

RESOLUCIÓN NÚMERO

()

Por medio de la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

LA SUBDIRECTORA DE COMPRAS Y CONTRATOS DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN

En ejercicio de las facultades legales, y en especial las conferidas por los artículos 3, 4 y 14 de la Ley 80 de 1993, artículo 7 y 17 de la Ley 1150 de 2007, artículo 34 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y numeral 8 del artículo 2 de la Resolución No. 000089 de 2021 y,

CONSIDERANDO

Que mediante Resolución No. 12240 de fecha 18 de diciembre de 2024, la Entidad impuso una multa al contratista Unión Temporal Nueva Logística por mora e incumplimiento parcial del contrato No. 00-159-2022, cuyo objeto es: *“Prestar a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, el servicio de Operación Logística Integral, consistente en la administración, depósito, gestión y manejo de: (i) las mercancías Aprehendidas, Decomisadas y Abandonadas a favor de la Nación, así como aquellas que sean producto de las medidas cautelares de Verificación e Inmovilización y, (ii) de los bienes muebles adjudicados a la Nación en procesos de cobro coactivo y concursales.”*, de conformidad con el procedimiento sancionatorio contractual del Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. En la parte resolutive de ese acto administrativo, el despacho de la Subdirección de Compras y Contratos dispuso:

“RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR que UNIÓN TEMPORAL NUEVA LOGÍSTICA NIT. 901653069-8 (integrada por CAMARCA S.A.S. NIT 900.504.241-7 con una participación del 43%, TRANSPORTES Y MUDANZAS CHICO S.A.S. NIT 800.172.158-4 con una participación del 17%, ASOCIACIÓN DE TRANSPORTADORES ESPECIALES AS TRANSPORTES, NIT 811.036.515-9 con una participación del 2%, DIGICOM SYSTEM CORPORATION S.A. NIT 830.146.124-3 con una participación del 28% e INFOTIC S.A. NIT 900.068.796-1 con una participación del 10%) en su calidad de contratista, incurrió en mora e incumplimiento parcial del Contrato No. 00-159-2024 suscrito con la DIAN, de acuerdo con la parte motiva de este acto.

ARTICULO SEGUNDO: ORDENAR a UNIÓN TEMPORAL NUEVA LOGÍSTICA NIT. 901653069-8 pagar dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de este acto y a favor de la DIAN, la suma de **SEISCIENTOS SESENTA Y UN MILLONES CIENTO VEINTISIETE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS CON CUARENTA CENTAVOS (661.127.849,40) MCTE**, por concepto de multas pactadas en el Contrato No. 00-159-2024 suscrito con la DIAN, de acuerdo con la parte motiva de este acto.

ARTICULO TERCERO: De no pagarse la suma prevista en el artículo segundo a favor de la Entidad en el plazo indicado, se ordena descontar de las sumas adeudadas al contratista el valor establecido en el artículo segundo a título de compensación.

ARTICULO CUARTO: El presente acto administrativo declara para todos los efectos legales el siniestro de incumplimiento del contrato No. 00-259-2022. Por lo anterior, de no ser posible dar aplicación a lo establecido en el artículo tercero, para el cobro de la suma ordenada en este acto administrativo, se ordena hacer efectiva la Garantía Única de Seguro de Cumplimiento No. 62667 expedida el 18 de noviembre de 2022 por el garante por BERKLEY INTERNATIONAL SEGUROS S.A (50%) con NIT. 900814916-1 y coaseguro NACIONAL DE SEGUROS S.A. (50%) NIT. 860.002.527-9, a título de prestación asegurada del contrato No. 00-159-2022

ARTICULO QUINTO: La presente resolución se entiende notificada en la audiencia, tanto al contratista como al garante, conforme a lo dispuesto en el literal c), artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

ARTICULO SEXTO: Publíquese por la Subdirección de Compras y Contratos el presente acto administrativo en el Portal Electrónico para la Contratación Pública – SECOP II.

ARTICULO SEPTIMO: Publíquese por la Subdirección de Compras y Contratos en el aplicativo de la Cámara de Comercio.

ARTICULO OCTAVO: Comuníquese por la Coordinación de Notificaciones, a la Procuraduría General de la Nación, ubicada en la siguiente dirección; Carrera 5 No. 15-05 de Bogotá

ARTÍCULO NOVENO: Se informa que contra el presente acto procede el Recurso de Reposición que podrá interponerse, sustentarse y decidirse en la misma audiencia.

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

(...)"

Que el contratista y el garante en la sesión 16 de la audiencia celebrada el 18 de diciembre de 2024, una vez les fue notificada la decisión adoptada por la entidad, interpusieron los recursos reposición.

Que el 13 de enero de 2025, en la sesión 17 de la audiencia el contratista y su garante a través de sus apoderadas, sustentaron los recursos de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS:

Por parte de la Unión Temporal Nueva Logística: El contratista mediante su apoderada, expuso los siguientes argumentos como sustentación del recurso presentado:

1. “El despacho incurrió en la vulneración al debido proceso y derecho de defensa por inexistencia previa del hecho en el cual se sustentó la sanción de mora e incumplimiento parcial del contrato 159 de 2022, en la resolución 12240 de 2024”

Alega la apoderada del contratista que este despachó vulneró el derecho de la Unión Temporal Nueva Logística al debido proceso y su derecho de defensa, por inexistencia previa del hecho en el cual se sustentó la sanción de mora e incumplimiento parcial del contrato 159 de 2022, notificada en audiencia mediante la Resolución 12240 del 18 de diciembre de 2024.

En palabras de la apoderada, este nuevo hecho es: “...una supuesta extemporaneidad en la solicitud de aprobación de las homologaciones respecto de las bodegas de Villavicencio, Manizales, Armenia y Puerto Asís, cuestionando el procedimiento de ofrecimiento de mi representada y los términos de aprobación de la administración, afirmando falsamente que este hecho por sí solo implica la inexistencia del derecho y la pérdida de oportunidad para su causación.”¹

Indica además que, “el presunto incumplimiento contractual de extemporaneidad” nunca fue planteado por el supervisor del contrato en su informe, ni se mencionó en la citación ni durante el trámite del procedimiento administrativo sancionatorio contractual. Ante esta situación considera que este *hecho nuevo* no debatido vulnera el debido proceso de su representada.

De otra parte, advierte que es equivocado el análisis que realiza el despacho sobre la cláusula 2.6 “Homologación del almacenamiento, en un punto diferente al exigido inicialmente en el contrato” del Anexo Técnico No. 1 “Requerimientos Técnicos de Obligatorio Cumplimiento” cuando afirmó que la homologación si estaba sometida a un término de transitoriedad en el contrato y si había la fecha límite pactada por las partes para presentar para consideración de la Entidad esa homologación de recintos de

¹ Página 3 del documento de sustentación Recurso de Reposición interpuesto por el contratista.

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

almacenamiento a ciudades distintas a las necesarias en las ciudades donde funcionan las Direcciones Seccionales de la Entidad.

Del análisis realizado por la apoderada de la Unión Temporal Nueva Logística, una cosa es el procedimiento descrito en el contrato para la presentación y aprobación de las propuestas de homologación de servicio de almacenamiento en un punto distinto al inicialmente exigido y otra es, que exista una cláusula contractual en la que se hubiera establecido que una vez aprobadas las propuestas de homologación presentadas por el contratista la autorización dada por la Entidad pudiera limitarse en el tiempo y revocarse de manera unilateral.

Insiste en que, con el análisis realizado por este despacho, se están desconociendo los actos y documentos emitidos por la supervisión del nivel local y nacional, quienes, mediante un acta de una reunión de comité técnico aportada por la Unión Temporal Nueva Logística en el transcurso de este proceso, de fecha 18 de abril de 2023, aprobaron la prestación del servicio de almacenamiento en un recinto diferente, fuera de sus territorios.

En esa medida, afirma la apoderada que el contratista Unión Temporal Nueva Logística, bajo los principios de Pacta Sunt Servanda, confianza legítima y buena fe contractual, ha entregado los recintos de almacenamiento para la prestación del servicio de operación logística para las Direcciones Seccionales objeto de esta controversia; recintos ofrecidos a la Entidad durante el periodo de enero a abril de 2023.

De otra parte, advierte que la presunta inobservancia por el contratista del procedimiento establecido en el numeral 2.6 *"Homologación del almacenamiento, en un punto diferente al exigido inicialmente en el contrato"* del Anexo Técnico No. 1 *"Requerimientos Técnicos de Obligatorio Cumplimiento"*, no prevé como consecuencia jurídica para este la *"no causación del derecho"* o *"la pérdida del derecho de homologación"*.

Manifiesta finalmente que, ante la inexistencia de estipulación expresa en el contrato No. 00-159-2022 respecto de la posibilidad de que la Entidad a través de sus supervisores pudiera emitir autorizaciones de homologación con carácter temporal y revocarlas unilateralmente, este despacho ha debido exonerar al contratista Unión Temporal Nueva Logística de los cargos imputados, esto bajo el amparo de presunción de inocencia.

2. *"De la inexistencia de incumplimiento de la obligación contractual alegada- falta de tipicidad, antijuricidad y culpabilidad de la sanción - desconocimiento del acto propio emitido mediante resolución no 006062 del 26 de julio de 2023 y las autorizaciones de homologación emitidas por la entidad."*

En su defensa, el contratista manifiesta que se encuentra ejecutando el contrato en las condiciones pactadas; que en las estipulaciones del contrato quedó establecida la posibilidad de homologar los recintos de almacenamiento en un punto diferente al exigido inicialmente en el contrato y, que la Resolución No. 12240 de 2024, no consideró adecuadamente los elementos de tipicidad, antijuricidad y culpabilidad necesarios para imponer sanciones y penas.

Respecto de la tipicidad, argumenta que no hay una infracción clara y precisa en el contrato que justifique la sanción impuesta y que, en el desarrollo de este proceso administrativo sancionatorio contractual, no existe prueba que la Unión Temporal Nueva Logística haya incumplido con la disposición establecida en el Numeral 4 del Capítulo VIII "Operación Logística" del Anexo Técnico No. 1 "Requerimientos Técnicos de Obligatorio Cumplimiento" del Contrato No. 00-159-2022.

En cuanto a la antijuricidad, aduce la apoderada que no se ha demostrado que la conducta de la Unión Temporal Nueva Logística haya puesto en peligro bienes jurídicos protegidos. A su juicio, lo que evidencia es una inconformidad por parte de los Directores Seccionales de Armenia, Manizales, Puerto Asís y Villavicencio con la "disposición contractual de homologación de recintos de almacenamiento"; esto debido a que deben desarrollar algunas de las funciones a su cargo en un sitio diferente a la ubicación de la Dirección Seccional.

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

En ese sentido, considera la apoderada que lo alegado por los Directores Seccionales no puede considerarse como una puesta en peligro de del bien jurídico atribuible a la acción u omisión de la Unión Temporal Nueva Logística y, por el contrario, afirma que lo que el contratista ha hecho, es presentar alternativas con el fin de colaborar con la administración para mitigar las situaciones alegadas por los Directores Seccionales.

Sobre la culpabilidad, la apoderada del contratista advierte que la Unión Temporal Nueva Logística no actuó con dolo o culpa demostradas.

De otra parte, en el numeral 2.1 del escrito de sustentación del recurso de reposición, reitera el contratista el argumento del presunto desconocimiento por parte de este despacho del acto propio contenido en la Resolución 006062 de 2023 y la autorización de homologación del 18 de abril de 2024.

Indica una vez más la apoderada del contratista que, la Subdirección de Compras y Contratos mediante Resolución 006062 de 2023 archivó un proceso administrativo sancionatorio que se adelantó contra la Unión Temporal Nueva logística y que se inició por el presunto incumplimiento la obligación contractual consagrada en el numeral 4 del Capítulo VIII "OPERACIÓN LOGÍSTICA" del Anexo No. 1 ANEXO TÉCNICO del Contrato No. 00-159-2022. Afirma que con la expedición de la Resolución 12240 de 2024 se está vulnerando el acto propio de la administración, refiriéndose concretamente a la Resolución 006062 de 2023 y la autorización de homologación del 18 de abril de ese mismo año.

Por tanto, aduce la apoderada que la homologación aprobada el 18 de abril de 2023 fue "...argumento fundamental para declarar cumplida dicha obligación contractual mediante la resolución 006062 del 26 de julio de 2023" y que, como las situaciones o hechos que nos ocupan en este proceso ya fueron debatidos antes y la actuación fue archivada, existiría entonces una violación al principio NON BIS IN IDEM.

De otra parte, argumenta que el contratista actuando bajo el amparo de la confianza legítima que le dio la autorización emitida por la administración respecto de la homologación de recintos de almacenamiento, lo que quedó ratificado con la Resolución 006062 del 26 de julio de 2023, este presta actualmente los servicios de almacenamiento en recintos homologados para las Direcciones Seccionales de Manizales, Armenia, Villavicencio y Puerto Asís.

3. "Falta de valoración de las pruebas aportadas y decretadas dentro del procedimiento sancionatorio a petición de parte y por la subdirección de compras y contratos."

Dice el contratista que, con la presentación de la oferta, éste aceptó la matriz de riesgos previsible del contrato y que, después de analizarla, no encontró un riesgo económico y financiero relacionado con la homologación de recintos de almacenamiento y los perjuicios asociados a la revocatoria de su autorización. Por lo tanto, esto se configura como un riesgo imprevisible.

Sobre el particular la apoderada del contratista analiza los argumentos expuestos por este despacho en la Resolución 12240 de 2024, respecto de la prueba de dictamen financiero que integra el expediente de este proceso administrativo sancionatorio, indicando que esta es la prueba fundamental para el análisis de fondo del caso que nos ocupa dado que, el contratista ha sido enfático en manifestar el impacto económico y financiero que tendría dentro del contrato "...someter a temporalidad y revocatoria unilateral no pactada, la figura de las homologaciones..."

Considera en su análisis que la prueba de dictamen financiero es conducente y pertinente para probar que la apertura de bodega en estas ciudades no es viable desde el punto de vista financiero y económico dadas las condiciones de la operación. Alega que con la apertura de estos recintos la Unión Temporal Nueva Logística enfrentaría pérdidas que no está en la obligación de soportar.

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

Finalmente concluye indicando que el despacho no se pronunció sobre las pruebas decretadas, lo que sí hizo el contratista a través de su apoderado en el escrito de alegatos finales y considera entonces que esta situación vulnera el derecho del contratista al debido proceso.

4. “Inexistencia de plazo contractualmente pactado para la revocación de la homologación y entrega de bodegas para contabilizar la multa impuesta por la entidad”

Alega la apoderada del contratista que no existe plazo pactado en el contrato para determinar desde cuando se entiende incumplida la obligación de, en sus palabras, “*entregar recintos de almacenamiento, cuando la homologación se autoriza de manera temporal y se revoca unilateralmente*”.

Lo anterior porque, según su análisis, quedó probado que el contrato que el contrato No. 00-159-2024 no establece condición o facultad para los supervisores del contrato de extender las autorizaciones de homologación con carácter temporal y tampoco prevé que puedan desautorizar la homologación en cualquier momento de la ejecución del contrato.

En consecuencia, indica que la multa es inaplicable porque el contratista Unión Temporal Nueva Logística no ha incumplido con ninguna de las estipulaciones pactadas en el contrato No. 00-159-2024.

Igualmente afirma que no puede tomarse como plazo para contabilizar la multa el indicado por el supervisor en el oficio No 100191444-541 - Finalización autorización homologaciones del 08 de noviembre de 2023 en el cual aquel manifestó según la apoderada: “*...es necesario que a más tardar al día 15 de noviembre de 2023, presente a la entidad la propuesta de los recintos de almacenamiento con los cuales podrá contar la entidad a partir del 15 de diciembre de 2023.*”

Indica que el despacho no realizó en análisis de la legalidad de este límite fijado discrecionalmente por el supervisor quien no mencionó la cláusula en la que quedó pactado este plazo.

Concluye su argumento indicando que la tasación y el cálculo de la multa es subjetiva e ilegal y que además excede los límites de la facultad sancionatoria otorgada por la Ley.

5. “Inadecuada integración del contradictorio.”

Expone la apoderada del contratista en audiencia un argumento no incluido en el documento de recurso de reposición entregado al despacho el 13 de enero de 2025, del que se dejó constancia en el acta de la sesión 17 de la audiencia con la misma fecha, referente a la ausencia de notificación a NACIONAL DE SEGUROS S.A en la presente actuación, quien en coaseguro con BERKLEY COLOMBIA SEGUROS S.A. expidieron la garantía de cumplimiento del contrato No. 00-159-2022.

Considera la apoderada que NACIONAL DE SEGUROS S.A debió ser notificado para que pudiera pronunciarse sobre los pliegos de cargos y descargos.

6. Peticiones: Con fundamento en los argumentos expuestos, el contratista a través de su apoderada solicitó la revocatoria de la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024, así mismo el cierre y archivo del presente proceso.

Por parte de BERKLEY INTERNATIONAL SEGUROS COLOMBIA S.A: La aseguradora mediante su apoderada, expuso los siguientes argumentos como sustentación del recurso presentado:

1. “De la nulidad por falsa motivación del acto administrativo”

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

Argumenta la apoderada de la aseguradora que la decisión de la entidad se basa en hechos inexistentes y no formulados en el pliego de cargos del procedimiento como lo es una supuesta extemporaneidad en la solicitud de aprobación de las homologaciones respecto de las bodegas de Villavicencio, Manizales, Armenia y Puerto Asís.

Alega, igual que la apoderada del contratista, que este despacho está desconociendo los actos y documentos emitidos por los Directores Seccionales, el supervisor nacional del contrato mediante los cuales se aprobaron todas y cada una de las homologaciones de recintos de almacenamiento. La apoderada de la aseguradora fundamenta esta afirmación en el acta de reunión de comité técnico del 18 de abril de 2022.

2. “Imposibilidad de aplicación de multa”

La apoderada de la aseguradora se opone a la tasación de la multa porque es desproporcionada respecto de la obligación presuntamente incumplida y no existe fecha cierta desde la cual se pueda probar el presunto incumplimiento de la obligación.

De otra parte, alega que no es posible imponer una multa contabilizada desde el 17 de noviembre de 2023, cuando la misma entidad accedió a que el contratista presentara alternativas para superar los inconvenientes expuestos de carácter contractual, técnicos y financieros entre otros.

Advierte que, con las inspecciones administrativas realizadas a la bodega de Pereira, se pudo concluir que la Unión Temporal Nueva Logística cuenta con las áreas suficientes para la prestación del servicio a las Direcciones Seccionales de Manizales y Armenia en bodega y patio; lo mismo se pudo concluir de la inspección realizada a la bodega de Bogotá, que cuenta con espacio suficiente para prestar servicios a la Dirección Seccional de Villavicencio en Bodega y Patio y, en esa medida, queda desvirtuado el presunto incumplimiento del contratista respecto de la obligación establecida en el numeral 4 del capítulo VIII “Operación Logística” del Anexo No. 1 Anexo Técnico del contrato No. 00-159-2022.

3. “Inexistencia de siniestro por cumplimiento del contrato y ausencia de los requisitos del artículo 86 de la ley 1474 de 2011”

Argumenta la aseguradora que la Unión Temporal Nueva Logística ha dispuesto las áreas suficientes para la prestación del servicio de acuerdo con las necesidades de la DIAN.

Sugiere, además, que la citación enviada no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 porque la entidad no mencionó las causas del incumplimiento, sino que simplemente mencionó algunas actividades que supuestamente se le endilgan como cargos en contra del contratista, pero no citó textualmente la manera como se le determinan ni estableció de forma motivada cuáles son las fallas o faltantes. Tampoco aportó pruebas que justifiquen el monto del supuesto perjuicio ni se indicó de manera cierta si respecto de los requerimientos previos o citatorios el contratista justificó su situación.

4. “Aplicación de la teoría de los actos propios”

Alega la apoderada que la DIAN está actuando en contradicción con sus propios actos previos de aprobación de homologaciones, soportando su afirmación en el acta de aprobación del 18 de abril de 2022 y la Resolución 006062 del 26 de julio de 2023 mediante la cual se archivó un proceso administrativo sancionatorio anterior por el presunto incumplimiento de la obligación de disponer de Bodegas en las ciudades de Armenia, Manizales, Villavicencio y Puerto Asís, entre otras.

5. “Violación al principio de economía y planeación”

Considera que la DIAN debió prever adecuadamente las obligaciones y recursos necesarios para la homologación de recintos de almacenamiento, como era su deber. Por tanto, considera que la DIAN debe propiciar un escenario de acuerdo con el contratista que permita

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

solucionar las diferencias entre las partes a fin de evitar posibles perjuicios al contratista que afectarían la misionalidad de la entidad.

6. “Inexistencia de siniestro para la aseguradora por cumplimiento del contrato”

Indica que *“...la Unión Temporal Nueva Logística haciendo uso de su derecho de ofrecer recintos de almacenamientos homologados conforme al procedimiento de aprobación previsto en el anexo técnico No 1 cumplió con la obligación contractual de “contar con áreas suficientes para la prestación del servicio...”*; que la homologación de bodegas en lugar distinto a los exigidos en el contrato no está sometida a temporalidad alguna y que, ante el cumplimiento de las obligaciones contractuales, no le asiste a la aseguradora obligación alguna por concepto de indemnización por inexistencia de siniestro.

Para este argumento cita nuevamente las pruebas de inspección administrativa realizada sobre las bodegas de Bogotá y Pereira, la aprobación de la homologación en comité técnico del 18 de abril de 2023 y la prueba de peritaje financiero sobre la que concluyó que: *“...es conducente y pertinente para probar que la apertura de las bodegas en Manizales, Armenia y Villavicencio no sería viable desde el punto de vista financiero y económico dadas las condiciones de la operación. Causando así pérdidas para la unión temporal las cuales no está en la obligación de soportar, y estaría la entidad llevando al contratista a un escenario en el cual podría verse comprometida el desarrollo eficiente y adecuado de la operación.”*

Concluye que *“... No le asiste a la Aseguradora obligación alguna por concepto de sanciones e indemnización por inexistencia de siniestro”*.

7. “Falta de acreditación de un perjuicio indemnizable a la luz del contrato de seguro.”

Advierte que la cobertura del amparo de cumplimiento opera *“... siempre y cuando el asegurado demuestre de forma inequívoca que sufrió perjuicio directo como consecuencia del incumplimiento imputable de forma exclusiva al tomador del seguro, cuantificando en debida forma el mismo.”*

En ese sentido resalta que la DIAN en su escrito no acreditó de qué manera los presuntos incumplimientos de Unión Temporal Nueva Logística generaron los supuestos perjuicios y, por tanto, no se podrá afectar el amparo de cumplimiento, teniendo en cuenta que no es su finalidad el pago de una suma de dinero como resultado del solo desconocimiento de los compromisos contractuales del Tomador/Garantizado, pues se rompería el principio indemnizatorio propio del seguro.

8. “Responsabilidad de la aseguradora hasta el límite del valor asegurado para el amparo afectado” y “Compensación”

Precisa que la responsabilidad de la aseguradora se debe limitar al monto del valor asegurado por el amparo que se pretende afectar, sin perjuicio de que, con los saldos que tuviere a favor el contratista, se realizara la compensación correspondiente.

En ese sentido solicita que *“en el eventual caso de imponer una sanción al contratista, en los términos del contrato estatal y de las condiciones generales de la póliza, se proceda a la compensación de los saldos que resulten a favor del contratista, y que al momento de efectuar pago al contratista se descuente las sumas que correspondan al valor de la sanción impuesta, así figura expresamente dentro de las condiciones generales de la póliza No. 62667”*

9. “Coaseguro”

Recuerda que se debe tener en cuenta que los coaseguradores no son solidariamente responsables y, por tanto, en caso de que se confirmara la sanción impuesta a la Unión Temporal Nueva Logística, afirma la apoderada de la aseguradora que *“...la condena no podría exceder del 50% del valor de la condena que por concepto del amparo de cumplimiento se le impusiera al afianzado”*

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

10. Peticiones: Con fundamento en lo expuesto la aseguradora a través de su apoderada solicitó:

- 1) La revocatoria de la Resolución 12240 del 18 de diciembre de 2024;
- 2) En caso de confirmarse la resolución, solicitó se aplique la figura de la compensación y que;
- 3) En el evento de quedar en firme la afectación de la póliza, se proceda a la vinculación de NACIONAL DE SEGUROS S.A. en debida forma en virtud del coaseguro existente.

ANÁLISIS DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS:

Previamente al análisis de las cuestiones presentadas por los recurrentes, es necesario hacer énfasis sobre algunos de los fundamentos tenidos en cuenta por la DIAN para la decisión sancionatoria en contra del contratista, a efectos de dar mayor claridad a los elementos que configuran su responsabilidad contractual en el asunto.

El objeto del **Contrato No. 00-159-2022**, suscrito el 16 de noviembre de 2022 celebrado entre la Unión Temporal Nueva Logística y la UAE-DIAN, es la prestación del *"Servicio de operación logística integral, que incluye administración, transporte, depósito, gestión y manejo de: (i) las mercancías Aprehendidas, Decomisadas y Abandonadas a favor de la Nación, así como aquellas que sean producto de las medidas cautelares de Verificación e Inmovilización y (ii) de los bienes muebles adjudicados a la Nación en proceso de cobro coactivo y concursales"*.

Para el cumplimiento del objeto contractual, la DIAN previó desde el respectivo proceso de selección por Licitación Pública No. 006 de 2022 que sustenta el contrato, que el contratista debía poner a disposición de la Entidad recintos de almacenamiento a nivel nacional en todas y cada una de las ciudades relacionadas en el Anexo Técnico No. 01, disponibles y dedicados para la operación de la DIAN. Para el caso, el contratista debía poner a disposición de la Entidad recintos de almacenamiento en las ciudades de Armenia, Manizales, Puerto Asís y Villavicencio.

Esta obligación fue aceptada incondicionalmente por el contratista con la presentación de su oferta dentro del proceso de selección por Licitación Pública y una vez adjudicado el proceso y celebrado el contrato, quedó obligado a su estricto y oportuno cumplimiento.

En el Anexo Técnico No. 1 del **Contrato No. 00-159-2022** se previó la alternativa de prestar los servicios mediante la homologación de bodegas ubicadas en ciudades cercanas, previa autorización de la DIAN, *"siempre y cuando lo anterior no limite o afecte la prestación del servicio en todas y cada una de las ciudades ..."*

Para el efecto se previó en el 2.6 del Anexo Técnico del Contrato:

(...)

2.6 HOMOLOGACIÓN DEL ALMACENAMIENTO, EN UN PUNTO DIFERENTE AL EXIGIDO INICIALMENTE EN EL CONTRATO. Cuando el Contratista no cuente con bodega de almacenamiento en una de las ciudades exigidas en el contrato, podrá proponer su homologación en otro lugar, caso en el cual la DIAN se reservará el derecho de aceptar dicha propuesta; el Contratista deberá presentarla, inicialmente al respectivo Director Seccional, en un plazo no superior a treinta (30) días calendario a partir del inicio de la ejecución del contrato; una vez recibida la propuesta, el Director Seccional tendrá un plazo máximo de quince (15) días calendario para responder si acepta o no dicha propuesta; si el Director Seccional aprueba, de forma inmediata el Contratista la presentará al supervisor del contrato en el Nivel Central, acompañada del soporte de aprobación del Director Seccional, quien tendrá un plazo no superior a tres (3) días hábiles a partir del día siguiente a su recibo, para aprobar o negar esta solicitud. Si el Contratista opta por ofrecer la homologación del servicio de almacenamiento, de una determinada ciudad en otro lugar del territorio, los gastos adicionales de transporte que se ocasionen por almacenar las mercancías del lugar de homologación correrán por cuenta del Contratista.

Lo anterior quiere decir que, la DIAN reconocerá los gastos de transporte que correspondan a la jurisdicción de la Dirección Seccional que requiere el almacenamiento (como si la bodega estuviese ubicada en la ciudad inicialmente exigida por la DIAN para el almacenamiento) y los gastos adicionales para llevar las mercancías al punto de homologación ofrecido por el Contratista, serán asumidos por este.

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

El contratista se obliga a trasladar las mercancías al lugar de almacenamiento homologado, de manera inmediata, una vez las reciba de parte de la DIAN. (...)"

Por lo anterior, en el primer semestre de la vigencia 2023, veintidós (22) Direcciones Seccionales aceptaron la homologación de las bodegas y corresponden a: San José del Guaviare, Villavicencio, Tunja, Yopal, Sogamoso, Pamplona, Palmira, Tuluá, Popayán, San Andrés, Quibdó, Manizales, Armenia, Puerto Asís, Pasto, Florencia, Neiva, Girardot, Sincelejo, Maicao, Puerto Inírida y Barrancabermeja.

Aunque la solicitud de homologación de las bodegas fue presentada por el contratista en forma extemporánea (después de vencido el término de treinta días calendario contados a partir del inicio de la ejecución del contrato), dicha solicitud fue tramitada y aprobada por los Directores Seccionales y el Supervisor del Contrato del Nivel Central y con fundamento en dicha aprobación, el contratista ha venido prestando los servicios para esas Direcciones Seccionales y la supervisión ha venido certificando mensualmente el cumplimiento del contrato para su respectivo pago.

Sin embargo, en el caso de la homologación aprobada por la Directora Seccional de Impuestos y Aduanas de Villavicencio, ésta se dio desde el comienzo de manera provisional, como se evidencia: (i) mediante electrónico del 17 de febrero de 2023, mediante el que se autorizó la homologación hasta el 17 de marzo de 2023, "como medida de contingencia ante el riesgo de daño antijurídico, contemplando especialmente el principio de austeridad presupuestal", (ii) mediante correo electrónico 122000201-00193 del 17 de abril de 2023, mediante el que autoriza la homologación provisionalmente hasta el 30 de junio de 2023, en consideración a las dificultades manifestadas por el contratista; y (iii) mediante correo electrónico 122000201-00327 del 28 de junio de 2023, mediante el que se autoriza extender la homologación hasta el 30 de diciembre de 2023, con revisión semestral.

En el caso de la homologación aprobada por el Director Seccional de Impuestos y Aduanas de Armenia, ésta se dio desde el comienzo de manera provisional, como se evidencia mediante electrónico 101000201 del 27 de abril de 2023, mediante el que se dio viabilidad temporal a la homologación "hasta el mes de julio de 2023" y fue condicionada a la presentación de carta de compromiso y cronograma de actividades y resultados.

Luego, mediante los correos electrónicos 100191444-318 del 11 de julio de 2023, 100191444-434 del 23 de agosto de 2023 y 100191444-541 del 08 de noviembre de 2023, el Supervisor del Contrato del Nivel Central solicitó al contratista disponer de bodegas en las ciudades de Armenia, Manizales, Villavicencio y Puerto Asís, aclarando que la homologación era una alternativa provisional y que la DIAN necesita tener bodegas en dichas ciudades conforme lo establecía inicialmente el contrato, porque la ejecución mediante la homologación le genera limitaciones y afectaciones.

Mediante oficio No. 100191444-045 del 01 de febrero de 2024, el Supervisor Nacional informa posible incumplimiento del Contrato No. 00-0159-2022 suscrito entre la UNIÓN TEMPORAL NUEVA LOGÍSTICA y la UAE-DIAN, manifestando que la obligación presuntamente incumplida corresponde al Numeral 4 del **Capítulo VIII "OPERACIÓN LOGÍSTICA" del Anexo No. 1 ANEXO TÉCNICO del Contrato No. 00-159-2022**, que establece:

"El Operador Logístico deberá contar con áreas suficientes para la prestación del servicio, de acuerdo con las necesidades que la DIAN requiera durante la ejecución del contrato.

El Contratista, al momento de la suscripción del acta inicio del contrato, deberá detallar la capacidad física de cada uno de los recintos de almacenamiento a nivel nacional, en todas y cada una de las ciudades incluidas en el alcance del presente documento, incluyendo las capacidades en metros cuadrados (bodega y patio) y posiciones en estiba de almacenamiento que estarán disponibles y dedicadas para la operación de la DIAN y las áreas y posiciones totales a nivel nacional.

Así mismo, deberá entregar una propuesta en cuanto al manejo del espacio destinado al almacenamiento de mercancías de la DIAN, medidas de seguridad, esquemas de almacenamiento, controles y verificaciones sobre mercancías y tiempos de rotación por estado de servicio".

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

En el oficio No. 100191444-045 del 01 de febrero de 2024, el Supervisor Nacional justifica el presunto incumplimiento de la obligación transcrita, así:

“en el inicio de la ejecución del Contrato fueron homologados diferentes recintos de almacenamiento de manera provisional, en otras ciudades, todo ello en virtud de cumplir de manera eficaz y oportuna con los fines de la entidad; en la actualidad, se ha comprobado que dichas homologaciones provisionales representan una carga para las Direcciones Seccionales, la cual no están obligadas a soportar. Lo anterior, teniendo en cuenta que se requiere que los recintos de almacenamiento se encuentren bajo en la jurisdicción territorial de las Direcciones Seccionales”.

Teniendo en cuenta la imperiosa necesidad de continuar con el proceso de traslados de las mercancías almacenadas en las bodegas del anterior contratista, a las bodegas de la Unión Temporal Nueva Logística, se autorizó de manera temporal la homologación del servicio de almacenamiento así: Mediante correo electrónico del 17 de abril de 2023 (ver Anexo 1), la Directora Seccional de Villavicencio aceptó la homologación, en la ciudad de Bogotá, seguidamente, en reunión virtual sostenida el 18 de abril de 2023, las Directoras Seccionales de Armenia y Manizales aceptaron la homologación del servicio de almacenamiento en la ciudad de Pereira y la Directora Seccional de Puerto Asís aceptó la homologación en la ciudad de Ipiales”.

Según el informe de presunto incumplimiento del contrato presentado por el Supervisor (oficio No. 100191444-045 del 01 de febrero de 2024), “Ante la insistencia de la Directora Seccional de Villavicencio al contratista, de ubicar un bodega in situ, este le solicitó que la homologación se extendiera a diciembre de 2023, lo cual fue aprobado por la Directora Seccional; seguidamente, mediante correos del 26 y 28 de junio de 2023, la Subdirectora Logística manifestó a la supervisión nacional del contrato: “insistir en Bodega para Villavicencio” y “...realizar todas las gestiones necesarias para el acompañamiento a Villavicencio en esta petición. Quedo atenta al seguimiento. Por favor informar a Compras y Contratos en caso de incumplimiento” (ver anexos 1 y 2).

Según el informe de presunto incumplimiento del contrato presentado por el Supervisor (oficio No. 100191444-045 del 01 de febrero de 2024), “Ante las reiteradas solicitudes por parte de las Direcciones Seccionales (supervisores locales) de Manizales, Armenia, Villavicencio y Puerto Asís, en relación con la necesidad de contar con recintos de almacenamiento in situ, se llevaron a cabo reuniones entre representantes de la DIAN y de la Unión Temporal Nueva Logística en las fechas 18/07/2023, 01/11/2023 y 09/11/2023 (ver acta en Anexo 3), en la sala de juntas de la Dirección de Gestión Corporativa, en las cuales se reiteró al contratista el requerimiento de entrega de bodegas in situ en estas cuatro ciudades, se les indicó que revisaran las propuestas y realizaran los planteamientos a la entidad y se impartieron lineamientos, todo ello por requerimiento de las Directivas de la DIAN”.

Según el informe de presunto incumplimiento del contrato presentado por el Supervisor (oficio No. 100191444-045 del 01 de febrero de 2024), la Subdirectora Logística se dirigió a los Directores Seccionales (supervisores locales) de Puerto Asís, Armenia, Manizales y Villavicencio, remitiendo un plan de acción a seguir y un cronograma de trabajo y les solicitó: “...que exprese respecto a la aceptación de la homologación, la necesidad de su terminación y las razones por las cuales se requiere la asignación de la bodega in situ...”, a través de un informe.

Según el informe de presunto incumplimiento del contrato presentado por el Supervisor (oficio No. 100191444-045 del 01 de febrero de 2024): “Mediante correo del 08 de noviembre de 2023, el Supervisor del contrato de la UAE DIAN Nivel Central remitió el oficio No. 1000191444-541 de la misma fecha, (Ver anexo 5), comunicando al Contratista que dentro de la ejecución del contrato de la referencia, ya se encontraba finalizada la etapa autorización de homologación, para los recintos de almacenamiento asignados a las direcciones seccionales de Armenia, Manizales, Villavicencio y Puerto Asís y, adicionalmente, lo conminó a que, a más tardar al día 15 de noviembre de 2023, debía presentar a la entidad la propuesta de los recintos de almacenamiento con los cuales podrá contar desde 15 de diciembre de 2023, sin excepción”.

Según el informe de presunto incumplimiento del contrato presentado por el Supervisor (oficio No. 100191444-045 del 01 de febrero de 2024), la obligación de disponer de bodegas en sitio en las ciudades de Armenia, Manizales, Puerto Asís y Villavicencio, que cumplan las especificaciones establecidas en el numeral 2.6 del Anexo No.1 Especificaciones Técnicas del contrato, en los numerales 4 y 4.1 del Capítulo VIII “OPERACIÓN LOGÍSTICA”, numeral 5 del Capítulo VIII “OPERACIÓN LOGÍSTICA”, numeral 7 del Capítulo VIII “OPERACIÓN LOGÍSTICA” y numerales 9 y 9.1 del Capítulo VIII “OPERACIÓN LOGÍSTICA” del Anexo No. 1 ANEXO TÉCNICO del Contrato No. 00-0159-2022, debió ser cumplida por el contratista “desde el 17 de noviembre de

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

2023” y lo justifica afirmando que “a la fecha de presentación del presente memorial, no controvertió lo declarado por la UAE DIAN en el oficio 100191444-541 y no dispuso a favor de la entidad las bodegas requeridas para las Direcciones Seccionales de Armenia, Manizales, Puerto Asís y Villavicencio”.

Así las cosas, la mora o retardo en el cumplimiento de esta obligación (poner a disposición de la Entidad recintos de almacenamiento en las ciudades de Armenia, Manizales, Puerto Asís y Villavicencio) es el objeto del proceso administrativo sancionatorio contractual adelantado, tal y como le fue advertido al contratista y a su garante desde la citación y durante la actuación administrativa adelantada conforme al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Esta reiteración sobre el hecho que constituye mora o retardo en el cumplimiento de la obligación del contratista, resulta importante a efectos de resolver los Recursos de Reposición interpuestos por el contratista y su garante.

La Contratista y su garante aducen en sus Recursos que la Entidad incurrió en una supuesta vulneración al debido proceso y derecho de defensa por inexistencia previa del hecho en el cual se sustentó la sanción de mora e incumplimiento parcial del contrato 159 de 2022, señalando que ese nuevo hecho es “...una supuesta extemporaneidad en la solicitud de aprobación de las homologaciones respecto de las bodegas de Villavicencio, Manizales, Armenia y Puerto Asís, cuestionando el procedimiento de ofrecimiento de mi representada y los términos de aprobación de la administración, afirmando falsamente que este hecho por sí solo implica la inexistencia del derecho y la pérdida de oportunidad para su causación”.

Este entendimiento que expresa el contratista y su garante no corresponde con la actuación administrativa adelantada, porque, tal y como se ha venido advirtiendo durante todo el procedimiento, la obligación en mora o retardo es la de poner a disposición de la Entidad recintos de almacenamiento en las ciudades de Armenia, Manizales, Puerto Asís y Villavicencio, y no otra.

Se reitera que si bien es cierto que la solicitud de homologación de las bodegas fue presentada por el contratista en forma extemporánea (después de vencido el término de treinta días calendario contados a partir del inicio de la ejecución del contrato), dicha solicitud fue tramitada y aprobada por los Directores Seccionales y el Supervisor del Contrato del Nivel Central y con fundamento en dicha aprobación, el contratista ha venido prestando los servicios para esas Direcciones Seccionales y la supervisión ha venido certificando mensualmente el cumplimiento del contrato para su respectivo pago.

Se aclara que este Despacho al analizar los argumentos de defensa presentados por el contratista y su garante en audiencia, revisó las condiciones pactadas para aprobar la homologación y evidenció que la solicitud fue presentada de manera extemporánea (después de vencido el término de treinta días calendario contados a partir del inicio de la ejecución del contrato).

Ahora bien, en cuanto al recurso presentado por el contratista **Unión Temporal Nueva Logística**, este despacho dará respuesta en el orden presentado en el escrito de recurso de reposición, indicando:

1. Respecto de la “...Vulneración al debido proceso y derecho de defensa por inexistencia previa del hecho en el que se sustentó la sanción de mora e incumplimiento parcial...”

Sustenta su desacuerdo la apoderada del contratista en que la Entidad, impuso sanción de multa y declaró el incumplimiento parcial del contrato No. 00-159-2022, bajo un argumento inexistente y no formulado en el pliego de cargos, referente a “...una supuesta extemporaneidad en la presentación de la solicitud de homologación de recintos de almacenamiento por parte del contratista para las Direcciones Seccionales de Armenia, Manizales, Puerto Asís y Villavicencio.”

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

Como quedó desarrollado en el título “**ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**” de la Resolución impugnada, particularmente en las páginas 26 a 32 de ese acto administrativo, la obligación que se señaló desde el informe de supervisión como presuntamente incumplida, es la prevista en el **numeral 4 del Capítulo VIII “Operación logística” del Anexo Técnico No. 01 “Requerimientos técnicos de obligatorio cumplimiento” del Contrato No. 00-159-2022** que indica:

“VIII. OPERACIÓN LOGÍSTICA:

(...)

4. ALMACENAMIENTO:

*“El Operador Logístico deberá contar con áreas suficientes para la prestación del servicio, de acuerdo con las necesidades que la DIAN requiera durante la ejecución del contrato. **El Contratista, al momento de la suscripción del acta inicio del contrato, deberá detallar la capacidad física de cada uno de los recintos de almacenamiento a nivel nacional, en todas y cada una de las ciudades incluidas en el alcance del presente documento**, incluyendo las capacidades en metros cuadrados (bodega y patio) y posiciones en estiba de almacenamiento que estarán disponibles y dedicadas para la operación de la DIAN y las áreas y posiciones totales a nivel nacional.*

Así mismo, deberá entregar una propuesta en cuanto al manejo del espacio destinado al almacenamiento de mercancías de la DIAN, medidas de seguridad, esquemas de almacenamiento, controles y verificaciones sobre mercancías y tiempos de rotación por estado de servicio”.

De acuerdo con el informe de presunto incumplimiento del contrato presentado por el Supervisor y con la citación a audiencia, la obligación contractual en mora corresponde a la de disponer de bodegas ubicadas en las ciudades de Armenia, Manizales, Puerto Asís y Villavicencio, como lo exige el Numeral 4 del **Capítulo VIII “OPERACIÓN LOGÍSTICA” del Anexo No. 1 ANEXO TÉCNICO del Contrato No. 00-159-2022**

De manera que, el contratista estaba obligado a presentar oportunamente “recintos de almacenamiento” a nivel nacional en todas y cada de las ciudades relacionadas en el literal f del Capítulo IX “FACTURACIÓN DEL CONTRATO DE OPERACIÓN LOGÍSTICA” del Anexo Técnico No. 01, el cual señala:

“f. Cobertura geográfica de la prestación del servicio: La DIAN requiere que se garantice la prestación de los servicios a nivel seccional en las ciudades correspondientes, de acuerdo con la competencia funcional y territorial de las Direcciones Seccionales de la DIAN, así:

Nivel Seccional	Ciudad
Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas de Bogotá y Dirección Seccional de Impuestos Grandes Contribuyentes.	Bogotá
Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas de Barranquilla	Barranquilla
Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas de Cali	Cali
Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas de Cartagena	Cartagena
Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas de Cúcuta	Cúcuta
Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas de Medellín	Medellín
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Arauca	Arauca
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Barrancabermeja	Barrancabermeja
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Florencia	Florencia
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Girardot	Girardot
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales	Ipiales
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Leticia	Leticia
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Maicao	Maicao
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Quibdó	Quibdó
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de San Andrés	San Andrés

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Sincelejo	Sincelejo
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Sogamoso	Sogamoso
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Tuluá	Tuluá
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Urabá	Urabá
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Valledupar	Valledupar
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Yopal	Yopal
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Armenia	Armenia
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ibagué	Ibagué
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Manizales	Manizales
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Montería	Montería
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Neiva	Neiva
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Palmira	Palmira
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Pasto	Pasto
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Popayán	Popayán
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Riohacha	Riohacha
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Santa Marta	Santa Marta
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Tunja	Tunja
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Villavicencio	Villavicencio
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Bucaramanga	Bucaramanga
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Buenaventura	Buenaventura
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Pereira	Pereira
Nivel Delegado	Ciudad
Dirección Seccional Delegada de Impuestos y Aduanas de Guaviare	Guaviare
Dirección Seccional Delegada de Impuestos y Aduanas de Inírida	Inírida
Dirección Seccional Delegada de Impuestos y Aduanas de Pamplona	Pamplona
Dirección Seccional Delegada de Impuestos y Aduanas de Puerto Asís	Puerto Asís
Dirección Seccional Delegada de Impuestos y Aduanas de Puerto Carreño	Puerto Carreño
Dirección Seccional Delegada de Impuestos y Aduanas de Tumaco	Tumaco
Total, ciudades en las que se requiere la prestación del servicio de almacenamiento y servicios logísticos complementarios.	42

Se podrá homologar la operación logística de una o varias ciudades en otros puntos cercanos, previa autorización de la DIAN, siempre y cuando lo anterior no limite o afecte la prestación del servicio en todas y cada una de las ciudades relacionadas en el presente numeral.

Si por algún motivo el Contratista opta por ofrecer la homologación del servicio, de una determinada ciudad a otro lugar del territorio, los gastos adicionales de transporte que se ocasionen para almacenar las mercancías de la ciudad homologada, durante el desarrollo de la ejecución del contrato, correrán por cuenta del Contratista.

Lo anterior quiere decir que, la DIAN asumirá los gastos de transporte que correspondan a la jurisdicción de la Dirección Seccional que requiere el almacenamiento y los gastos adicionales para llevar las mercancías al punto de homologación ofrecido por el Contratista, serán asumidos por este."

Así las cosas, de la simple lectura del numeral 4 del Capítulo VIII en concordancia con el literal f del Capítulo IX del Anexo Técnico, se infiere que las partes acordaron que el contratista debía presentar "recintos de almacenamiento" en todas y cada una de las ciudades allí relacionadas, y en particular, en lo que concierne a este procedimiento sancionatorio, en las ciudades de Armenia, Manizales, Puerto Asís y Villavicencio, en las cuales operan Direcciones Seccionales de la DIAN.

Sin embargo, como el Anexo Técnico No. 1 del Contrato No. 00-159-2022 previó la alternativa de prestar los servicios mediante la homologación de bodegas ubicadas en ciudades cercanas, previa autorización de la DIAN, "siempre y cuando lo anterior no limite o afecte la prestación del servicio en todas y cada una de las ciudades ...", en el primer

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

semestre de la vigencia 2023, veintidós (22) Direcciones Seccionales aceptaron la homologación de las bodegas².

Aunque la solicitud de homologación de las bodegas fue presentada por el contratista en forma extemporánea (después de vencido el término de treinta días calendario contados a partir del inicio de la ejecución del contrato), dicha solicitud fue tramitada y aprobada por los Directores Seccionales y el Supervisor del Contrato del Nivel Central y con fundamento en dicha aprobación, el contratista ha venido prestando los servicios para esas Direcciones Seccionales y la supervisión ha venido certificando mensualmente el cumplimiento del contrato para su respectivo pago.

Sin embargo, en el caso de la homologación aprobada por la Directora Seccional de Impuestos y Aduanas de Villavicencio, ésta se dio desde el comienzo de manera provisional, como se evidencia: (i) mediante electrónico del 17 de febrero de 2023, mediante el que se autorizó la homologación hasta el 17 de marzo de 2023, “como medida de contingencia ante el riesgo de daño antijurídico, contemplando especialmente el principio de austeridad presupuestal”, (ii) mediante correo electrónico 122000201-00193 del 17 de abril de 2023, mediante el que autoriza la homologación provisionalmente hasta el 30 de junio de 2023, en consideración a las dificultades manifestadas por el contratista; y (iii) mediante correo electrónico 122000201-00327 del 28 de junio de 2023, mediante el que se autoriza extender la homologación hasta el 30 de diciembre de 2023, con revisión semestral.

En el caso de la homologación aprobada por el Director Seccional de Impuestos y Aduanas de Armenia, ésta se dio desde el comienzo de manera provisional, como se evidencia mediante electrónico 101000201 del 27 de abril de 2023, mediante el que se dio viabilidad temporal a la homologación “hasta el mes de julio de 2023” y fue condicionada a la presentación de carta de compromiso y cronograma de actividades y resultados.

Luego, mediante los correos electrónicos 100191444-318 del 11 de julio de 2023, 100191444-434 del 23 de agosto de 2023 y 100191444-541 del 08 de noviembre de 2023, el Supervisor del Contrato del Nivel Central solicitó al contratista disponer de bodegas en las ciudades de Armenia, Manizales, Villavicencio y Puerto Asís, aclarando que la homologación era una alternativa provisional y que la DIAN necesita tener bodegas en dichas ciudades conforme lo establecía inicialmente el contrato, porque la ejecución mediante la homologación le genera limitaciones y afectaciones.

Ante las reiteradas solicitudes por parte de las Direcciones Seccionales (supervisores locales) de Manizales, Armenia, Villavicencio y Puerto Asís, en relación con la necesidad de contar con recintos de almacenamiento in situ, se llevaron a cabo reuniones entre representantes de la DIAN y el contratista en las fechas 18/07/2023, 01/11/2023 y 09/11/2023, en la sala de juntas de la Dirección de Gestión Corporativa, en las que se reiteró al contratista el requerimiento de entrega de bodegas in situ en estas cuatro ciudades y se les solicitó que revisaran las propuestas y realizaran los planteamientos a la DIAN.

Luego, mediante correo del 08 de noviembre de 2023, el Supervisor del contrato de la UAE DIAN Nivel Central remitió el oficio No. 1000191444-541 de la misma fecha, comunicando al Contratista que ya se encontraba finalizada la etapa autorización de homologación, para los recintos de almacenamiento asignados a las direcciones seccionales de Armenia, Manizales, Villavicencio y Puerto Asís y, adicionalmente, lo conminó a que, a más tardar al día 15 de noviembre de 2023, debía presentar a la DIAN propuesta de los recintos de almacenamiento con los cuales se podrá contar **desde 15 de diciembre de 2023**, sin excepción.

En este orden se reitera que el objeto del proceso administrativo sancionatorio contractual corresponde a la verificación de si existe o no incumplimiento del contratista de su obligación de disponer de bodegas en las ciudades de en las ciudades de Armenia, Manizales, Villavicencio y Puerto Asís y **NO** corresponde a la verificación de si la presentación de la

² San José del Guaviare, Villavicencio, Tunja, Yopal, Sogamoso, Pamplona, Palmira, Tuluá, Popayán, San Andrés, Quibdó, Manizales, Armenia, Puerto Asís, Pasto, Florencia, Neiva, Girardot, Sincelejo, Maicao, Puerto Inírida y Barrancabermeja

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

solicitud de homologación por parte del contratista se realizó en forma extemporánea, según lo pactado.

Aclarado lo anterior, respecto de la verificación de la mora en la disposición de bodegas en las ciudades de Armenia, Manizales, Villavicencio y Puerto Asís se evidencia que dicha mora en principio fue superada, cuando los Directores Seccionales de las ciudades en mención aprobaron la homologación, como quedó evidenciado en la Resolución No. 006062 del 26 de julio de 2023 de la Subdirección de Compras y Contratos, cuando se ordenó la terminación y archivo del segundo proceso administrativo sancionatorio abierto al contratista por mora en la disposición de bodegas para 33 Direcciones Seccionales.

En este contexto, y con el propósito de analizar la terminación de las autorizaciones de las homologaciones de Armenia, Manizales, Villavicencio y Puerto Asís, señaladas por los Supervisores Locales (Directores Seccionales) y el Supervisor del Nivel Central en el informe de presunto incumplimiento, en los que se advierte que el contratista estaría incurriendo en mora en la disposición de recintos de almacenamiento en estas ciudades, este Despacho se permite realizar las siguientes precisiones:

En el marco del presente análisis, es menester recordar que el principio de la fuerza obligatoria de los contratos, *pacta sunt servanda*, constituye uno de los pilares fundamentales de la contratación, tanto en el ámbito del derecho privado, como en el público. Este principio, recogido en el artículo 1602 del Código Civil, dispone que *“todo contrato legalmente celebrado es una ley para las partes”* e implica que las estipulaciones contractuales no pueden ser alteradas unilateralmente, salvo que así se haya expresamente pactado.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado³ ha sido reiterativa en señalar que el respeto por lo pactado es garantía de seguridad jurídica, confianza legítima y equidad en las relaciones contractuales. Permitir que una de las partes modifique, revoque o condicione unilateralmente los efectos de lo acordado, especialmente implicaría desconocer la bilateralidad y el equilibrio propios de los contratos conmutativos, así como la esencia del consentimiento como fuente de las obligaciones.

En este sentido, debe destacarse que, conforme al Contrato No. 00-159-2022, la facultad otorgada a los Directores Seccionales se limita exclusivamente a la autorización de la homologación de las bodegas, sin que se haya previsto competencia alguna para imponer condiciones de temporalidad, provisionalidad o cualquier restricción en el tiempo respecto de tales homologaciones y mucho menos la atribución de terminar o revocar unilateralmente las homologaciones aprobadas.

Así, la atribución para terminar o revocar unilateralmente las autorizaciones de homologación otorgadas o para limitar su aprobación en el tiempo, no está contemplada en el clausulado contractual, por lo que una decisión en este sentido, excedería la competencia otorgada a los supervisores locales y al supervisor del nivel central.

Por lo anterior, la aprobación de la homologación de las bodegas en Armenia, Manizales, Villavicencio y Puerto Asís se entiende vigente y produce efectos, y su terminación requiere acuerdo expreso y escrito de las partes.

Aceptar la terminación o revocatoria unilateral de las homologaciones por decisión de los supervisores locales o supervisor del nivel central, sin aprobación previa del contratista o la aprobación provisional o temporal de las homologaciones, vulneraría el principio de confianza legítima, buena fe contractual y seguridad jurídica que se debe garantizar en los contratos estatales.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, CP: Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia del 31 de agosto de 2011. Radicación: 25000-23- 26-000-1997-04390-01 (18080) [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-1997-04390-01\(18080\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-1997-04390-01(18080).pdf)

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

En este orden de ideas, si el contratista desde abril de 2023 viene prestando el servicio con bodegas en 21 ciudades y bodegas homologadas para 22 Direcciones Seccionales, entre las que se encuentran las Direcciones Seccionales de Manizales, Armenia, Villavicencio y Puerto Asís, no existe mora del contratista en la disposición de bodegas en las referidas ciudades, porque las homologaciones aunque extemporáneas, fueron otorgadas y se encuentran vigentes, y porque no estaba pactado en el contrato que las homologaciones se pudieran otorgar por parte de los supervisores locales y/o del supervisor del nivel central, de manera temporal o provisional, y en materia sancionatoria toda duda se resuelve a favor del administrado (en este caso, del contratista)

En cuanto a la presentación extemporánea por parte del contratista de la solicitud de homologación de bodegas para 22 Direcciones Seccionales (entre dichas Direcciones Seccionales las de Manizales, Armenia, Villavicencio y Puerto Asís), la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024 de la Subdirección de Compras y Contratos consideró que generaba como consecuencia: (i) que el derecho a la homologación nunca se causó; (ii) que la DIAN nunca tuvo la obligación de analizar, ni aprobar solicitudes en tal sentido; (iii) que el contratista perdió el derecho a esa posibilidad, por no haber realizado los trámites que debía en el plazo acordado; y (iv) que el contratista perdió la posibilidad de que le fueran homologados recintos de almacenamiento en ciudades distintas a las requeridas por la entidad.

Estas consideraciones son revisadas en el presente acto administrativo, reiterando que aunque la solicitud de homologación de las bodegas fue presentada por el contratista en forma extemporánea (después de vencido el término de treinta días calendario contados a partir del inicio de la ejecución del contrato), dicha solicitud fue tramitada y aprobada por los Directores Seccionales y el Supervisor del Contrato del Nivel Central y con fundamento en dicha aprobación, el contratista ha venido prestando los servicios para esas Direcciones Seccionales y la supervisión ha venido certificando mensualmente el cumplimiento del contrato para su respectivo pago.

Así, como quedó evidenciado en la Resolución No. 006062 del 26 de julio de 2023 de la Subdirección de Compras y Contratos, 22 Directores Seccionales aprobaron la homologación de bodegas y con fundamento en dicha aprobación se ha venido ejecutando el contrato, certificando su cumplimiento y tramitando los pagos.

Por lo anterior, este despacho aclara las consideraciones tenidas en cuenta para fundamentar la decisión y encuentra necesario revocar el acto impugnado, porque a la fecha no existe mora en la disposición de bodegas para las Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas de Manizales, Armenia, Villavicencio y Puerto Asís.

2. Respecto de la “...Inexistencia de incumplimiento de la obligación contractual alegada- falta de tipicidad, antijuricidad y culpabilidad de la sanción - desconocimiento del acto propio (...) y las autorizaciones de homologación emitidas por la entidad.”

Sobre la argumentación propuesta por la apoderada del contratista, en cuanto a que en la decisión adoptada mediante Resolución No. 12240 de 2024 no se consideraron adecuadamente los elementos de tipicidad, antijuricidad y culpabilidad necesarios para imponer sanciones y penas, este despacho considera:

De conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 “Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal”. Para el ejercicio de esta facultad, se deberá seguir el procedimiento descrito en ese artículo.

respecto de las sanciones previstas en los contratos, la Sentencia **C-726/09**, la Corte Constitucional señaló:

“(...)”

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

3.4.6. La potestad reglamentaria en materia sancionatoria contractual.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el alcance del principio de legalidad en materia sancionatoria contractual, es de observarse que el Consejo de Estado ha sentado una jurisprudencia que ahora esta Corporación prohija, en la cual se explican de la siguiente manera los matices de dicho principio en este campo:

“... el principio de legalidad, en materia contractual, tiene variantes, matices o características que no comparte el común de los procedimientos sancionatorios. Se trata del hecho de que aquel tiene diversas lecturas o aplicaciones: una fuerte y otra débil.

“La primera hace alusión a que la falta y la sanción deben estar contempladas en una ley, en sentido formal o material, de manera que la garantía de la legalidad se incrusta en lo más íntimo del principio democrático, pues se exige que una norma con la jerarquía y solemnidad de la ley sea quien desarrolle el ius puniendi del Estado. De este tipo es el régimen sancionador penal, disciplinario, fiscal, y en materia contractual aplica para la sanción de caducidad.

“La otra, la débil, donde se enmarcan la mayoría de las sanciones contractuales, hace relación a que lo determinante no es que una Ley sea quien contemple las faltas y las sanciones, sino que sea una norma -por ejemplo un reglamento- quien en forma previa y clara las estipule. A este grupo pertenecen buena parte de las sanciones administrativas, como las educativas, las cuales no están consagradas en una ley expedida por el legislador o por el ejecutivo al amparo de facultades extraordinarias, sino en simples reglamentos administrativos internos.

“Algunas de las sanciones contractuales podrían enmarcarse en esta clasificación, pues es claro que la ley -bien la que expide el Congreso o bien los decretos con fuerza de ley- no las contempla de manera directa -salvo excepciones-. Tal es el caso de las multas y de la cláusula penal pecuniaria, que están autorizadas por la ley, pero no previstas en ella, sino en cada contrato, en caso de que las partes las pacten.

“Obsérvese cómo el “principio de legalidad” -es decir, la predeterminación de las conductas en la Ley-, en materia contractual se reduce a la simple “tipicidad” de la conducta -es decir, a la descripción y especificación normativa del comportamiento prohibido-, pues lo determinante no es que la Ley contemple la falta y la sanción, sino que estén previamente definidas en cualquier norma, sin que importe que sea o no una ley quien lo haga.

“Por tanto, en materia contractual opera una especie de combinación entre el principio de legalidad y el de la autonomía de la voluntad: el primero exige que las conductas reprochables entre las partes del contrato se contemplen previamente, con su correspondiente sanción, y el segundo permite que sean las partes -no la ley; pero autorizadas por ella- quienes definan esas conductas y la sanción. Se trata, no cabe duda, de un supuesto de ius puniendi sui generis al que regula el art. 29 CP., en lo que respecta, por lo menos, a la legalidad.

“En todo caso, tampoco cabría decir que como “el contrato es ley para las partes”, entonces se observa rigurosamente el artículo 29 al pie de la letra, pues esta expresión no quiere significar que efectivamente el negocio jurídico sea una Ley, en sentido formal o material, sino que el contrato vincula, como norma jurídica que se dictan las partes.”

Como puede observarse, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha definido que en materia contractual administrativa la laxitud del principio de legalidad, que preside el derecho punitivo del Estado, es aún mucho mayor que en la generalidad del derecho administrativo sancionador, pues en este terreno **la tipicidad ha sido entendida como la simple necesidad de que la conducta sancionable esté definida por el ordenamiento jurídico o por el contrato**, y no por la ley en sentido formal o material, siempre y cuando medie primero una autorización, ésta sí de rango legal, para el ejercicio de esta facultad normativa.”⁴

Para el caso que nos ocupa, la **UNIÓN TEMPORAL NUEVA LOGÍSTICA** y la **DIAN**, pactaron en la cláusula No. 25.1 “**Multas**” del Anexo No. 4 “**Cláusulas Contractuales**” del contrato No. 00-159-2022, lo siguiente:

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL - Referencia: expediente D-7662, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, catorce (14) de octubre de dos mil nueve (2009).

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

"25.1 MULTAS.

En caso de retardo en el cumplimiento de cualquiera de las obligaciones del contratista, la DIAN, previo agotamiento del Procedimiento establecido en el Art.86 de la Ley 1474 de 2011, mediante acto administrativo motivado impondrá multa equivalente al 0.01% 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 10% del valor total del contrato.

(i) La imposición de la multa no genera como consecuencia la extinción de la obligación principal o accesoria; (ii) El vencimiento del plazo constituirá en mora al contratista, sin que sea necesario la comunicación de requerimiento alguno por parte de la DIAN; (iii) El valor de la MULTA se compensará de las sumas adeudadas por la DIAN al CONTRATISTA, si las hubiere, o haciendo efectiva la garantía de cumplimiento o a través del cobro coactivo; (iv) La MULTA se impondrá por el simple retardo en el cumplimiento de alguna de las obligaciones del contratista, sin que pueda alegar que la inejecución de lo pactado no ha inferido perjuicio a la DIAN o le ha producido beneficio al contratista."

Así las cosas, como en esta situación la **"conducta sancionable"** que señala la Corte Constitucional consistente en el incumplimiento de obligaciones contractuales, se encuentra claramente delimitada en el Anexo Técnico No. 01, el cual forma parte integral del Contrato No. 00-159-2022 celebrado entre las partes, la DIAN, ha adelantado el **procedimiento sancionatorio contractual** siguiendo para ello las disposiciones legales vigentes aplicables al asunto dispuestas en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007.

Así, la tipicidad se analiza a partir de la supuesta inobservancia de obligaciones expresamente pactadas, que en el caso concreto corresponde a la mora en la disposición de bodegas para las ciudades de Manizales, Armenia, Puerto Asís y Villavicencio (en cumplimiento del Numeral 4 del Capítulo VIII "OPERACIÓN LOGÍSTICA" del Anexo No. 1 ANEXO TÉCNICO del Contrato No. 00-159-2022). Sin embargo como se explicó en el numeral anterior, no se configura el elemento objetivo de la tipicidad, dado que las homologaciones de las bodegas en las ciudades referidas fueron debidamente autorizadas y, se encuentran vigentes. Asimismo, el contrato únicamente facultaba a los Directores Seccionales para otorgar dichas homologaciones, sin prever competencia alguna que les permitiera establecer un condicionamiento temporal o provisional y mucho menos la competencia para revocar o terminar la aprobación de las homologaciones de manera unilateral..

Por consiguiente, al haber actuado el contratista conforme con las autorizaciones vigentes y dentro del marco de las obligaciones contractuales pactadas, no puede predicarse la existencia de incumplimiento, mora ni conducta antijurídica alguna. La vigencia de las homologaciones se mantiene hasta que las partes, de común acuerdo y cumpliendo con los requisitos legales, decidan su modificación o terminación

En atención a lo anteriormente expuesto, resulta jurídicamente claro que no existe mora, ni antijuridicidad atribuible al contratista en relación con su obligación de disponer de bodegas para las ciudades de Manizales, Armenia, Puerto Asís y Villavicencio .

3. Respecto de la "Falta de valoración de las pruebas aportadas por el contratista y decretadas dentro del procedimiento sancionatorio..."

Respecto de esta argumentación se aclara que teniendo en cuenta los argumentos presentados por el contratista y su garante y las pruebas que obran en el proceso, se evidencia que no existe mora en la disposición de bodegas para las Direcciones Seccionales de Armenia, Villavicencio, Manizales y Puerto Asís, porque la aprobación de la homologación para dichas Seccionales se mantiene vigente, porque no fue pactada atribución de los Directores Seccionales o del supervisor del nivel central para realizar su terminación unilateral o revocatoria, o para condicionar temporalmente o provisionalmente su aprobación.

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

De otra parte, con las pruebas aportadas y solicitadas por el contratista, se demostró que los recintos de almacenamiento habilitados para atender el servicio de las Seccionales de Armenia, Manizales, Puerto Asís y Villavicencio, ubicados en las ciudades de Pereira (para las dos primeras Armenia y Manizales), Ipiales (para Puerto Asís) y Bogotá (Para Villavicencio); cumplen con las condiciones técnicas exigidas por la entidad para el almacenamiento de mercancías, exigidas en el numeral 4 del Capítulo VIII "Operación logística" del Anexo No. 01 del Contrato No. 00-159-2022.

De otra parte, respecto de la valoración y análisis de las pruebas recaudadas, la Subdirección de Compras y Contratos valoró integralmente todos los elementos probatorios aportados en la presente actuación. La evidencia de ello, son los análisis realizados por esta Subdirección en la Resolución 12240 del 18 de diciembre de 2024 como se expone a continuación:

- **En el descargo (i) de la Resolución 12240 de 2024** "...referido a que el contratista tenía el derecho a presentar recintos de almacenamiento en ciudades distintas a las requeridas por la entidad en aplicación de la cláusula 2.6 "HOMOLOGACIÓN DEL ALMACENAMIENTO, EN UN PUNTO DIFERENTE AL EXIGIDO INICIALMENTE EN EL CONTRATO" del Anexo Técnico No. 01", donde se analizaron los correos electrónicos mediante los cuales el contratista presentó a los Directores Seccionales de Armenia, Manizales, Puerto Asís y Villavicencio las propuestas de homologación de recintos de almacenamiento;
- **En el descargo (ii) de la Resolución 12240 de 2024** "relativo a que la supervisión del contrato ha dado a entender al contratista que los recintos puestos a disposición para la prestación del servicio requerido por las Seccionales de Armenia, Manizales, Puerto Asís y Villavicencio han sido "homologados" conforme al contrato.", donde se analizaron las comunicaciones y emitidas por los Directores Seccionales y sus testimonios respecto la aprobación o permiso que dieron al contratista para el uso de bodegas en lugares diferentes a sus respectivas ciudades. También se analizó la prueba referente al PDF de documento sin firmas que según el contratista corresponde a la reunión del 18 de abril de 2023, aportado por el contratista, sobre el que este despacho presentó sus consideraciones. Respecto de este documento, éste Despacho encuentra que la aprobación de las homologaciones se dio mediante correos electrónicos remitidos por los Directores Seccionales y no mediante el PDF sin firmas que presenta el contratista como prueba, y que según el contratista, corresponde a lo dicho en reunión del 18 de abril de 2023
- **En el descargo (iii) de la Resolución 12240 de 2024** "...referido a que la DIAN adelantó un procedimiento sancionatorio en el cual se analizaron, entre otros hechos, los presuntos incumplimientos que se investigan ahora, y aquel procedimiento fue terminado y archivado por Resolución 006062 del 26 de julio de 2023, en razón a que la supervisión del contrato manifestó que el presunto incumplimiento a esa fecha se encontraba superado", donde se analizó lo referente a la Resolución 006062 de 2023 y que fue una de las pruebas que el contratista solicitó se incluyera en el expediente de este proceso.
- **En el descargo (v) de la Resolución 12240 de 2024** "...referido a que la apertura de recintos de almacenamiento en las ciudades de Manizales, Armenia Puerto Asís y Villavicencio puede causar pérdidas económicas a la Unión Temporal Nueva Logística y poner en riesgo la estabilidad económica de las actividades de almacenamiento que se desarrollan en virtud del presente contrato.", donde se analizó lo referente a la prueba de peritaje financiero solicitada y aportada por el contratista, que debió ser presentada de manera integral, teniendo en cuenta la ejecución del contrato a nivel nacional -como fue ordenada la prueba-, y no se debió limitar su presentación a las Direcciones Seccionales objeto del proceso administrativo sancionatorio.

Adicionalmente, en relación con los presuntos perjuicios económicos que se causarían al contratista por cumplir con las obligación prevista en el contrato No. 00-159-2022 de disponer de bodegas en todas las ciudades en las que se ejecuta el contrato a nivel nacional, y en específico, en las ciudades de Manizales, Armenia, Villavicencio y Puerto Asís, y los presuntos "desequilibrios económicos" que se podrían causar, este despacho aclara que aunque esta no es la instancia

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

para estudiar la ocurrencia de un desequilibrio económico del contrato, se efectuará el siguiente análisis y aclaraciones:

En materia de contratos funge el principio del *pacta sunt servanda*, conforme al cual el contrato es ley para las partes y debe ser ejecutado en la forma y términos pactados, por lo que las estipulaciones acordadas por ellas al celebrarlo, deben prevalecer durante todo el término de su ejecución, y sólo pueden variarse por un nuevo acuerdo de voluntades. En consecuencia, una de las partes no puede unilateralmente desconocer las condiciones en las que se obligó inicialmente, y debe cumplir las prestaciones a su cargo exactamente en los términos en que se comprometió a hacerlo.

Pero también es cierto, que esta exigencia de cumplimiento exacto de lo pactado, opera en la medida en que las condiciones existentes al momento de celebrar el contrato se mantengan incólumes, por lo que se recurrió al principio del *rebus sic stantibus*, conforme al cual, las condiciones originales del contrato se deben mantener, siempre y cuando se conserve durante la etapa de ejecución o cumplimiento, la situación de cargas y beneficios que soportaban las partes en el momento de su celebración, pero no se puede ni debe mantener, cuando esa situación sufre modificaciones entre el momento en que se trabó la relación comercial y una época posterior durante la ejecución del contrato; con fundamento en dicho principio, se abrió paso el derecho de la parte afectada por una situación imprevista y sobreviniente durante la ejecución de las prestaciones, a que se le restablezca la ecuación contractual, cuando haya sido gravemente afectada.

Como reiteradamente lo ha reconocido la jurisprudencia, el equilibrio económico del contrato puede verse afectado por diversas causas, provenientes de la administración contratante o exógenas a las partes del negocio jurídico, que si bien no corresponden a eventos de responsabilidad culposa en el ámbito de la contratación, sí dan lugar a reconocimientos económicos a favor de la parte afectada, en aras de restablecer el balance de la ecuación contractual que surgió al momento de celebrarse el negocio jurídico, cuando se consideraron equivalentes las prestaciones pactadas a cargo de las partes.

Así, el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, que establece:

“ARTÍCULO 27. DE LA ECUACIÓN CONTRACTUAL. *En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.*

Para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar, ajustando la cancelación a las disponibilidades de la apropiación de que trata el numeral 14 del artículo 25. En todo caso, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos y reconocimientos al contratista en la misma o en la siguiente vigencia de que se trate.”

En este orden, el equilibrio económico del contrato “no es otra cosa que el mantenimiento durante la ejecución del mismo, de la equivalencia entre obligaciones y derechos que se estableció entre las partes al momento de su celebración” (Consejo de Estado, 2003, exp.15.119).

Dicha equivalencia entre las prestaciones de los extremos contractuales puede romperse durante la ejecución del acuerdo por la ocurrencia de diversas circunstancias, las cuales pueden causar mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones de una de las partes. Es en este escenario donde se alteran las condiciones económicas pactadas y entra en juego el deber de restablecer su equilibrio financiero (Consejo de Estado, 2004, exp. 14.043).

Sin embargo, no basta con que el contratista alegue el desequilibrio económico del contrato, para que la entidad estatal proceda a su restablecimiento, sino que es necesario que el contratista acredite el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) que el contrato sea bilateral, conmutativo y de ejecución sucesiva, periódica o diferida; (ii) que se presenten circunstancias extraordinarias, imprevistas e imprevisibles, posteriores a la celebración del contrato; (iii) que esas circunstancias

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

alteren o agraven la prestación a cargo de una de las partes, en grado tal que le que le resulte excesivamente onerosa; y (iv) que el acontecimiento sea ajeno a las partes y no corresponda a un riesgo asumido en el contrato.

Tratándose de la teoría de la imprevisión, el contratista está obligado a ejecutar el contrato a pesar del hecho imprevisto, para obtener el derecho a que se restablezca la ecuación contractual, como dice la ley, a un punto de no pérdida (Consejo de Estado, 2019, exp. 37910)

Si bien el contratista ha alegado que la terminación o revocatoria unilateral de las homologaciones le generaría un desequilibrio económico en la ejecución del contrato, debe precisarse que tal alegación resulta improcedente en el presente caso, porque la homologación de las bodegas ha sido reconocida como válida y vigente, permitiendo al contratista continuar prestando el servicio en las condiciones autorizadas.

En consecuencia, no se configura una modificación contractual, imposición de nuevas cargas, ni alteración de las condiciones originalmente pactadas, que pueda dar lugar a una afectación de la ecuación económica del contrato. La prestación del servicio bajo la modalidad de bodegas homologadas se mantiene en los términos aprobados, y no existe una decisión administrativa que implique la terminación, revocación o desconocimiento de tales autorizaciones.

Por lo tanto, el análisis sobre el eventual desequilibrio económico carece de fundamento en el presente caso, pues no se ha producido ninguna alteración en las condiciones de ejecución que modifique el riesgo asumido por el contratista ni se ha impuesto una carga adicional no prevista en el contrato. En virtud de lo anterior, no procede el estudio ni la declaratoria de un supuesto de desequilibrio económico en el marco de este acto administrativo

4. Respecto de la “inexistencia de plazo contractualmente pactado para la revocatoria de la autorización de homologación y entrega de bodegas a la entidad”

El contrato es ley para las partes (Art.1602 del Código Civil), tanto la DIAN como el contratista deben cumplirlo con estricta sujeción a sus cláusulas y a los pliegos que le sirven de base, cuyas condiciones jurídicas, técnicas y económicas en principio son inalterables⁵.

Desde que el contratista presentó la oferta dentro del proceso de selección, sabía que debía disponer de bodegas en todas las ciudades en las que se ejecuta el contrato, que cumplieran las especificaciones técnicas establecidas en el Anexo Técnico y sabía que debía hacerlo dentro de los términos previstos en dicho anexo.

El contratista durante el proceso de selección no presentó observaciones al proyecto de pliego de condiciones, ni al pliego de condiciones, solicitando ampliación del término previsto para disponer de las bodegas que requería la DIAN para el almacenamiento de mercancías, y por el contrario, en la carta de presentación de la oferta aceptó y se comprometió a cumplir dichos términos, cuando manifestó que en caso de resultar adjudicatario se comprometía a ejecutar el contrato en las condiciones establecidas en el pliego de condiciones y sus anexos, en especial a cumplir el Anexo Técnico, en donde se encuentra establecido el término de treinta (30) días contados a partir de la suscripción del acta de inicio para disponer de bodegas en 32 ciudades, entre las que se encontraban Armenia, Manizales, Villavicencio y Puerto Asís.

Por la mora en la disposición de estas bodegas para la prestación del servicio, en el primer semestre de 2023 la DIAN adelantó proceso administrativo sancionatorio al contratista, que terminó con la expedición de la Resolución No. 006062 del 26 de julio de 2023 por la que se ordenó su terminación y archivo, porque el contratista superó la mora acreditando la disposición de las bodegas requeridas en 10 ciudades y obtuvo aprobación de la homologación de bodegas para 22 ciudades, que correspondían a San José del Guaviare, Villavicencio, Tunja, Yopal, Sogamoso, Pamplona, Palmira, Tuluá, Popayán, San Andrés, Quibdó, Manizales, Armenia,

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto del 04/06/1998, Expediente 13988, MP Ricardo Hoyos Duque.

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

Puerto Asís, Pasto, Florencia, Neiva, Girardot, Sincelejo, Maicao, Puerto Inírida y Barrancabermeja.

Se reitera que aunque la solicitud de homologación de las bodegas fue presentada por el contratista en forma extemporánea⁶, dicha solicitud fue tramitada y aprobada por los Directores Seccionales y el Supervisor del Contrato del Nivel Central y con fundamento en dicha aprobación, el contratista ha venido prestando los servicios para esas Direcciones Seccionales y la supervisión ha venido certificando mensualmente el cumplimiento del contrato para su respectivo pago.

En consecuencia, las homologaciones de las bodegas en las ciudades referidas se encuentran plenamente vigentes. Es importante destacar que el contrato únicamente otorgó a los Directores Seccionales la facultad para autorizar las homologaciones de las bodegas, sin que existiera disposición alguna que les permitiera establecer condiciones de temporalidad, provisionalidad o la posibilidad de terminirlas de manera unilateral.

Así las cosas, las homologaciones de las bodegas en las ciudades referidas se encuentran vigentes. Sobre este punto, es fundamental precisar que el contrato únicamente facultó a los Directores Seccionales para otorgar la autorización de homologación de las bodegas, pero no les concedió competencia alguna para establecer condiciones de temporalidad, provisionalidad o terminación unilateral de dichas autorizaciones.

En consecuencia, aunque algunos Directores Seccionales condicionaron en el tiempo la autorización de las bodegas, tal condicionamiento excede las competencias que les fueron atribuidas contractualmente.

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, cualquier revocatoria de un acto administrativo de carácter particular y concreto, como lo son las autorizaciones de homologación, exige el consentimiento previo del administrado (en este caso, el contratista). Esto implica que, en ausencia de dicho consentimiento, no es viable proceder a la revocatoria unilateral de las autorizaciones otorgadas, lo que refuerza aún más su vigencia y obligatoriedad.

5. Respetto de la “*Inadecuada integración del contradictorio*”

En relación con esta línea de argumentación, el despacho recuerda al contratista que el procedimiento sancionatorio contractual en trámite se encuentra regido por lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Por tanto, la integración del contradictorio, según lo establecido en el artículo 61 del Código General del Proceso, no resulta aplicable a esta actuación.

Asimismo, cabe destacar que las partes involucradas en el contrato 00-159-2022, que da lugar a esta controversia, son, por un lado, la Unidad Administrativa Especial – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y por el otro, la Unión Temporal Nueva Logística. Durante el desarrollo del presente trámite, la Entidad ha garantizado los derechos fundamentales al debido proceso, a la contradicción y a la defensa, necesarios para el correcto desarrollo de esta actuación.

En consideración a los argumentos antes expuestos, se accede a la petición referente a revocar la Resolución 12240 del 18 de diciembre de 2024 y en consecuencia, procederá el cierre y archivo del presente proceso sancionatorio contractual como fue solicitado por la Unión Temporal Nueva Logística a través de su apoderado .

⁶ Después de vencido el término de treinta días calendario contados a partir del inicio de la ejecución del contrato, previstos en el numeral 2.6 del Anexo Técnico

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

En cuanto al recurso presentado por **BERKLEY INTERNATIONAL SEGUROS COLOMBIA S.A.**, este despacho dará respuesta a cada argumento presentado por la aseguradora en el orden propuesto en el escrito de recurso, como se expone a continuación:

1. Respetto de la nulidad por falsa motivación del acto administrativo.

La aseguradora considera que la Resolución No. 12240 de 18 de diciembre de 2024 adolece de falsa motivación: (i) porque afirma que por haber sido presentada la solicitud de homologación en forma extemporánea, se genera como consecuencia la inexistencia del derecho a la homologación; (ii) porque desconoce los documentos emitido por los Directores Seccionales aprobando las homologaciones, (iii) porque afirma que las homologaciones se aprobaron con un carácter temporal, que no está pactada en el contrato, y (iv) porque el contrato no prevé la revocatoria o terminación unilateral de la aprobación de las homologaciones.

Para resolver el recurso este Despacho aclara: (i) que en el primer semestre de la vigencia 2023, veintidós (22) Direcciones Seccionales aceptaron la homologación de las bodegas y corresponden a: San José del Guaviare, Villavicencio, Tunja, Yopal, Sogamoso, Pamplona, Palmira, Tuluá, Popayán, San Andrés, Quibdó, Manizales, Armenia, Puerto Asís, Pasto, Florencia, Neiva, Girardot, Sincelejo, Maicao, Puerto Inírida y Barrancabermeja; (ii) que aunque la solicitud de homologación de las bodegas fue presentada por el contratista en forma extemporánea (después de vencido el término de treinta días calendario contados a partir del inicio de la ejecución del contrato), dicha solicitud fue tramitada y aprobada por los Directores Seccionales y el Supervisor del Contrato del Nivel Central y con fundamento en dicha aprobación, el contratista ha venido prestando los servicios para esas Direcciones Seccionales y la supervisión ha venido certificando mensualmente el cumplimiento del contrato para su respectivo pago; (iii) que en el caso de las homologaciones aprobadas por las Directoras Seccionales de Impuestos y Aduanas de Villavicencio y Armenia, aunque ésta se haya dado desde el comienzo de manera provisional, esta provisionalidad no fue pactada en el contrato; (iv) que en consecuencia las autorizaciones de las homologaciones deben entenderse que se dieron sin condicionamiento al vencimiento de un plazo, razón por la que en principio se entienden vigentes y no pueden ser objeto de revocatoria o terminación unilateral por parte de los Supervisores locales (Directores Seccionales) y Supervisor del Nivel Central, porque una atribución en este sentido no quedó pactada en el contrato y porque en principio, de conformidad con el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, cualquier revocatoria exige el consentimiento previo del administrado (contratista).

2. En cuanto a la Imposibilidad de Aplicación de Multa

Adicional a lo que ya se manifestó en el estudio y respuesta de descargo No. 4 del contratista, que hace referencia a la ***“inexistencia de plazo contractualmente pactado para la revocatoria de la autorización de homologación y entrega de bodegas a la entidad”***, este despacho, respecto de los argumentos propuestos por la compañía aseguradora, adiciona lo siguiente:

En el análisis del descargo 4 del recurso de reposición presentado por el contratista, se concluyó que la imposición de la multa no es jurídicamente viable, dado que no se evidencia el incumplimiento señalado en el informe de presunto incumplimiento. En dicho informe se alegaba que la Unión Temporal Nueva Logística habría incurrido en mora en la disposición de bodegas para las ciudades de Manizales, Armenia, Puerto Asís y Villavicencio.

No obstante, tal como se verificó, no puede considerarse que exista incumplimiento, ya que no se configura un vencimiento del plazo, ni un condicionamiento temporal válido respecto de la aprobación de las homologaciones otorgadas por los Directores Seccionales, ni la competencia para que los supervisores locales o el supervisor del nivel central puedan terminar o revocar unilateralmente las homologaciones de las bodegas aprobadas. Estas homologaciones, al no estar sujetas a plazos o condiciones temporales contractualmente pactadas, mantienen su plena vigencia.

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

Así las cosas, y tal como lo afirma la aseguradora, las inspecciones administrativas realizadas a las bodegas ubicadas en Pereira y Bogotá permitieron a la Unión Temporal Nueva Logística desvirtuar la presunta mora en la disposición de las bodegas autorizadas para las ciudades de Villavicencio y Armenia

En este sentido, la Unión Temporal Nueva Logística ha cumplido con las obligaciones derivadas de las homologaciones vigentes, y no se evidencia un incumplimiento contractual probado que justifique la imposición de una sanción

3. En relación con la inexistencia de siniestro por cumplimiento del contrato y ausencia de los requisitos establecidos en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 e inexistencia de siniestro para la aseguradora por cumplimiento del contrato (argumentos 3 y 6 del escrito del recurso presentado por la aseguradora)

Tal como se expuso previamente, a través de las inspecciones administrativas realizadas a las bodegas ubicadas en Pereira y Bogotá, la Unión Temporal acreditó que no se encontraba en mora en el cumplimiento de la obligación de disponer de bodegas en Villavicencio y Armenia. Esto, porque las bodegas alternativas contaban con la autorización de homologación otorgada en el marco de lo permitido por el contrato.

La validez de estas homologaciones ha sido reconocida por la administración, y no existe disposición contractual que condicione o limite su vigencia. Así, la alternativa de prestar el servicio en bodegas ubicadas en ciudades distintas a las originalmente previstas, bajo el mecanismo de homologación, constituye un procedimiento expresamente contemplado y admitido por el contrato.

En consecuencia, no existe fundamento jurídico para considerar que el contratista incurre en incumplimiento o mora mientras la aprobación de las homologaciones se mantenga vigente y los servicios continúen prestándose de forma adecuada. Por el contrario, la actuación de la Unión Temporal se ajusta a lo pactado contractualmente y a las autorizaciones conferidas por la entidad por intermedio de los supervisores locales y el supervisor del nivel central.

Por lo anterior, es plenamente viable y conforme a derecho permitir que el contratista continúe prestando el servicio en las Direcciones Seccionales de Manizales, Armenia, Puerto Asís y Villavicencio bajo la modalidad alternativa de homologación de bodegas, hasta tanto no se adopte un acuerdo bilateral que modifique dicha autorización.

De otra parte, el contratista ha alegado que la terminación de las homologaciones le generaría un desequilibrio económico en la ejecución del contrato, al respecto, debe precisarse que tal alegación resulta improcedente en el presente caso. Ello obedece a que, conforme a lo decidido en este acto administrativo, la homologación de las bodegas ha sido reconocida como válida y vigente, permitiendo al contratista continuar prestando el servicio en las condiciones autorizadas.

En consecuencia, no se configura una modificación contractual, imposición de nuevas cargas, ni alteración de las condiciones originalmente pactadas que pueda dar lugar a una afectación de la ecuación económica del contrato. La prestación del servicio bajo la modalidad de bodegas homologadas se mantiene en los términos aprobados, y no existe una decisión administrativa que implique la terminación, revocación o desconocimiento de tales autorizaciones.

Por lo tanto, el análisis sobre el eventual desequilibrio económico carece de fundamento en el presente caso, pues no se ha producido ninguna alteración en las condiciones de ejecución que modifique el riesgo asumido por el contratista, ni se ha impuesto una carga adicional no prevista en el contrato. En virtud de lo anterior, no procede el estudio ni la declaratoria de un supuesto de desequilibrio económico en el marco de este acto administrativo

4. En cuanto a la aplicación de la teoría de los actos propios

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

En cuanto a la vulneración del principio de confianza legítima:

El Consejo de Estado ha indicado que⁷ *“El principio de confianza legítima consiste en la expectativa genuina que alberga el particular, de que las reglas establecidas por el Estado para el ejercicio de una actividad o el reconocimiento de un derecho no sean variadas súbitamente. De acuerdo con ello, este principio se ve defraudado cuando la autoridad produce un cambio abrupto en sus comportamientos y decisiones, cambio que resquebraja la esperanza legítima que el administrado se ha fijado.*

Sin embargo, debe aclararse que la confianza o la buena fe de los administrados no se protegen garantizando la estabilidad de actos u omisiones contrarios al ordenamiento jurídico, pues precisamente, el interés general se presenta como un límite imponiendo el deber a la administración de enderezar los actos u omisiones irregulares, sin atropellar los derechos fundamentales de los asociados, tales como el debido proceso administrativo, para lo cual, por ejemplo, resultaría idóneo otorgar un período razonable de transición a los particulares, con el fin de que los mismos adecuen sus actuaciones conforme al ordenamiento jurídico. En otras palabras, la confianza legítima no puede alegarse para salvaguardar actuaciones que no han sido permitidas por la ley o que han sido expresamente proscritas por la misma

Ha indicado el Consejo de Estado⁸:

*“En virtud del principio de buena fe, surge también la llamada confianza legítima, que exige que el Estado respete las normas y los reglamentos previamente establecidos, de modo que los particulares tengan certeza frente a los trámites o procedimientos que deben agotar cuando acuden a la administración. El principio de confianza legítima exige cierta estabilidad o convicción frente a las decisiones de la administración, por cuanto el ciudadano tiene derecho a actuar en el marco de reglas estables y previsibles. No obstante, eso no implica la inmutabilidad o intangibilidad de las relaciones jurídicas entre los particulares y la administración, pues, de todos modos, la administración puede justificadamente cambiar las decisiones o reglamentos que adopta cuando, por ejemplo, advierte que la actuación del particular es contraria al ordenamiento jurídico... Entonces, en consideración al principio de confianza legítima, las autoridades deben ser coherentes en sus actuaciones, respetar los compromisos adquiridos y garantizar la estabilidad y durabilidad de las situaciones generadas o reconocidas, sin que eso limite las facultades que tiene la administración para modificar justificadamente sus decisiones. **Empero, la confianza legítima tampoco ampara las situaciones irregulares o ilegales, por cuanto en esos casos el Estado conserva la potestad de revisar las actuaciones, al punto que puede modificarlas y afectar el derecho adquirido de manera irregular, esto es, en contra del ordenamiento jurídico.**”* (Negrilla fuera de texto)

Como se ve, la buena fe es un principio que rige las actuaciones de los particulares y de la administración y obliga a actuar de manera leal, clara y transparente, esto es, sin el ánimo de sacar provecho injustificado de la contraparte y guiados siempre por la idea de mutua confianza. Aquí interesa resaltar que el principio de buena fe no es absoluto porque no puede constituir un eximente de responsabilidad frente a conductas lesivas del orden jurídico. En otras palabras, la ley impone unas obligaciones y el principio de buena fe no puede servir de excusa para desconocer esas obligaciones, so pena de hacer inoperante el orden jurídico. En asuntos contractuales también es claro que el principio de buena fe tiene un carácter restringido, pues no puede servir de excusa para desconocer o vulnerar las normas que regulan la contratación.

El artículo 1602 del Código Civil, el cual dispone que: *“Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.”* Así, el consentimiento mutuo para modificar ese orden normativo particular que es el contrato debe sujetarse a las **condiciones legales exigidas para su creación.**⁹

⁷ <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/210/25000-23-24-000-2009-00348-01.pdf>

⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 26 de febrero de 2015. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, radicación No. 11001-03-15-000-2014-01114-01(AC).

⁹ [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/85001-23-31-000-1997-00403-01\(15596\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/85001-23-31-000-1997-00403-01(15596).pdf)

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

En consecuencia, la **confianza legítima en la contratación estatal** recae, precisamente, sobre aquello que constituye ley para las partes: **el contrato mismo**. Este, al cumplir con los requisitos legales de perfeccionamiento, constituye no solo un vínculo obligatorio, sino también el marco dentro del cual los particulares pueden confiar razonablemente en la estabilidad, legalidad y ejecutabilidad de la relación contractual con el Estado.

Ahora bien, **en el caso bajo estudio, relacionado con la homologación de las bodegas**, se reitera que para resolver los recursos la Subdirección de Compras y Contratos revisó los fundamentos de la decisión y aclara: (i) que la DIAN no desconoce que en el primer semestre de la vigencia 2023, veintidós (22) Direcciones Seccionales aceptaron la homologación de las bodegas y corresponden a: San José del Guaviare, Villavicencio, Tunja, Yopal, Sogamoso, Pamplona, Palmira, Tuluá, Popayán, San Andrés, Quibdó, Manizales, Armenia, Puerto Asís, Pasto, Florencia, Neiva, Girardot, Sincelejo, Maicao, Puerto Inírida y Barrancabermeja; (ii) que aunque la solicitud de homologación de las bodegas fue presentada por el contratista en forma extemporánea (después de vencido el término de treinta días calendario contados a partir del inicio de la ejecución del contrato), dicha solicitud fue tramitada y aprobada por los Directores Seccionales y el Supervisor del Contrato del Nivel Central y con fundamento en dicha aprobación, el contratista ha venido prestando los servicios para esas Direcciones Seccionales y la supervisión ha venido certificando mensualmente el cumplimiento del contrato para su respectivo pago; (iii) que por la mora en la disposición de 33 bodegas para la prestación del servicio, en el primer semestre de 2023 la DIAN adelantó proceso administrativo sancionatorio al contratista, que terminó con la expedición de la Resolución No. 006062 del 26 de julio de 2023 por la que se ordenó su terminación y archivo, porque el contratista superó la mora acreditando la disposición de las bodegas requeridas en 10 ciudades y obtuvo aprobación de la homologación de bodegas para 22 ciudades; (iv) que en el caso de las homologaciones aprobadas por las Directoras Seccionales de Impuestos y Aduanas de Villavicencio y Armenia, aunque éstas se hayan dado desde el comienzo de manera provisional, esta provisionalidad no estaba pactada en el contrato; y (v) que en consecuencia las autorizaciones de las homologaciones deben entenderse otorgadas sin condicionamiento al vencimiento de un plazo, razón por la que en principio se entienden vigentes y no pueden ser objeto de revocatoria o terminación unilateral por parte de los Supervisores locales (Directores Seccionales) y Supervisor del Nivel Central, porque una atribución en este sentido no quedó pactada en el contrato y porque en principio, de conformidad con el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, cualquier revocatoria exige el consentimiento previo del administrado (contratista)..

Por lo anterior, en la presente decisión se aclara que la aprobación de las homologaciones se entienden vigentes y no pueden ser objeto de terminación unilateral o revocatoria, porque esta atribución no se encuentra pactada en el contrato y cualquier modificación de las condiciones de ejecución bajo la alternativa de la homologación, debe ser revisado y definido de común acuerdo entre las partes.

En mérito de lo anterior, la Subdirectora de Compras y Contratos de la Unidad Administrativa Especial – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN,

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: REVOCAR la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024, por medio de la cual se impuso una multa al contratista **UNIÓN TEMPORAL NUEVA LOGÍSTICA** NIT. 901653069-8 (integrada por CAMARCA S.A.S. NIT 900.504.241-7 con una participación del 43%, TRANSPORTES Y MUDANZAS CHICO S.A.S. NIT 800.172.158-4 con una participación del 17%, ASOCIACIÓN DE TRANSPORTADORES ESPECIALES AS TRANSPORTES, NIT 811.036.515-9 con una participación del 2%, DIGICOM SYSTEM CORPORATION S.A. NIT 830.146.124-3 con una participación del 28% e INFOTIC S.A. NIT 900.068.796-1 con una participación del 10%).

Continuación de la Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 12240 del 18 de diciembre de 2024.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordenar la terminación y archivo del proceso adelantado por el presunto incumplimiento de la obligación de disponer de bodegas en Manizales, Armenia, Villavicencio y Puerto Asís que cumplieran las especificaciones establecidas en los numerales 4 y 4.1 del Capítulo VIII "OPERACIÓN LOGÍSTICA", numeral 5 del Capítulo VIII "OPERACIÓN LOGÍSTICA", numeral 7 del Capítulo VIII "OPERACIÓN LOGÍSTICA" y numerales 9 y 9.1 del Capítulo VIII "OPERACIÓN LOGÍSTICA" del Anexo No. 1 ANEXO TÉCNICO del **Contrato No. 00-159-2022** suscrito con entre la **UNIÓN TEMPORAL NUEVA LOGÍSTICA, NIT 901653069-8** y la **UAE-DIAN**, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO TERCERO: Notificar la presente resolución en audiencia, de conformidad con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, a:

- **UNIÓN TEMPORAL NUEVA LOGÍSTICA, NIT 901653069-8**, representada mediante Apoderada, Dra. **JANNETH CAICEDO CASANOVA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52514943, Tarjeta Profesional No. 128555 del Consejo Superior de la Judicatura.

-Aseguradora **BERKLEY COLOMBIA SEGUROS NIT 900814916-1**, representada mediante apoderada Dra. **STELLA BOTIA RUIZ**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 22789567 T.P. No. 106650 del Consejo Superior de la Judicatura.

PARÁGRAFO. Contra la presente resolución no procede recurso alguno en sede administrativa.

ARTICULO CUARTO: PUBLICAR la presente resolución en el **SECOP II** dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, en cumplimiento del artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los

**GI SELA CECILIA
MARQUEZ PEREZ**

Firmado digitalmente por GI SELA
CECILIA MARQUEZ PEREZ
Fecha: 2025.05.12 09:38:17 -05'00'

GI SELA CECILIA MÁRQUEZ PEREZ
Subdirectora de Compras y Contratos

Proyectó: Sylvia Juliana Pineda Sánchez

Revisó: Rossy Liliana Ascencio Pachón