Resolución N° 125 del 11 de junio de 2024 **Pág. 1 de 42**

"Por medio de la cual se decide la actuación administrativa sancionatoria contractual del contrato SCJ-1808-2023 suscrito entre la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS., iniciada mediante la citación con radicado 2-2024-27922 del 23 de abril 2024"

EL SUBSECRETARIO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA,

En uso de sus atribuciones legales y en especial de las conferidas por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, el Acuerdo Distrital 637 de 2016, el Decreto Distrital 413 de 2016, la Resolución 743 de 2020 modificada por la Resolución 146 de 2022 de la Secretaria, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Que mediante Resolución No. 438 del 08 de agosto de 2023, la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, ordenó la apertura del proceso: SCJ-SASIE-004-2023 cuyo objeto consistió en la "ADQUISICIÓN COLCHONETAS PLEGABLES Y SUMINISTRO DE KITS DE ASEO PARA LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD", con una distribución en lotes, así:

- **Lote 1**: ADQUISICIÓN DE COLCHONETAS PLEGABLES PARA LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD.

- **Lote 2**: SUMINISTRO DE KITS DE ASEO PARA LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD.

Que una vez surtidas las etapas de Ley, mediante Resolución No. 0505 del 04 de octubre de 2023, se adjudicó el lote 2 del proceso SCJ-SASIE-004-2023 al proponente EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS, identificado con NIT 900.925.125 - 7, según lo establecido en el artículo primero del citado acto administrativo de adjudicación.

Que conforme a lo anterior, el 06 de octubre de 2023, se suscribió con el proponente EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS el contrato SCJ-1808-2023, estableciéndose

en la Cláusula Tercera como plazo de ejecución del mismo, NUEVE (9) MESES o hasta agotar los recursos asignados, lo que primero ocurra, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, previo el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato, hecho que sucedió el 18 de octubre de 2023.

Que el valor del contrato se estipuló hasta por la suma de OCHOCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CINCO PESOS M/CTE ($878.435.705.00) incluido el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y demás impuestos, tasa, contribuciones de carácter nacional y/o distrital, costos directos e indirectos y/o aranceles a los que haya lugar que conlleva la celebración y total ejecución del objeto contractual, de conformidad con lo contemplado en la Cláusula Quinta.

Que, en atención a lo consignado en la Cláusula Decima del contrato, la supervisión esta a cargo de la Directora de la Cárcel Distrital, quien tiene la obligación de vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado.

Que, en cumplimiento de lo establecido en la Cláusula Décima Primera del contrato, el contratista constituyó la Póliza de Seguro de Cumplimiento No. 21-44-101427461 con Seguros del Estado S.A., a favor de la SDSCJ, la cual fue aprobada por la Dirección Jurídica y Contractual el 18 de octubre de 2023 y que a la fecha se encuentra vigente, con los siguiente amparos, vigencias y sumas aseguradas:

Amparo	Valor	Inicio Amparo	Fin Amparo
Cumplimiento del contrato	$175,687,141.00	06/10/2023	06/01/2025
Pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales	$43,921,785.25	06/10/2023	06/07/2027
Calidad y correcto funcionamiento de los bienes	$175,687,141.00	06/07/2024	06/07/2025

Que mediante memorando radicado bajo el No. 3-2024-12261 del 4 de abril de 2024 con alcance a través del memorando radicado bajo el No. 3-2024-14270 del 22 de abril de 2024, la Directora de la Cárcel Distrital en calidad de supervisora del contrato, remitió

informe de presunto incumplimiento a la Dirección Jurídica y Contractual, poniendo en conocimiento los hechos y pruebas constitutivos del mismo y solicitando el inicio del proceso administrativo sancionatorio que podría derivar en la declaratoria de caducidad del contrato.

Que a continuación se exponen los hechos que se relacionan en el informe:

"Que el día 18 de octubre de 2023 se suscribió entre las partes el acta de inicio del contrato 1808 de 2023, dentro de la cual se estableció cómo fecha de terminación contractual, el día 17 de julio de 2024.

Que el contrato 1808 de 2023 en la CLÁUSULA CUARTA estableció: "La entrega de los kits de aseo se realizarán de la siguiente forma.

"(…)
Las cuales se realizarán así:
• La primera de común acuerdo con la supervisión la cual no podrá ser superior a 10 días calendario, contados a partir de la firma del acta de inicio.
• Las siguientes entregas se realizarán, de manera bimestral y de común acuerdo con la supervisión, previa aprobación del cronograma."

Que así mismo la CLÁUSULA SEXTA indica las cantidades a entregar y que la primera entrega de kit de aseo debía "(…) realizarse a los 10 días calendario, posteriores a la firma del acta de inicio y esta deberá incluir la totalidad de las toallas desechables adquiridas (…)."

Que en el mismo sentido la CLÁUSULA NOVENA, literal B "Especificas del Lote 2", numeral 1, señaló que "1. Verificar con la supervisión del contrato las fechas establecidas para la ejecución del objeto, el cual deberá ser sin que esto afecte la primera entrega del kit de aseo, los cuales serán suministrados a los 10 días calendario contados a partir de la firma del acta de inicio y las entregas subsiguientes cada dos meses"

Bajo este contexto, para el 28 de octubre de 2023 debía haberse entregado por parte del contratista a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, los siguientes elementos y sus respectivas cantidades:

KIT DE ASEO – TIPO A

ESTABLECIMIENTO	TIPO	ITEM	ENTREGA 1
CÁRCEL DISTRITAL	A	KIT DE ASEO HOMBRE	1751
CÁRCEL DISTRITAL	A	KIT DE ASEO MUJER	247
CER	A	KIT DE ASEO HOMBRE	452
TOALLA DE BAÑO DESECHABLES PAQUETE X 50 UNIDADES			88

KIT DE ASEO – TIPO B

ESTABLECIMIENTO	TIPO	ITEM	ENTREGA 1
URI- UNIDAD DE REACCIÓN INMEDIATA	B	KIT DE ASEO HOMBRE	5012
	B	KIT DE ASEO MUJER	149

Seguimiento de la Supervisión: El 07 de noviembre, la supervisión realiza aprobación de la muestra del kit de aseo entregada por el contratista a través de correo electrónico; en el mismo se estableció fecha para la primera entrega el 09 de noviembre y resaltó que las siguientes entregas debían realizar conforme a la cláusula sexta del contrato, señalada anteriormente en el presente documento.

Siendo importante precisar:

- *Que el día 20 de octubre de 2023, mediante correo electrónico enllavesoluciones12@gmail.com, dirección electrónica que se registró para las comunicaciones en la propuesta que hace parte integral del contrato, se informa las personas con las que la Secretaría Distrital de Seguridad puede articular para la ejecución del objeto contractual, en este sentido es designado por parte de En Llave Soluciones a la señora Hilda Castro cel. 3105612927 y / o Marcela Leon cel. 3208390084. (Ver Anexo 1)*

- *Que, la Secretaría se puso en contacto vía telefónica con Marcela León, para iniciar desarrollo del contrato, obteniendo el siguiente compromiso:*

  - *Entrega de muestra lunes 23 de octubre de 2023 y primera entrega el 30 y 31 de octubre de 2023. Para este compromiso el lunes 23 de octubre, se realizaron consultas de jabón liquidado de ropa, sin embargo, no llego muestra pactada. (Ver anexo 2).*

- *Que el martes 24 de octubre de 2023 se consulta nuevamente vía telefónica fecha de entrega, sin que se tuviera respuesta. (Ver anexo 2)*

- *Que el jueves 26 de octubre, nuevamente se consulta telefónicamente y no se obtiene respuesta. (Ver anexo 2)*

- *Que el viernes 27 de octubre de 2023, se pacta telefónicamente fecha de entrega de la muestra de kit de aseo para el miércoles 01 de noviembre, y se confirma reunión en la sede de la Secretaría a las 10 am. (Ver anexo 2)*

- *Que el martes 31 de octubre de 2023, informan que por cierre de otro contrato que tiene En Llave Soluciones, no es posible cumplir con la entrega de la muestra el día 01 de noviembre y proponen nueva fecha de entrega para el día viernes 03 de noviembre. (Ver Anexo 3)*

- *Que el 01 de noviembre de 2023, la supervisión remite comunicación al correo electrónico enllavesoluciones12@gmail.com y comprasenllave@gmail.com, en el que solicita entrega de la muestra el 03 de noviembre de 2023 y la primera entrega de kit de aseo para el día 09 de noviembre de 2023. (Ver Anexo 4)*

- *Que el día, viernes 03 de noviembre de 2023 se recibe en la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, la muestra de la totalidad de los elementos del kit de aseo.*

- *Que el martes 07 de noviembre, se realiza aprobación de la muestra entregada por En Llave Soluciones y en comunicado a los correos electrónicos enllavesoluciones12@gmail.com y comprasenllave@gmail.com se manifiesta dicha aprobación. (Ver anexo 5)*

- *Que, en el mismo comunicado del 07 de noviembre, la supervisión informó que la primera entrega se recibiría el día 09 de noviembre y se solicita información de las personas y vehículos que adelantaran la gestión. (Ver anexo 5)*

Conforme a lo anterior, se evidencia que pese a los diferentes requerimientos efectuados por está supervisión, el contratista desde el inicio de la ejecución del contrato ha venido presentando mora en el cumplimiento de sus obligaciones, tanto así que desde la solicitud de las muestras se ha presentado retardo en la respuesta a las diferentes comunicaciones y realización las actividades, lo cual se evidencia a continuación:

- *El 09 de noviembre, se recibe correo electrónico desde la dirección comprasenllave@gmail.com, el cual es firmado por la representante legal, donde se informa lo siguiente:*

  "De acuerdo al requerimiento que ustedes nos realizaron el día martes confirmándose la entrega de los kits de aseo del contrato No. 1808 de 2023 el día de hoy 9 de noviembre, informamos que el fin de semana previo a la confirmación de la entrega sufrimos una inundación en la bodega dejando mercancía en malas condiciones para la entrega de los kits.

  Solicitamos muy comedidamente nos puedan colaborar dándonos un plazo para la entrega de los primeros kits de aseo que ya nos encontramos solucionando con nuestros proveedores en el cambio de la mercancía.

  El día de ayer enviamos un comunicado que no sabemos por qué no llego ese correo fue enviado a: adriana.hernandez@scj.gov.co"

Siendo importante precisar que a la fecha del presente informe no se cuenta con soportes remitidos por el contratista de la situación descrita con anterioridad, a pesar de haberse requerido por supervisión, tal y como se mencionará más adelante.

Posterior a esto, desde la Subsecretaria de Acceso a la Justicia y la Dirección de la Cárcel Distrital se mantuvo comunicación telefónica con la representante legal, la Señora Diana Ramírez, con el fin de pactar entrega y conocer las situaciones presentadas, no obstante, pese a estas comunicaciones, nunca se obtuvo compromisos por parte de la Señora Ramírez.

- *El día 16 de noviembre de 2023, la Secretaría de Seguridad, remite correo electrónico a los email enllavesoluciones@gmail.com;comprasenllave@gmail.com, en el cual se indica las reiteradas moras y nuevamente se concede como fecha de entrega el día lunes 20 de noviembre de 2023. (Ver anexo 7)*

- *Que el 23 de noviembre, se recibe correo electrónico desde la dirección enllavesoluciones@gmail.com, el cual es firmado por la representante legal, en la cual solicita:*

  "Por medio del presente, y con el fin de dar respuesta a los comunicados y llegar establecer una fecha para la primera entrega de los kits, me permito solicitar a ustedes como fecha para la entrega de los kits el día de 6 de diciembre del presente año, esto a su vez dado que por causas mayores ajenas a nosotros, y como es de su conocimiento la bodega en la que teníamos la mercancía se inundó dañando muchos de los elementos que conforman los kits por lo tanto estamos en el proceso de entrega de producto por parte de nuestros proveedores." Negrilla y subrayado fuera de texto. (Ver anexo 8)

- *Que el día 05 de diciembre de 2023, teniendo en cuenta la fecha señalada por el contratista para la entrega de los kits de aseo (06 de diciembre de 2023), se requirió al contratista los datos de las personas que acompañarían la entrega y el descargue de las mismas. Así mismo, se reiteró las cantidades y elementos a entregar conforme a las muestras aprobadas. Esta solicitud no tuvo respuesta. (Ver anexo 9)*

- *Que el día 11 de diciembre de 2023, la supervisión mediante correo electrónico enviado enllavesoluciones@gmail.com ;comprasenllave@gmail.com, requirió nuevamente al contratista tenido en cuenta que el 06 de diciembre de 2023 no se dio cumplimiento a la fecha señalada para la entrega del kit de aseo, en este sentido se reiteró la mora en la entrega de los elementos, so pena de iniciar el debido proceso para la aplicación de la multa correspondiente. (Ver anexo 10)*

- *Que el día 11 de diciembre de 2023, se procede a informar a la compañía de Seguros del Estado como garante del contrato SCJ-1808-2023 amparado con la póliza No 21-44-101427461 con fecha de expedición 13-10-2023, la cual se encuentra vigente hasta el 06-07-del 2027 sobre la mora en la primera entrega de los kits de aseo, de conformidad con la fecha señalada en la minuta. (Anexo 11)*

- *Que mediante comunicado con radicado No 2-2023-96876 del 11 de diciembre el supervisor del contrato reitera las comunicaciones mencionadas anteriormente y solicita el cumplimiento inmediato del contrato. (Ver anexo 12)*

- *Que el 12 de diciembre a través del correo comprasenllave@gmail.com , se remite comunicado firmado por el representante legal en el cual se indica:*

  "Por medio de la presente y en respuesta del oficio 2-2023-96876, ponemos a conocimiento de la entidad que hemos tenido percances con nuestros proveedores para el cambio y entrega de la mercancía que fue afectada el domingo 5 de noviembre cuando un tubo de agua averió la mercancía para la entrega de los kits, ya que se inundó la bodega.

  Las fechas que hemos dado han sido después de cuadrar varias veces las entregas de la mercancía solicitada a nuestros proveedores, que por la temporada de diciembre y fin de año han tenido demoras en el cambio de dichos productos y también en la entrega de los nuevos pedidos que se necesitan para dar cumplimiento al contrato.

  Por lo anteriormente mencionado nosotros contamos con el compromiso de realizar la entrega de todos los kits pertenecientes al contrato, que por causa de fuerza mayor

ajenas a nosotros no hemos podido completar la entrega de los primeros kits, por esto nos comprometemos sin más demora ni perjuicio a la entidad de realizar la entrega el día 22 de diciembre a las 10:00 am." (Ver anexo 13)

- *Que mediante comunicado con radicado 2-2023-98439 del 15 de diciembre la supervisión da respuesta a la solitud del contratista indicando lo siguiente:*

  Frente a la afectación que nos manifiestan que tuvieron el domingo 5 de noviembre, agradecemos se nos remitan los soportes en donde conste dicha afectación tales como: fotografías, reporte a la aseguradora, gestiones documentales que han realizado con los proveedores y demás constancias que crean pertinentes.

  Plan de entrega para el día 22 de diciembre de los kits de aseo, ya que deben ser suministrados en tres distintos sitios, adicionalmente, nombres y apellidos de las personas que realizan descargue y entrega en almacén, conductor y las placas del vehículo:

  a. Cárcel Distrital: Cra. 8 #1c-50, Bogotá
  b. CER: Cra. 41A #6-60, Bogotá
  c. URI: Calle 10 38-75

  Es importante aclararles que los elementos incluidos en el kit de aseo, que serán entregados el próximo 22 de diciembre, deben coincidir con la muestra aprobada el pasado 07 de noviembre, como se muestra a continuación:



Adicional a lo anterior, la Entidad de manera paralela al recibo de los kits de aseo el 22 de diciembre, fecha establecida por ustedes en comunicación recibida del 12 de diciembre, nos encontramos adelantando el proceso establecido en la Cláusula Decima Séptima del contrato, donde se indica lo siguiente:

"CLÁUSULA DÉCIMA SÉPTIMA. – MULTAS: En caso de mora o incumplimiento de las obligaciones por parte de EL/LA CONTRATISTA, la SECRETARIA podrá imponer y hacer exigibles las multas diarias y sucesivas, equivalente al 0.5% del valor del contrato, por cada día de atraso en el cumplimiento de sus obligaciones, sin que el valor total de la multa supere el 20% del valor total del contrato. El pago o deducción de las multas que se llegaren a imponer no exonerará al CONTRATISTA del cumplimiento de las obligaciones de este contrato, ni suspenderá o extenderá el plazo de ejecución del mismo"

Finalmente, queremos que nos informen que persona será el enlace con la Secretaría, considerando que la Señora Marcela León, quien había sido asignada inicialmente, ya no trabaja con ustedes, por lo tanto, es necesario se delegue alguien para gestión y respuesta a las solicitudes". (Ver anexo 14)

- *Que mediante memorando radicado bajo el No. 3-2023-44953 del 15 de diciembre de 2023 con alcance a través del memorando radicado bajo el No. 3-2024-1338 del 10 enero de 2024, la Directora de la Cárcel Distrital en calidad de supervisor del contrato,*

remitió informe de presunto incumplimiento a la Dirección Jurídica y Contractual, poniendo en conocimiento los hechos y pruebas constitutivos del mismo y solicitando el inicio del proceso administrativo sancionatorio que podría derivar en la imposición de multas al contratista (Ver Anexo 15).

- *Que el 22 de diciembre de 2023, el contratista no entregó los kits, tal como lo informó y tampoco remitió alguna comunicación en respuesta a la solicitud que hizo la entidad el 15 de diciembre, por lo que esta supervisión remitió oficio a la aseguradora de reiteración cumplimiento al contrato SCJ-1808-2023 (Ver Anexo 16).*

- *Que el 23 de enero de 2024 la Dirección Jurídica y Contractual envió citación a EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS., así como a su garante (SEGUROS DEL ESTADO S.A), a efectos de iniciar formalmente el procedimiento sancionatorio para establecer el presunto incumplimiento y la correspondiente responsabilidad del contratista. (Ver Anexo 17 y 18).*

- *El 8 de febrero de 2024, luego de adelantarse el procedimiento administrativo sancionatorio, la entidad, a través del Subsecretario de Gestión Institucional, en su calidad de Ordenador del Gasto de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, profirió la Resolución 013 del 8 de febrero de 2024 "Por medio de la cual se impone multa derivada de la mora en el cumplimiento a las obligaciones del contrato SCJ1808-2023 suscrito entre la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS.", la cual fue objeto de recurso de reposición por parte del contratista y su garante; resueltos a través de la Resolución 043 del 8 de marzo de 2024. (Ver Anexo 19 y 20).*

- *El contratista EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS a través de correo electrónico de fecha 22 de febrero de 2024 solicitó coordinar la entrega de los elementos objeto del contrato, proponiendo el siguiente cronograma de entregas, a fin de dar cumplimiento a las obligaciones pendientes (Ver anexo 21):*

ITEM	DESCRIPCION	CANT	FECHA DE ENTREGA
1	TOALLA DE BAÑO DESECHABLES PAQUETE X 50 UNIDADES	88	29 DE FEBRERO 2024
2	KIT DE ASEO MUJER (B)	149	29 DE FEBRERO 2024
3	2500 KITS 1RA ENTREGA	2.500	12 DE MARZO 2024

- *El 29 de febrero de 2024 la Entidad mediante memorando 2-2024-12169 del 29 de febrero de 2024, informó al contratista el lugar y hora para el recibo de la primera entrega de los elementos así: 01 de marzo de 2024, 12 de marzo de 2024 y 17 de marzo de 2024 (Ver Anexo 22).*

- *El 05 de marzo de 2024 la Entidad le notifica al contratista EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS el incumplimiento a entrega pactada memorando 2-2024-12766 de fecha 05 de marzo de 2024, en el cual se le informa que no se dio cumplimiento en su totalidad a la entrega parcial del 1 de marzo de 2024, toda vez que solo se dio lugar a la entrega de las 53 toallas de baño desechables paquete por 50 unidades para la Cárcel Distrital, dejando de lado el compromiso de entrega de las 35 toallas de baño desechables paquete por 50 unidades para el Centro Especial de Reclusión y los 149 Kits de aseo de mujer para la Unidad de Reacción Inmediata – URI (Ver Anexo 23).*

- *De la misma manera, la Entidad le notifica al contratista mediante memorando 2-2024-17895 de fecha 14 de marzo de 2024, el incumplimiento de la entrega pactada para el 12 de marzo de 2024 por el contratista (Ver Anexo 24).*

Conforme a lo anterior y dados los reiterados incumplimientos del contratista en las obligaciones a su cargo, con el fin de estudiar la posibilidad de la cesión del contrato No SCJ-1808-2023, se remitió inicialmente oficio de fecha 20 de marzo de 2024 a las tres (3) empresas que también participaron en la subasta (POLYFLEX COMERCIALIZADORA, FF SOLUCIONES S.A. y BOSTONIA SINERGIA) del proceso de contratación que concluyó con el contrato SCJ- 1808-2023; y a la Cruz Roja Colombiana con el ánimo de que manifestaran si tenían interés en que se les cediera el contrato, sin obtener respuesta alguna (Ver Anexos 25 – 26 – 27 - 28):

- *POLYFLEX COMERCIALIZADORA a la dirección Electrónica: licitaciones@polyflex.com.co, cuyo Representante Legal es el señor JAIME BELTRÁN URIBE.*
- *FF SOLUCIONES S.A. a la dirección Electrónica: licitacionesff@gmail.com, cuyo Representante Legal es el señor HUGO ARMANDO FORERO*
- *BOSTONIA SINERGIA a la dirección Electrónica: licitaciones@bostonia.com.co, cuyo Representante Legal es el señor WILLIAM ALBERTO RUEDA RAMOS.*
- *CRUZ ROJA COLOMBIANA a la dirección Electrónica: german.rodriguez@cruzrojabogota.org.co, cuyo Representante Legal es el señor Germán Rodríguez.*

Bajo este contexto, el 19 y 20 de marzo de 2024, la supervisión de este contrato remitió oficios 2-2024-18515 y 2-2024-18831, a la aseguradora y al contratista, respectivamente, a través de los cuáles se les convocó a reunión con el objeto de analizar alternativas para el cumplimiento por parte del contratista del contrato SCJ-1808-2023 frente al lote 2: que corresponde al suministro de kits de aseo para las personas privadas de la libertad. (Ver Anexos 29 y 30).

El 21 de marzo de 2024, se llevó a cabo reunión entre esta supervisión, los delegados de la aseguradora Seguros del Estado S.A. para dicho efecto y el abogado que representó al contratista en el procedimiento administrativo sancionatorio, quien informó que la representante del contratista se uniría a la reunión virtual, sin que ello ocurriera. No obstante, informó que el contratista ha explorado alternativas para ceder el contrato sin que hayan encontrado a un tercero que tenga la voluntad de aceptar una eventual cesión y que, por motivos ajenos al contratista, tal como lo expusieron en el procedimiento sancionatorio adelantado, no han podido cumplir con el objeto contractual (Ver Anexo 31).

En atención a lo anterior, el 26 de marzo de 2024 y el 1 y 2 de abril de 2024, se remitieron oficios a las empresas SERVICIOS Y SUMINISTROS DEL MAGDALENA, BANCO DE ALIMENTOS DE BOGOTÁ y BUSINESS AND INTERNATIONAL SERVICES S.A.S., explorando la posibilidad de la cesión del contrato No SCJ-1808-2023, las cuales si bien emitieron una respuesta de análisis y estudio de la propuesta ninguna de estas aceptó la

cesión bajo las mismas condiciones técnicas, jurídicas y económicas en que fue suscrito el contrato en mención, situación que fue manifestada a la Entidad a través de correos electrónicos.

Así las cosas, a la fecha no se ha recibido respuesta positiva la posibilidad de una cesión del contrato, teniendo en cuenta que esta figura implica recibir el contrato en las condiciones en que se encuentre. (Ver Anexos 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 39). (…)".

Que teniendo en cuenta lo anterior, a efectos de iniciar formalmente el procedimiento sancionatorio para establecer o no el incumplimiento y la correspondiente responsabilidad del contratista, la Dirección Jurídica y Contractual envió citación a EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS., así como a su garante, es decir, a la aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A; con el fin de realizar la audiencia establecida en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el 3 de mayo de 2024 por la plataforma Microsoft Teams a partir de las diez (10:00 a.m.) de la mañana, con los siguientes acuses de recibo:

> *EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS. mediante oficio No 2-2024-27922 del 23 de abril de 2024:
>
> -A la dirección de correo electrónico registrada: enllavesoluciones@gmail.com con soporte de recibo de la notificación por parte del remitente *"Estado actual: "El destinatario abrio la notificacion",* de conformidad con la con certificación emitida por la empresa 4-72.
>
> *SEGUROS DEL ESTADO S.A. mediante el radicado No. 2-2024-27909 del 23 de abril de 2024:
>
> -A la dirección de correo electrónico: Country-indemnizaciones@segurosdelestado.com con soporte recibo de la notificación por parte del remitente *"Estado actual: Acuse de recibo",* de conformidad con la con certificación emitida por la empresa 4-72.

Que con fecha 3 de mayo de 2024 a las 10:10 am, se encontraban presente en la diligencia: la Directora Jurídica y Contractual, la supervisión del contrato, los Contratistas jurídicos de la Dirección Jurídica y Contractual, los Contratistas de la Subsecretaría de Acceso a la Justicia, y el Subsecretario de Gestión Institucional, Así mismo se encontraban presente el garante – SEGUROS DEL ESTADO representado a través del

Dr. Enmanuel Santiago Garzón Córdoba mayor de edad, residente y domiciliado (a) en Bogotá D.C., identificado (a) con la Cédula de Ciudadanía No. 1.075.289.581 expedida en Neiva, y portador (a) de la Tarjeta Profesional número 335.704 del Consejo Superior de la Judicatura, a quien se le reconoció personería jurídica.

Que se informó a los asistentes que la audiencia estaba siendo grabada, por lo que, se les solicitó autorización, quienes manifiestan estar de acuerdo.

Que así mismo la Directora Jurídica y Contractual, dio lectura a los datos generales del contrato, así:

Objeto: ADQUISICIÓN COLCHONETAS PLEGABLES Y SUMINISTRO DE KITS DE ASEO PARA LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

Lote 2 - SUMINISTRO DE KITS DE ASEO PARA LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD.

Fecha de suscripción: 06 de octubre de 2023
Fecha de inicio: 18 de octubre de 2023
Fecha de terminación: 17 de julio de 2024
Garantía:

Amparo	Emisor	Numero	Valor	Inicio Amparo	Fin Amparo	Aprobación Póliza
Cumplimiento del contrato	Seguros del Estado	21-44- 101427461	$175,687,141.00	06/10/2023	06/01/2025	18/10/2023
Pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales		21-44- 101427461	$43,921,785.25	06/10/2023	06/07/2027	
Calidad y correcto funcionamiento de los bienes		21-44- 101427461	$175,687,141.00	06/07/2024	06/07/2025	

Que previo a la instalación de la audiencia la Directora Jurídica y Contractual precisó que el día 2 de mayo de 2024 se recibieron 2 comunicaciones del contratista EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS. en las que se solicitó aplazar la presente actuación señalando que se estaba violando el debido proceso, por lo que se procedió a dejar constancia que las 2 comunicaciones fueron respondidas, en el sentido de aclarar que el propósito de la presente audiencia era agotar el debido proceso a efectos de escuchar los descargos, solicitar las pruebas a que hubiera lugar, como quiera que los hechos objeto de análisis del posible incumplimiento no eran nuevos para las partes, dado que ya se había adelantado una primera actuación sancionatoria la cual derivó en la expedición de la Resolución 013 de 2024, confirmada por la Resolución 043 de 2024.

Que paso seguido se dio lugar a la instalación formal de la audiencia dando cumplimiento al siguiente orden del día:

1. Apertura de la audiencia.
2. Identificación y presentación de los intervinientes en la audiencia (Reconocimiento de personería jurídica a los abogados de las partes).
3. Lectura de los hechos generadores del presunto incumplimiento.
4. Intervención por parte de la supervisora del Contrato. (10 minutos por intervención)
5. Intervención por parte del contratista EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS (10 minutos por intervención)
6. Intervención por parte del garante del contratista SEGUROS DEL ESTADO. (10 minutos por intervención)
7. Intervención final parte de la supervisora del Contrato. (5 minutos por intervención)
8. Intervención final por parte del contratista EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS (5 minutos por intervención)
9. Intervención final por parte del garante del contratista SEGUROS DEL ESTADO (5 minutos por intervención)
10. Recomendación del Director Jurídico y Contractual al Ordenador del Gasto.
11. Sustentación del recurso de reposición por parte del contratista EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES (10 minutos por intervención)
12. Sustentación del recurso de reposición por parte del garante del contratista SEGUROS DEL ESTADO (10 minutos por intervención)

13. Recomendación del Director Jurídico y Contractual al Ordenador del Gasto.

Que habiéndose agotado los puntos 1 y 2 del orden del día, se preguntó a los asistentes si todos tenían conocimiento sobre los hechos que motivaron el trámite sancionatorio, las obligaciones presuntamente incumplidas, las posibles sanciones a aplicar conforme a lo señalado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, con el fin de dar lugar a las intervenciones de las partes, o si por el contrario se consideraba pertinente dar lectura a las mismos, a lo que el Dr. Enmanuel Santiago Garzón Córdoba, respondió tener claros los hechos que daban lugar a la presente actuación, solicitando además un espacio de tiempo de 10 minutos para comunicarse con el contratista, toda vez que había recibido un correo por parte de éste donde se informaba lo que se acababa de mencionar con relación al aplazamiento de la audiencia, aunado a que requería claridad respecto a si se había dado un cambio en la representación legal de la persona jurídica, en atención a que en la actuación sancionatoria anterior quien actuaba como representante era la Señora Hilda y ahora se encontraba la Señora Diana Ramírez.

Que conforme a lo anterior, la Directora Jurídica y Contractual, aclaró que la Señora Hilda no era la representante legal del contratista y que esta intervino en el marco de la anterior actuación sancionatoria como representante del contratista en virtud de la autorización dada por la Representante Legal de EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS, razón por la cual la Señora Diana Ramírez continuaba siendo la Representante legal del contratista, situación que fue verificada a través del certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio.

Que bajo el escenario mencionado, la Directora Jurídica y Contractual, indico que no se evidenciaba situación alguna que ameritará posponer la diligencia, respecto de lo cual el Dr. Enmanuel Santiago Garzón Córdoba, apoderado de la aseguradora, manifestó estar de acuerdo.

Que paso seguido se concedió el uso de la palabra a la Supervisora del Contrato No. SCJ-1808-2023, Adriana Patricia Hernández Marín, Directora de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres, con el propósito de que indicará si se tenía alguna otra

manifestación adicional a lo señalado en el informe de supervisión que dio lugar a la presente actuación, quien manifestó ser más que suficiente.

Que conforme al orden del día, se prosiguió a otorgar el uso de la palabra al contratista, quien al no estar presente se le otorgó un término de 5 minutos adicionales para su conexión, es decir, desde las 10:22 am hasta las 10:27 am, con el fin de garantizar el debido proceso, sin que se obtuviera su intervención en la diligencia.

Que posteriormente, se concedió el uso de la palabra por el término de 10 minutos al Dr. Enmanuel Santiago Garzón Córdoba, apoderado de la aseguradora, quien señaló *"Sí, muy Buenos días, Buenos días a todos, agradezco en ese orden el uso de la palabra. Ahora, una vez revisado el informe, el documento con el nombre posible incumplimiento de cláusulas contractuales del contrato 1808, el cual se remitió con fecha del 23 de abril del 2024 a la 1:32 de la tarde, el cual contiene 13 folios, en el cual la Secretaría de Convivencia y Justicia remite las circunstancias bajo las cuales pues se encuentra en dicho en dicho percance la ejecución contractual, no sin antes indicar que previo a este procedimiento administrativo, ya se había cursado, se había surtido un procedimiento administrativo sancionatorio el cual pues había resuelto una situación en cuanto a la afectación a título de multa mediante la resolución 013 del 8 de febrero de 2024, la cual, pues en su parte resolutiva, ordena imponer la multa por un valor de $175.687.141 pesos, entendiéndose este valor como el límite del valor asegurado el virtud del artículo 1079 el Código de Comercio, pues hasta dicho límite del valor asegurado iría la posible afectación o la responsabilidad más bien de la compañía garante. En ese orden de ideas y dado de que en el presente procedimiento la entidad, pues, indica circunstancias fácticas similares, y que las consecuencias jurídicas en ese orden de ideas sería la de declarar la caducidad del contrato, esto mediante el oficio 10º en cual pues indica esa esa consecuencia, y pues no da lugar, indicando así que en el entendido de que la entidad con el ánimo de generar algún tipo de afectación, pues ya dicho límite de valoración asegurado está subsumido o se subsume, más bien, qué pena la anterior expresión, se subsume en el valor agotado previamente a título de multa, es decir, que la responsabilidad de la compañía garante va hasta lo que indica la carátula de cumplimiento, el cual pues indica el valor que fue previamente sancionado. En ese orden de ideas, no tengo argumento más que desarrollar dado qué pues conozco con exactitud las circunstancias y la particularidad que ha desarrollado este contrato y que argumentos se tenían en su momento en cuanto a la consecuencia jurídica en cuanto a la multa, pero pues dad que dicho inconveniente persiste y que se ha generado una afectacion la cual ya desborda el mismo, pues nos encontramos en el escenario, en cual pues el único argumento, el cual podemos desarrollar es el referido al agotamiento del límite del valor asegurado en cuanto a dicha afectación. Entonces en ese orden de ideas, solicitó a la entidad que en el escenario de que persista con dicho ánimo, pues se acoja a lo ya resuelto mediante el procedimiento administrativo que se cursó y pues que el límite del valor asegurado ya está previamente determinado. Gracias."*

Que finalizada la intervención de la aseguradora, la Directora Jurídica y Contractual, de conformidad con lo dispuesto en el literal d) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, suspendió la diligencia a fin de adelantar por parte de la entidad el análisis correspondiente y emitir el acto administrativo que decidiera sobre la declaratoria de caducidad, estableciendo que la fijación de la fecha para su continuación, se informaría a través de correo electrónico dispuesto para dicho fin, con el objeto de dar a conocer la decisión adoptada por la entidad, en atención a que los puntos 7, 8 y 9 tenían como fin que las partes se pronunciaran sobre los argumentos esgrimidos y como quiera la supervisión no tuvo manifestación adicional y escuchado lo indicado por la aseguradora, no había lugar a agotar los mismos.

Que en este estado de la diligencia el Dr. Enmanuel Santiago Garzón Córdoba, apoderado de la aseguradora, solicitó fijar en el marco de la presente sesión la fecha de reanudación de la diligencia, con el fin de poder asistir a la misma, teniendo en cuenta su periodo de vacaciones, el cual comprendía del 7 al 20 de mayo de la presente vigencia.

Que la Directora Jurídica y Contractual, manifestó que el 7 de mayo de 2024, era el próximo martes, razón por la cual la compañía aseguradora tendría que sustituir el poder a alguien para que actuara en la diligencia y que seguramente la misma se realizaría antes del 20 de mayo de 2024.

Que bajo este contexto, se dio lugar a la suspensión de la diligencia, disponiéndose como fecha de reanudación el 11 de junio de 2024 a las 3:00 pm, situación informada a las partes a través de los correos electrónicos correspondientes.

Que, en virtud de lo anterior, la entidad realizó la revisión de lo aportado por la supervisión, el contratista y los argumentos esbozados por las partes a efectos de adoptar la decisión correspondiente, teniendo en cuenta las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Que el artículo 2 de la Constitución Política establece como fines esenciales el Estado "*Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica. Política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo".*

Que el artículo 209 de la Constitución Política, señala que: *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."*

Que el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 establece como fines de la Contratación Estatal: *"Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines."*

Que el artículo 4 de la Ley 80 de 1993 establece como derechos y deberes de las entidades, en asuntos de contratación, entre otros, exigir del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado y adelantar las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.

Que el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993 establece como deberes de los contratistas: *"Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entrabamientos que pudieran presentarse."*

Que el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 consagra como medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el cumplimiento del objeto contractual*: "1. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado. 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."*

Que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece la posibilidad de que las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, declaren el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal, siguiendo el procedimiento previsto para el efecto, en los casos en que adviertan la existencia de un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista.

Que con fundamento en la normatividad antes expuesta, la entidad tiene competencia y está facultada para dar trámite al presente proceso sancionatorio.

2. DEL INCUMPLIMIENTO Y LA CADUCIDAD EN EL CONTRATO

Que el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 2195 de 2022. establece*:*

> *"Pactaran las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos, los contratos relacionados con el programa de alimentación escolar o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.*

> *Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios.*
> *En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se consignen expresamente."*

Que el artículo 18 de la Ley 80 establece los requisitos para proceder con la declaratoria de caducidad con el siguiente tenor literal:

> *"ARTÍCULO 18. DE LA CADUCIDAD Y SUS EFECTOS. La caducidad es la estipulación en virtud de la cual si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre.*
> *En caso de que la entidad decida abstenerse de declarar la caducidad, adoptará las medidas de control e intervención necesarias, que garanticen la ejecución del objeto contratado. La declaratoria de caducidad no impedirá que la entidad contratante tome posesión de la obra o continúe inmediatamente la ejecución del objeto contratado, bien sea a través del garante o de otro contratista, a quien a su vez se le podrá declarar la caducidad, cuando a ello hubiere lugar. Si se declara la caducidad no habrá lugar a indemnización para el contratista, quien se hará acreedor a las sanciones e inhabilidades previstas en esta ley. La declaratoria de caducidad será constitutiva del siniestro de incumplimiento."*

Que sobre el particular, la jurisprudencia contencioso administrativa ha construido la siguiente definición:

> "*La caducidad administrativa del contrato, figura de carácter sancionatorio cuyo efecto primero consiste en poner fin, de manera anticipada, a la correspondiente relación contractual en virtud de la declaración unilateral que en tal sentido realiza la entidad estatal contratante cuando se configuran las hipótesis fácticas consagradas para ello en las normas legales respectivas."*[1]
>
> *"Ahora bien, según el artículo 18 ibidem, la caducidad es entendida como aquella estipulación contractual en virtud de la cual, si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y que pueda conducir a su paralización, la entidad por medio*

[1] Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 28 de junio de 2012 -exp., 23.361

> *de acto administrativo motivado, que debe ser detallado -articulo 24.7 Ley 80 de 1993- y resultante de un procedimiento administrativo en el que se haya garantizado el debido proceso -articulo 86 Ley 1474 de 2011-, lo dará por terminado y ordenara su liquidación en el estado que se encuentre. Además, la caducidad es constitutive del siniestro de incumplimiento y cuando se declare no hay lugar a indemnización para el contratista, el cual se hará acreedor de las sanciones e inhabilidades previstas en la ley."*[2]

Que de acuerdo con lo dispuesto por la normatividad en cita, se trata de una medida en cabeza de la administración como garante del interés público al que se sustrae todo contratado estatal, al señalar:

> "*El fundamento de estos poderes, reservados a la administración, es el interés general, deducible de la teleología de los extremos del contrato estatal. En efecto, la entidad pública que acude al negocio jurídico, directa o indirectamente, espera un beneficio colectivo, y el contratista, por su parte, pretende con la suscripción del acuerdo incrementar su patrimonio. (…) En este orden de ideas, las cláusulas exorbitantes le otorgan ventajas a la Administración, porque es gestora del interés colectivo. (…) la caducidad comparte con los demás poderes exorbitantes la teleología de la protección al interés colectivo, de ahí que se trate de una prerrogativa a favor de la administración, cuya finalidad siempre será el beneficio general en la celebración de un contrato estatal"*[3]

Que la caducidad del contrato estatal procede, de acuerdo con la jurisprudencia[4], cuando se reúnen los siguientes presupuestos: (i) un incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista; (ii) que dicho incumplimiento afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y (iii) que el mismo evidencie que puede conducir a la paralización del contrato.

Que lo anterior es reiterado por el precedente más reciente[5] que señala:

> "*Tal y como lo ha precisado esta Sección, la legalidad de la declaratoria de caducidad del contrato está sujeta a la concurrencia de los siguientes presupuestos, los cuales, además de*

---

[2] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA,, SUBSECCION C, CONSEJERO PONENTE: NICOLAS YEPES CORRALES, Bogotá D.C., dos (2) de agosto de dos mil veintitrés (2023) Radicación 88-001 -23-33-000-2014-00012-01 (55700).
[3] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION C Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil trece (2013) Radicación número: 23001-23-31-000-2000-02857-01(24697).
[4] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION B Consejero ponente: RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO Bogotá D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25000-23-26-000-2000-02151-01(26705).
[5] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, Radicado: 88-001-23-33-000-2014-00012-01 (55700)

> *ser necesarios para la adopción de la medida, deben estar debidamente motivados en el acto administrativo: (i) el incumplimiento del contratista; (ii) la inexistencia de un incumplimiento determinante por parte de la entidad; (iii) la afectación grave del contrato, es decir, que el incumplimiento del contratista afecte de manera grave y directa su ejecución; (iv) la amenaza de parálisis; y (iv) el previo agotamiento de un procedimiento que garantice el debido proceso y el derecho de defensa. En suma, para que proceda la declaratoria de caducidad del contrato, además del incumplimiento grave del contratista, de la inexistencia de un incumplimiento a cargo de Administración y de la amenaza en la parálisis del contrato, debe existir una afectación grave y directa que repercuta en la ejecución del contrato.*"

Que de acuerdo al contrato No. SCJ-1808-2023 se evidencia que en la Cláusula Décimo Novena, las partes pactaron la posibilidad de declarar la caducidad del contrato en los siguientes términos:

> "***CLÁUSULA DÉCIMA NOVENA. - CADUCIDAD:*** *LA SECRETARIA podrá declarar la caducidad del presente contrato si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento por parte del CONTRATISTA, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización de conformidad con el artículo 18 de la Ley 80 de 1993*."

Que encontrándose incluida ésta cláusula en el contrato SCJ-1808-2023, que de común acuerdo y en forma valida se celebró, la misma es ley para las partes (art. 1602 C.C.) y, por ende, resulta vinculante[6].

Que el artículo 52 de la Ley 80 de 1993 establece: *"Los Contratistas responderán civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la ley."*

Que el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 establece el derecho al debido proceso como principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales, en virtud del

---

[6] El Consejo de Estado precisa sobre el particular: "Que estos poderes operan ex leye significa que se integran a los contratos aun cuando no se pacten, porque la norma los incorpora directamente en algunos negocios, concretamente los que tienen por objeto: el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos, la explotación y concesión de bienes del Estado, y los contratos de obra. En estos casos la norma es impositiva, al advertir que para el efectivo cumplimiento de los fines de la contratación las entidades "pactarán" estos poderes; no obstante, si no se estipulan, el inciso tercero del mismo numeral señala que se entienden pactadas aunque no se consignen expresamente. Sin embargo, estas cláusulas también pueden ser ex contractu, es decir, que sólo harán parte del negocio por voluntad expresa de las partes, aunque la ley sólo establece tal posibilidad en dos tipos de contratos: suministro y prestación de servicios profesionales."

cual: *"las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al Contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del Contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del Contratista.* ***Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el .****"* (Subrayado y negrilla fuera del texto)

Que, una vez cumplidos los requisitos constitucionales y legales que garantizan la aplicación del derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas, procede la Secretaria a determinar la pertinencia o no de declarar el incumplimiento contractual grave que deriva en la declaratoria de caducidad del Contrato No. SCJ-1808-2023, la cual es constitutiva de siniestro de incumplimiento para lo cual analizará las pruebas presentadas por la supervisión del contrato y lo indicado por la aseguradora, teniendo en cuenta que el contratista EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS, siendo notificado en debida forma no asistió a la audiencia.

3. PRUEBAS PRESENTADAS EN DESARROLLO DE LA ACTUACIÓN

Pruebas aportadas por la supervisión en el informe de solicitud inicio proceso sancionatorio:

1. Correo electrónico del 20 de octubre de 2023, a través del cual se requiere al contratista los datos de las personas con que se articulará la ejecución del contrato.
2. Chat de whatsapp del 23, 24 y 26 de octubre de 2023, en los cuáles se hacen consultas sobre las muestras y se requiere al contratista la fecha de entrega de las mismas, sin que se obtenga respuesta respecto de la fecha solicitada
3. Chat de whatsapp del 27 de octubre de 2023, en el que se establece como fecha de entrega de las muestras el 1 de noviembre de 2023 y se confirma reunión en la sede de la Secretaría a las 10 am.
4. Chat de whatsapp del 27 de octubre de 2023, en el que se informa por el contratista que por cierre de otro contrato se debe modificar la fecha de entrega de la muestra para el 3 de noviembre de 2023

5. Correo electrónico del 01 de noviembre de 2023, de la secretaria a enllavesoluciones12@gmail.com y comprasenllave@gmail.com, en el que solicita entrega de la muestra el 03 de noviembre de 2023 y la primera entrega de kit de aseo para el día 09 de noviembre de 2023.

6. Correo electrónico del 07 de noviembre de 2023 de la secretaria a enllavesoluciones12@gmail.com y comprasenllave@gmail.com en el cual se aprueba la muestra de la totalidad de los elementos del kit de aseo y se informa que la primera entrega se recibiría el día 09 de noviembre de 2023, solicitando información de las personas y vehículos que adelantaran la gestión.

7. Correo electrónico del 9 de noviembre de 2023, en el cual el contratista informa sobre inundación en la bodega dejando la mercancía en malas condiciones para la entrega de los kits, razón por la cual se solicita un plazo para la entrega de los primeros kits de aseo, toda vez que se encuentran solucionando con los proveedores el cambio de la mercancía.

8. Correo del 16 de noviembre de 2023 de la secretaria a enllavesoluciones12@gmail.com y comprasenllave@gmail.com en el cual se indica que se ha realizado comunicación directa con el contratista durante más de una semana recibiendo evasivas por el mismo, sin que haya sido posible concretar una fecha de entrega, reiterando la mora en el cumplimiento de la primera entrega de los kits de aseo, la cual se tenía programada para el 9 de noviembre de 2023 y se otorga un nuevo plazo para el 20 de noviembre de 2023

9. Correo electrónico del 23 de noviembre de 2023, en el cual el contratista informa que con el fin de dar respuesta a los correos electrónicos remitidos por la supervisión, solicita como plazo para la entrega de los kits, el 6 de diciembre de 2023, en atención a la inundación presentada en la bodega y al proceso de entrega de producto por parte los proveedores.

10. Correo del 05 de diciembre de 2023 de la secretaria a comprasenllave@gmail.com en que se requirió al contratista los datos de las personas que acompañarían la entrega y el descargue de las mismas, teniendo en cuenta la fecha señalada para la entrega de los kits de aseo (06 de diciembre de 2023). Así mismo, se reiteró las cantidades y elementos a entregar conforme a las muestras aprobadas.

11. Correo del 11 de diciembre de 2023 de la secretaria a enllavesoluciones@gmail.com, comprasenllave@gmail.com, mediante el cual se requirió nuevamente al contratista

tenido en cuenta que el 06 de diciembre de 2023 no se dio cumplimiento a la fecha señalada para la entrega del kit de aseo, en este sentido se reiteró la mora en la entrega de los elementos, so pena de iniciar el debido proceso para la aplicación de la multa correspondiente.

12. Oficio del 11 de diciembre de 2023 bajo número de radicado 2-2023-96877, a través del cual se procede a informar sobre la mora en la primera entrega de los kits de aseo de conformidad con la fecha señalada en la minuta, a la compañía de Seguros del Estado como garante del contrato SCJ-1808-2023 amparado con la póliza No 21-44-101427461 con fecha de expedición 13-10-2023, la cual se encuentra vigente hasta el 06-07-del 2027.

13. Oficio del 11 de diciembre de 2023 bajo número de radicado 2-2023-96876 a través del cual la Secretaria reitera las comunicaciones mencionadas anteriormente y solicita el cumplimiento inmediato del contrato.

14. Correo del 12 de diciembre de 2023, en el cual el contratista remite comunicado firmado por el representante legal en el que se indica los percances presentados con los proveedores para el cambio y entrega de la mercancía que fue afectada el domingo 5 de noviembre cuando un tubo de agua averió la misma para la entrega de los kits, ya que se inundó la bodega, comprometiendose sin más demora ni perjuicio a la entidad de realizar la entrega el día 22 de diciembre a las 10:00 am.

15. Oficio del 15 de diciembre de 2023 bajo número de radicado 2-2023-98439 mediante el cual la supervisión requiere al contratista soportes de la afectación presentada con relación a la inundación generada, tales cómo fotografías, reporte a la aseguradora, gestiones documentales que han realizado con los proveedores y demás constancias que crean pertinentes. Así mismo se solicitó plan de para las entregas del 22 de diciembre de 2023, nombres de las personas que realizarían el descargue y placas de los vehículos, reiterando que los kits de aseo debían corresponder a las muestras aprobadas.

16. Oficio del 22 de diciembre de 2023, bajo número de radicado 2-2023-99542, a través del cual la Secretaria indica el no cumplimiento del compromiso adquirido y reitera el cumplimiento inmediato del contrato.

17. Resolución 013 del 8 de febrero de 2024 "Por medio de la cual se impone multa derivada de la mora en el cumplimiento a las obligaciones del contrato SCJ-1808-

2023 suscrito entre la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS."

18. Resolución 043 del 8 de marzo de 2024 por medio de la cual se resolvieron los recursos de reposición interpuestos por parte del contratista y su garante a la Resolución 013 del 8 de febrero de 2024.

19. Correo electrónico de fecha 22 de febrero de 2024 a través del cual el contratista solicitó coordinar la entrega de los elementos objeto del contrato, proponiendo cronograma de entregas, a fin de dar cumplimiento a las obligaciones pendientes.

20. Oficio número 2-2024-12169 del 29 de febrero de 2024, mediante el cual la Secretaria informó al contratista el lugar y hora para el recibo de la primera entrega de los elementos así: 01 de marzo de 2024, 12 de marzo de 2024 y 17 de marzo de 2024

21. Oficio número 2-2024-12766 de fecha 05 de marzo de 2024, en el cual se le informa al contratista que no se dio cumplimiento en su totalidad a la entrega parcial del 1 de marzo de 2024, toda vez que solo se dio lugar a la entrega de las 53 toallas de baño desechables paquete por 50 unidades para la Cárcel Distrital, dejando de lado el compromiso de entrega de las 35 toallas de baño desechables paquete por 50 unidades para el Centro Especial de Reclusión y los 149 Kits de aseo de mujer para la Unidad de Reacción Inmediata – URI (Ver Anexo 23).

22. Oficio número 2-2024-17895 de fecha 14 de marzo de 2024, en el cual se le informa al contratista del incumplimiento de la entrega pactada para el 12 de marzo de 2024.

23. Oficios 2-2024-18515 y 2-2024-18831, remitidos a la aseguradora y al contratista, respectivamente, a través de los cuáles se les convocó a reunión con el objeto de analizar alternativas para el cumplimiento por parte del contratista del contrato SCJ-1808-2023 frente al lote 2: que corresponde al suministro de kits de aseo para las personas privadas de la libertad

24. Acta de reunión del 21 de marzo de 2024, a la cual no se presentó el contratista. No obstante, su apoderado informó que el contratista exploró alternativas para ceder el contrato sin que hubiera encontrado a un tercero que tenga la voluntad de aceptar una eventual cesión y que, por motivos ajenos al contratista, tal como lo expusieron en el procedimiento sancionatorio adelantado, no se ha podido cumplir con el objeto contractual.

4. PRONUNCIAMIENTO DE LA ENTIDAD

Que en aras de establecer o no el incumplimiento de las obligaciones del Contrato SCJ-1808-2023 celebrado con la sociedad EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS, y teniendo claro el escenario jurídico sobre el cual se analizaran las pruebas presentadas, resulta indispensable establecer las definiciones que la jurisprudencia y la doctrina han determinado para los requisitos de las pruebas conforme lo señala el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 al disponer "*Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente*".

Que respecto de la conducencia, la jurisprudencia contencioso-administrativa ha apuntado que "*La conducencia es la aptitud legal del medio probatorio para probar el hecho que se investiga, y que requiere de dos requisitos esenciales, que son: que el medio probatorio respectivo este autorizado y no prohibido expresa o tácitamente por la ley; y que ese medio probatorio solicitado no esté prohibido en particular para el hecho que con él se pretende probar*."

Que en lo referido a la pertinencia de la prueba se tiene que "*La doctrina ha entendido que la pertinencia de la prueba hace alusión a la relación del medio de convicción y el objeto del proceso y significa que las pruebas "deben versar sobre hechos que conciernan al debate, porque si en nada tienen que ver con el mismo entran en el campo de la impertinencia".* Bajo la misma línea argumental el profesor Hernán Fabio López Blanco, sostiene que la prueba impertinente es aquella que nada aporta a la Litis, pues busca probar un hecho inocuo para los fines perseguidos dentro del proceso."

Que en último lugar, se entiende que son superfluas "*aquellas pruebas que se hacen innecesarias en virtud de haberse practicado dentro del proceso suficientes pruebas que dan certeza sobre un hecho materia de investigación disciplinaria*."

Que conforme a los conceptos antes expuestos, se tiene que analizadas las pruebas presentadas por la supervisión son conducentes, pertinentes y necesarias, en el entendido que fueron obtenidas por medios idóneos y conforme a la normatividad vigente,

que guardan relación con la situación objeto de debate, y que son ineludibles para imprimir certeza a la presente decisión.

Que en el marco de la presente actuación no se presentaron pruebas adicionales por parte del contratista a efectos de ser analizadas, evidenciándose de las pruebas presentadas por la supervisión que, no obstante, los diferentes y reiterados requerimientos por ésta al contratista, el mismo no presentó una respuesta clara y soportada ante los hechos que manifestaba, de forma tal que fuera posible vislumbrar un caso fortuito o fuerza mayor que le impidiera dar cumplimiento a las obligaciones a su cargo en el tiempo estipulado contractualmente.

Que pese haberse requerido por parte de la supervisión al contratista soportes fotográficos, reportes a la aseguradora, gestiones documentales realizados con los proveedores y demás constancias que consideraran pertinentes, estos no fueron aportados y adicionalmente no se cumplió con todas las entregas pactadas, los plazos otorgados por la supervisión y a los que se comprometió con posterioridad para el cumplimiento del contrato según consta en el acervo probatorio.

Que es importante precisar que el contratista solo dio lugar a la entrega de 53 toallas de baño desechables paquete por 50 unidades para la Cárcel Distrital de la primera entrega parcial, dejando de lado su compromiso para la entrega de los demás elementos definidos en dicha oportunidad y en general del resto de elementos pactados para la ejecución del contrato SCJ-1808-2023, evidenciándose una ejecución del 0.03% respecto de la totalidad del contrato, toallas de baño que para la fecha del presente acto administrativo conforme a lo indicado por la supervisión se entenderán recibidas a satisfacción y respecto de las cuales se realizará el pago que corresponda, conforme al valor unitario presentado en la oferta económica del contratista

Que revisado lo manifestado por el apoderado de la aseguradora, la Secretaria en cumplimiento del artículo 2.2.1.2.3.1.18. el Decreto 1082 de 2015, procedió a solicitar al contratista y a la aseguradora a través del supervisor del contrato SCJ-1808-2023 mediante oficios 2-2024-34638, 2-2024-34739 y 2-2024-34902 del 14, 15 y 16 de mayo de 2024, respectivamente, el restablecimiento del valor de la póliza, otorgando un plazo

de 5 días hábiles para dicho fin, es decir, hasta el 23 de mayo de la presente vigencia, sin que se recibiera manifestación alguna por el mismo.

Que luego de revisada la actuación adelantada hasta la fecha, y las pruebas que obran en el expediente del proceso, se pasa a resolver de fondo un presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales establecidas en el contrato No. SCJ-1808-2023 que deriva en la posible declaratoria de caducidad, encontrándose que efectivamente se han garantizado los principios y garantías constitucionales que rigen este tipo de diligencias y que no se determina circunstancia alguna que produzca la nulidad parcial o total de lo actuado, conforme a las competencias y potestades ejercidas en virtud de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, y Ley 1474 de 2011.

Que al descender al caso particular objeto de la presente actuación, en lo que se refiere a los elementos que constituyen la caducidad, se puede concluir que se encuentran reunidos los presupuestos estipulados por la legislación, y descritos por la jurisprudencia, como se señalará a continuación:

(i) **El incumplimiento del contratista**: Como se señala en la citación dispuesta por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el contratista EN LLAVE SOLUCIONES S.A.S. se encontraba presuntamente incurso en el incumplimiento del Contrato SCJ-1808-2023. Del acervo probatorio recolectado, y de los antecedentes de la ejecución contractual, se tiene, primero, que éste fue requerido inicialmente por la entidad a través de la supervisión del contrato, su inacción dio lugar a un procedimiento que buscó conminarlo al cumplimiento y que concluyó con la aplicación de una multa mediante Resolución 013 del 8 de febrero de 2024.

Tales medidas, conforme lo evidenció la supervisión para la presente actuación administrativa sancionatoria contractual, no surtieron el efecto que pretende la normatividad, de manera tal que el comportamiento del contratista no se enderezó a cumplir efectivamente el contrato, y por el contrario se dio una continuidad en el tiempo de su inactividad, por lo que la afectación para el interés general representado en el contrato estatal en comento se puede entender como una afectación continuada que no permite otra medida distinta que la aplicación de las

herramientas al alcance de la Administración para lograr que la necesidad a la que se sustrae el SCJ-1808-2023 se viera plenamente satisfecha.

Por el contrario, en aplicación del principio de buena fe, y de la necesidad de atender los servicios requeridos, la Secretaría no asumió la mora del contratista mediante medidas radicales, sino que pretendió impulsar y asegurar que el contrato fuera cumplido, mediante la aplicación de la multa de conformidad con sus facultades, como una medida racional y proporcional, que escalonara la reacción estatal ante la situación que se presentaba.

Sin embargo, como se señaló, se encuentra probado que esta no logró los propósitos buscados, observando como la mora del contratista continuó en el tiempo sin solución de continuidad por lo que ante la gravedad de las consecuencias que tal situación representa para el interés público se hacía imperativo, previo el agotamiento del debido proceso fijados por las normas vigentes en materia contractual, adelantar el procedimiento preceptivo para aplicar las potestades que le son otorgadas para proteger el interés colectivo.

Sin embargo, indicio de la voluntad del contratista en este caso es que pese a haberse realizado la citación a audiencia de que habla el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, haberse atendido de manera razonada las solicitudes sobre dicha convocatoria, éste no se presentó en la diligencia citada para el 3 de mayo de 2024, instancia destinada a garantizar su debido proceso, mediante la presentación de descargos y el aporte y solicitud de pruebas que pretende hacer valer, el cual en manera alguna fue conculcado por la entidad estatal.

(ii) **La inexistencia de un incumplimiento determinante por parte de la entidad**; dentro del proceso administrativo sancionatorio contractual en trámite no se observa que existieran cargas obligacionales de responsabilidad en cabeza de la Secretaría y que, además, afectaran en tal medida al contratista que lo imposibilitara a su vez a cumplir con sus obligaciones.

Sobre el particular, en línea con lo anterior, la jurisprudencia ha precisado que *"el particular contratista no puede pasar por alto que en el ámbito de contratación estatal, además de perseguir "la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado", ostenta la condición de colaborador que "cumple una función social que, como tal, implica obligaciones" y, por ende, no puede rehusarse a cumplir sus obligaciones excusado en el incumplimiento de la entidad pública, a menos que la obligación de la entidad sea un presupuestos de ejecución de sus obligaciones o que el incumplimiento revista tal gravedad que implique una imposibilidad de cumplir con su prestación. 39. En otras palabras, el contratista colaborador está llamado a ejecutar sus obligaciones y a satisfacer los fines del contrato estatal, aun cuando la entidad pública incumpla las suyas -sin perjuicio de su derecho a exigir el pago de perjuicios, si a ellos hay lugar-, y sólo puede negarse a la ejecución u optar por la inejecución de sus obligaciones, cuando la obligación de la entidad es presupuesto de ejecución de su obligación, de suerte que el incumplimiento presente de la entidad lo sitúe en imposibilidad de ejecutar sus compromisos."* [7]

(iii) **<u>La afectación grave del contrato</u>**, es decir, que el incumplimiento del contratista afecte de manera grave y directa su ejecución; en este sentido, no puede olvidarse que a la fecha pesa sobre la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia una decisión de la Corte Constitucional Sentencia T-151 de 2016, que dio órdenes a diferentes entidades, entre ellas, al Distrito, para la atención de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria de la ciudad (URI y estaciones de policía). En concreto, en la orden 2.5. de esa providencia se dispuso la obligación de suministrar a todas las personas recluidas en dichos centros de un kit de aseo, colchoneta, almohada, sábanas y cobija a fin de garantizar su permanencia en las instalaciones.

Adicionalmente dicha Corporación mediante sentencia SU-122 de 2022 extendió el Estado de Cosas Inconstitucional-ECI del Sistema Penitenciario y Carcelario hacia los centros de detención transitoria y mantuvo las órdenes que la jurisprudencia previamente había dado y reiteró el deber de las autoridades nacionales y territoriales de garantizar las condiciones mínimas de dignidad para la reclusión.

[7] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: José Roberto Sáchica Méndez, Bogotá, D.C., ocho (8) de abril dos mil veinticuatro (2024), Expediente: 25-000-23-36-000-2014-00224-01 (63415).

Dichas órdenes se constituyen en un marco jurídico y de acción, para el cumplimiento de su obligación legal frente a las personas detenidas preventivamente, prevista en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993.

Conforme a lo anterior, el presente asunto guarda estrecha relación con los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y requiere de un cumplimiento estricto de los mandatos legales y judiciales que lo regulan.

Tales decisiones forman parte de los fundamentos que dieron lugar al Contrato SCJ-1808-2023, que tiene por objeto ADQUISICIÓN COLCHONETAS PLEGABLES Y SUMINISTRO DE KITS DE ASEO PARA LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD. **Lote** 2 - SUMINISTRO DE KITS DE ASEO PARA LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD. Su incumplimiento provoca un desacato de una decisión judicial por parte de la entidad (en la que contaba con la colaboración del contratista), y representa un riesgo de daño antijurídico por las prestaciones insatisfechas derivadas de la mora del contratista.

Como se puede ver, éste contrato permite a la entidad alcanzar sus objetivos misionales, objetivos que apuntan a una población carcelaria de la cual el Distrito Capital es responsable a través de esta Secretaría, y que depende por entero de que la entidad provea los elementos de aseo necesarios, situación respecto de la cual la Corte Constitucional evidenció la violación directa de los derechos fundamentales de los internos de la Cárcel Distrital, situación de la mayor delicadeza como quiera que la Constitución entre sus principios fundamentales (es decir, lo que define la esencia de nuestro Estado) contempla en su artículo 2 que "*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*", añadiendo categóricamente que "*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*."

Lo anterior, en términos prácticos, se concatena con la cláusula general de responsabilidad del artículo 90 constitucional que establece que "*El Estado*

responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.", lo cual podría ser recabado a título individual respecto de la entidad, así como de sus funcionarios, sin perder de vista que uno de los propósitos de la Secretaría se ve afectado por la mora del contratista.

Es decir, la decisión de la administración no respondió a una decisión arbitraria, sino que por el contrario, la celebración del contrato respondió a la satisfacción en la provisión de unos bienes que no tiene la capacidad actual de proveer por sí misma, para lo cual requiere el concurso de los particulares que pudieren ser proponentes en un proceso público de contratación, de lo que se deduce que sin dicha colaboración de un contratista proveedor no podría atenderse un servicio público, además de que el Contrato SCJ-1808-2023 queda afectado de manera grave y directa en su ejecución, pues por lo señalado, sin el cumplimiento cabal y completo del contratista en los términos pactados, el citado contrato no logra cumplir con la finalidad para la cual fue suscrito.

De lo anterior se concluye que el incumplimiento del contratista no permite continuar con la ejecución contractual pactada, generando una afectación de tal entidad, que el Contrato SCJ-1808-2023 no puede alcanzar los propósitos para los cuales fue celebrado y que encuentran reflejo, principalmente, en el objeto, así como en las obligaciones que de éste se desprenden.

(iv) **La amenaza de parálisis**; como corolario del punto anterior, se tiene una amenaza de parálisis del servicio público a cargo de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, en particular con la dotación de KITS de Aseo a la población interna de la Cárcel Distrital.

En concordancia con lo indicado previamente, la entidad no puede satisfacer por sí misma y con su capacidad instalada la necesidad a que se sustrae el Contrato SCJ-1808-2023, respecto del cual se concluye en este acto administrativo su

incumplimiento. Es decir, sin el concurso del contratista, el contrato no puede llegar a su correcta conclusión, lo que afecta gravemente su ejecución.

Las medidas tomadas por la entidad en ejercicio de sus facultades, destinadas a conminar en el contratista el cese de las conductas moratorias en la satisfacción de las obligaciones, como se dijo, no alcanzaron su propósito, y no hacer uso de las potestades legales a su disposición podrían poner a la entidad estatal en una situación imposible, si se tiene en cuenta que el contratista colaborador en este caso, ha mantenido de manera continuada su conducta morosa respecto de las prestaciones contractuales a su cargo, mientras que por otro lado su responsabilidad permanece sin que el instrumento contractual vigente sea la vía de solución idónea para ello.

Es decir, la entidad puede acarrear sobre el interés general representado en sus funciones, unas consecuencias que no deben ser soportadas por una población particular (los internos de la Cárcel Distrital), y que podría mantenerse así, si la reacción de la Secretaría Distrital fuera mantener vigente un contrato que no dio ya el resultado que se buscaba procurar con su celebración, agravándose los efectos de la provisión de bienes que a la fecha continúa mayormente desatendida.

Por lo expuesto, y ante la necesidad de precaver el riesgo que se derivaría de mantener la situación de incumplimiento evidenciada tal cual como se presenta a la fecha, permitiendo que sus efectos se prolonguen en el tiempo, y profundicen los efectos dañinos que ya se presentan actualmente, se hace necesario dar por terminado el citado contrato invocando la potestad de la administración de declarar la caducidad contractual, permitiendo con ello que la Secretaría aplique las medidas necesarias para contar con un nuevo proveedor que respalde la necesidad a atender que continúa vigente y es de urgente atención.

Así, evitará que se materialice la amenaza de parálisis que la mora del contratista EN LLAVE SOLUCIONES S.A.S. está provocando con el incumplimiento aquí comprobado, protegiendo con ello la administración al bienestar común y al interés

general al que deben dirigirse todos sus esfuerzos cuando da cumplimiento a su misión institucional.

(v) **El previo agotamiento de un procedimiento que garantice el debido proceso y el derecho de defensa**; este punto se encuentra representado en el agotamiento del presente trámite.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha indicado respecto de la potestad que le asiste a la administración de sancionar a sus contratistas, entendida como su capacidad para el efectivo cumplimiento de las competencias a su cargo, así como un elemento que le permite garantizar la protección del patrimonio e intereses públicos, así:

"(…) la potestad sancionadora, la cual es una herramienta de la administración para desarrollar cada una de sus actividades. Es importante, entonces, tener presente el alcance y los fundamentos propios de la actividad punitiva de la administración, en cuanto al desarrollo de sus funciones, conforme a lo cual -para la sana ejecución de los fines propios del Estado-, y en ejercicio de funciones administrativas, la administración tiene la potestad de imponer sanciones, ya sea a los mismos funcionarios públicos o a los particulares, respetando las disposiciones legales. En cuanto a la finalidad de la potestad sancionadora de la administración, la Corte Constitucional ha señalado que "… constituye un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el 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.""[8]

En ese marco, y como se señaló previamente, ante el nuevo informe de la supervisión, procedió la citación al presente procedimiento administrativo sancionatorio contractual, para lo cual debe darse aplicación, por un lado, a los preceptos del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, y por otro, al trámite señalado por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 (norma especial, de acuerdo con lo dispuesto por el parágrafo 1 del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011).

[8] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero. Bogotá D. C., noviembre trece (13) de dos mil ocho (2008) Radicación número: 68001-23-31-000-1996-02081-01(17009)

Ésta instancia resulta la idónea para que el contratista convocado, así como su aseguradora, hagan presenten sus descargos, presenten, y soliciten las pruebas que pretenden hacer valer, todo lo cual se encamina a que ejerzan sus derechos de defensa y contradicción. Para lo anterior, y dando cumplimiento al trámite legal, en la citación la Secretaría hizo mención expresa y detallada de los hechos que la soportaban, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustentaba la actuación y enunció las normas o cláusulas posiblemente violadas, así como las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación.

Es decir, dio traslado del informe que daba cuenta de un presunto incumplimiento, y lo citó para que ejerciera sus derechos, lo que a todas luces implica que no impidió la defensa y contradicción que debía ejercer el contratista, con lo cual garantizó el debido proceso, aunado a la parte inicial considerativa del presente acto administrativo donde se analizan las pruebas y se determina su utilidad dentro del proceso en curso.

Cosa distinta es que el contratista no compareciera, como ocurrió en este caso particular, siendo atendidas razonadamente manifestaciones previas en el sentido de cambiar la fecha de la diligencia, la cual únicamente fue atendida por el apoderado de la aseguradora quien manifestó conocer los hechos que motivaban la citación, así como sus soportes, declarando su aceptación de éstos.

Por lo expuesto, el presente procedimiento administrativo sancionatorio contractual se ha agotado garantizando el debido proceso que es preceptivo para cualquier procedimiento a cargo de autoridad pública, y en éste se adelantaron las medidas necesarias para garantizar los derechos de los intervinientes, con las precisiones de lo ocurrido en la diligencia adelantada que ya se han señalado en el presente acto administrativo, quedando claro que se reúnen al completo los presupuestos para aplicar la caducidad del Contrato SCJ-1808-2023.

Que en consecuencia, los servicios y bienes contratados, tienen una importancia sensible para el cumplimiento de los fines del Estado, por lo que la Administración, en aras de

contar con las herramientas suficientes para procurar el cumplimiento contractual, incluyó en el clausulado contractual la posibilidad de hacer uso de la declaratoria de caducidad, cláusula aceptada por el contratista al celebrar el contrato estatal, asumiendo con la suscripción responsabilidades en atención al papel de colaborador para apoyar el cumplimiento de los fines estatales que se pretendían satisfacer con el cumplimiento del objeto contractual.

Que en el marco de la presente actuación y luego de analizar los hechos y pruebas presentadas, no se encuentran fundamentos que exoneren al contratista del cumplimiento de sus obligaciones en los plazos señalados.

Que encontrándose el contrato vigente, detallados los hechos enunciados y el cumplimiento de los requisitos señalados para declarar la caducidad, no queda duda que la entidad agotó el debido proceso, y en tanto no le queda más remedio que la de declarar la misma y en consecuencia hacer efectiva la cláusula penal.

Que con el fin de cuantificar la cláusula penal, se acude a lo establecido en la Cláusula Décima Octava del clausulado contractual que señala:

> "***CLÁUSULA DÉCIMA OCTAVA. – PENAL PECUNIARIA:*** *EL CONTRATISTA se obliga para con la SECRETARIA a pagar una suma equivalente hasta el veinte por ciento (20%) del valor del contrato, a título de estimación anticipada de los perjuicios que llegara a sufrir en caso de declaratoria de caducidad o de incumplimiento total o parcial de las obligaciones que adquiere en el presente contrato, sin perjuicio que de manera proporcional se reduzca dicho valor en caso de un incumplimiento parcial. PARÁGRAFO PRIMERO: En todo caso, en virtud del artículo 1600 del Código Civil, el valor de la cláusula penal pecuniaria que se haga efectiva, no se considerará como pago definitivo de los perjuicios causados, si se llegare a demostrar un perjuicio mayor al estimado en la presente cláusula. PARAGRAFO SEGUNDO: El procedimiento aplicable para la multa y de la cláusula penal, será el establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. PARÁGRAFO TERCERO: De conformidad con lo establecido en el parágrafo del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, el CONTRATISTA autoriza a la SECRETARÍA para compensar el valor por concepto de multas y de la cláusula penal de las cuentas mensuales pendientes de pago a su favor. Cuando no exista saldo a favor del CONTRATISTA, el valor por concepto de multas y de la cláusula penal podrá hacerse efectivo a través de la garantía constituida o la SECRETARÍA podrá acudir a la Jurisdicción Coactiva para hacer efectivo ese pago de multas*."

Que en este orden de las cosas, atendiendo a que la Clausula Décimo Octava del contrato SCJ-1808-2023 dispone como cláusula penal a título de estimación anticipada de los perjuicios que llegará a sufrir la Secretaria en caso de declaratoria de caducidad hasta el 20% del valor del contrato, esto es, sobre **OCHOCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CINCO PESOS M/CTE ($878.435.705)**, la presente estimación corresponde a la suma de **CIENTO SETENTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL CIENTO CUARENTA Y UN PESOS M/CTE ($175.687.141,00)**, por el incumplimiento permanente y grave del contrato SCJ-1808-2023, que ha conllevado a una vulneración de derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad a cargo del Distrito.

Que en mérito de lo expuesto, la Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR el INCUMPLMIENTO PARCIAL del contrato SCJ-1808-2023, suscrito con el contratista EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS., identificado con NIT No. 900.925.125.

ARTÍCULO SEGUNDO: DECLARAR LA CADUCIDAD del contrato SCJ-1808-2023, suscrito con el contratista EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS., identificado con NIT No. 900.925.125.

ARTÍCULO TERCERO: HACER efectiva la CLÁUSULA PENAL del contrato SCJ-1808-2023, suscrito con el contratista EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS., identificado con NIT No. 900.925.125., por valor **CIENTO SETENTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL CIENTO CUARENTA Y UN PESOS M/CTE ($175.687.141,00),** como consecuencia de lo dispuesto en el artículo primero y segundo de la parte resolutiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO CUARTO: El valor de la CLAUSULA PENAL deberá ser pagada por el contratista EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS., identificado con NIT No. 900.925.125 a favor de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia con ocasión del contrato SCJ-1808-2023, dentro de los siguientes treinta (30) días calendario a la ejecutoria del presente acto administrativo en atención al agotamiento de la cuantía de la póliza No. 21-44-101427461 expedida por Seguros del Estado S.A., En todo caso el presente acto presta mérito ejecutivo a través de cobro coactivo o por vía judicial.

ARTÍCULO QUINTO: La Secretaria de Seguridad, Convivencia y Justicia, se reserva la facultad de adelantar cualquier otra reclamación administrativa y/o judicial derivada del contrato SCJ-1808-2023

ARTÍCULO SEXTO: Ordenar la liquidación del contrato No. SCJ-1808-2023 en el estado en que se encuentre, una vez ejecutoriado el presente acto administrativo.

ARTICULO SÉPTIMO: Notifíquese el contenido de la presente Resolución a EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS., identificado con NIT No. 900.925.125 y al Representante Legal de la Compañía Aseguradora **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** en condición de garante del contrato SCJ-1808-2023.

ARTICULO OCTAVO: Contra la presente Resolución procede el recurso de reposición, el cual deberá ser interpuesto y sustentado conforme a los previsto en los artículos 74 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) el cual, deberá ser interpuesto dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

ARTICULO NOVENO: Publicar la parte resolutiva del presente acto en el SECOP II, una vez se encuentre ejecutoriado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 218 del Decreto 019 de 2012.

"Por medio de la cual se decide la actuación administrativa sancionatoria contractual del contrato SCJ-1808-2023 suscrito entre la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y EN LLAVE SOLUCIONES INTEGRALES SAS., iniciada mediante la citación con radicado 2-2024-27922 del 23 de abril 2024"

ARTÍCULO DECIMO: Compulsar copia de la presente resolución, una vez se encuentre ejecutoriada, a la Cámara de Comercio de Bogotá, Procuraduría General de la Nación, en cumplimiento del artículo 31 de la Ley 80 de 1993, modificado por el articulo 218 del Decreto 019 de 2012.

Dada en Bogotá, D. C., a los once (11) días del mes de junio de 2024.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

REINALDO RUÍZ SOLORZANO
Subsecretario de Gestión Institucional
SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA

Elaboró: Ximena Monroy Mora - – Abogado Contratista Dirección Jurídica y Contractual
Revisó: Adriana Carolina Méndez Gómez – Abogado Contratista Dirección Jurídica y Contractual
Aprobó: Ana María Moreno García – Directora Jurídica y Contractual