Hoja N°. 5

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se justifica una contratación directa de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015"

Colombia Compra Eficiente puede suspender el registro en la Tienda Virtual del Estado Colombiano de las Entidades Compradoras que: (i) estén mora en el pago de sus facturas por 30 días calendario o más; o (ii) que hayan presentado mora en el pago de sus facturas en cinco (5) oportunidades en un mismo año."

Como se ve, la entidad tiene la obligación de tramitar las facturas que presente el contratista, dado que abstenerse de hacerlo habilita al contratista a suspender el servicio, situación que haría aún más gravosa la situación de la UAEGRTD.

Acompañado a la anterior, el no pago de los bienes y servicios correctamente prestados puede implicar un aprovechamiento indebido por parte de la entidad, incurriendo en un eventual enriquecimiento sin causa, figura que como sabemos el tiene el propósito de brindar protección a aquella persona que se ha empobrecido a favor de otra, sin una justificación jurídica.

Adicionalmente, el contratista puso de presente en desarrollo de la audiencia sus dificultades de caja atendiendo el incumplimiento de algunas entidades respecto de otros contratos, situación que a todas luces resultaría más apremiante y complicada para Mr Clean S.A. en el hipotético evento en que la entidad se hubiera abstenido de pagar las facturas presentadas.

La supervisora del contrato no debe proceder con una mera aprobación de los elementos y servicios recibidos, debe comprobar los mismos se entreguen o presten en los plazos establecidos en las órdenes de compra, como quiera que estaría en contradicción con sus deberes como supervisora del contrato, pues el cumplimiento del contrato en el plazo convenido debe verificarse para proceder con el pago respectivo, esto de conformidad con lo previsto en el artículo 83 de la ley 1474 de 2011 al asignar en la supervisión el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato.

Pierde de vista el contratista al recurrir el acto administrativo que son innegables los retrasos presentados, tanto así que lo afirma en su recurso de reposición, razón por la cual el efecto conminatorio de la multa se cumple. Sobre el particular, señala el propio contratista que se están adelantando y poniendo al día algunas actividades pendientes, lo que no implica que se estuviera cumpliendo con lo plazos establecidos para la ejecución de las órdenes de compra.

Se debe tener presente lo normado por el artículo 1613 del Código Civil, disposición que precisa lo relativo a la indemnización de perjuicios por el no cumplimiento, la satisfacción tardía, imperfecta o defectuosa de la prestación debida, con otras palabras, el incumplimiento del contrato tiene consecuencias para el contratista que no cumple con sus obligaciones. El incumplimiento o el cumplimiento tardío de las obligaciones contraídas por las partes de un negocio jurídico constituyen circunstancias en virtud de las cuales se causan perjuicios al acreedor de la prestación insatisfecha o cumplida con retraso.

En relación con la compensación alegada por el recurrente debe señalarse que dicha compensación fue considerada en la Resolución No. 00406 de 2021 y será aplicada, en caso de ser procedente, en los términos del inciso primero, numeral 1, del artículo 14, de la Ley 80 de 1993, "De los Medios que

GJ-FO-04
V.4



**El campo
es de todos**

Minagricultura

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

Calle 26 N° 85b-09 Pisos 3, 4 y 5 - Teléfonos (57 1) 3770300 - 3770305 - 3770310 Bogotá, D.C., - Colombia
www.restituciondetierras.gov.co Síguenos en: @URestitucion

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se justifica una contratación directa de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015"

pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual", el cual establece que:

"En los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial."

Por lo anteriormente expuesto, el Secretario General de la Unidad,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Confirmar la Resolución No. 00406 de 2021 por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 2. La presente Resolución se notifica en audiencia de conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, para lo cual se remitirá de manera electrónica en los términos del artículo 4 del Decreto 491 de 2020 a los siguientes correos electrónicos: info@mrleansa.com, contactenos@segurosdelestado.com; juridico@segurosdelestado.com, marieth.montoya@segurosdelestado.com y cemedina53@gmail.com

ARTÍCULO 3. Contra la presente Resolución NO procede recurso alguno.

ARTÍCULO 4. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en la ciudad de Bogotá D.C., a los 28 días del mes de junio de 2021.

YAIR DE JESUS SOTO BUILES
SECRETARIO GENERAL

Proyectó Tulio Hernán Grimaldo León - Contratista Grupo de Gestión en Contratación e Inteligencia de Mercado
VoBo César García Vargas - Asesor Secretaría General

GJ-FO-04
V.4



El campo
es de todos

Minagricultura

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

Calles 26 N° 85b-09 Pisos 3, 4 y 5 - Teléfonos (57 1) 3770300 - 3770305 - 3770310 Bogotá, D.C., - Colombia
www.restituciondetierras.gov.co Síguenos en: @URestitucion