DIAN

No. 7082
Fecha: 2025-06-26

RESOLUCIÓN NÚMERO

( )

Por medio de la cual se resuelve un procedimiento administrativo sancionatorio contractual por presunto incumplimiento del contrato No. 00-185-2024 suscrito entre la DIAN y MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU

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

1. ANTECEDENTES

1.1. El 16 de octubre de 2024 **MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU** y la **UAE-DIAN** suscribieron electrónicamente a través del SECOP II el Contrato No. 00-185-2024**,** que tiene por objeto *"Adquisición de elementos ergonómicos para la prevención de enfermedades músculo esqueléticas de los servidores públicos de la DIAN"*, por un valor de $451.978.815 y plazo de ejecución de 60 días calendario.

1.2. El alcance del objeto comprendía la entrega de los siguientes elementos:

Elementos requeridos	Cantidad
Descansa pies	630
Base para portátil	6852
Soporte eleva monitor	200

1.3. El 18 de octubre de 2024 la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** expidió la Garantía Única de Cumplimiento No. 360-47-994000034602 para garantizar el Contrato No. **00-185-2024**, siendo **MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU** el tomador y la **UAE-DIAN** el asegurado y beneficiario. El 21 de octubre de 2024 la Subdirectora de Compras y Contratos de la UAE-DIAN aprobó la Garantía Única de Cumplimiento.

1.4. El 21 de octubre de 2024, la Coordinación de Presupuesto de la Subdirección Financiera expidió registro presupuestal No. 273624 por $451.978.815,00.

1.5. La supervisión del contrato es ejercida de forma conjunta entre el Nivel Central y las Direcciones Seccionales así: **a)** En el **Nivel Central** la supervisión es ejercida por el Jefe de la Coordinación de Bienestar y Riesgos Laborales de la Subdirección de Desarrollo del Talento Humano; **b)** En las **Direcciones Seccionales**, la supervisión es ejercida por el Jefe de División de Talento Humano o Jefe de Grupo Interno de Talento Humano, o quien haga sus veces.

1.6. Mediante oficio No. 100151189-1523 -2024 del 23 de octubre de 2024 la Subdirectora de Compras y Contratos comunicó la función de Supervisión a la funcionaria Faviana Esther Fajardo Ferreira, en su calidad de Jefe de la Coordinación de Bienestar y Riesgos Laborales (A), Subdirección de Desarrollo del Talento Humano. Este oficio le fue comunicado a la funcionaria el 23 de octubre de 2024 y se encuentra publicado en SECOP II.

1.7. Mediante oficio 100151189-1524 del 23 de octubre de 2024 (publicado en SECOP II), la Subdirectora de Compras y Contratos, comunicó la designación como supervisores locales del contrato No. 00-185-2024, a los siguientes funcionarios: Héctor Orlando Leal Rey – Dirección Seccional Delegada de Impuestos y Aduanas de San José del Guaviare; Andrés Felipe Bello Curcio – Dirección Seccional Delegada de Impuestos de Puerto Carreño; Lorena Zambrano Medina – Dirección Seccional Delegada de Impuestos y Aduanas de Puerto Inírida; Jorge Eulides Moreno Murillo – Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Puerto Asís; Javier Manuel Martín Garzón – Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Tumaco; Yidelma Isabel Iguarán Tromp – Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Maicao; José Libardo Castillo Ospina – Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Arauca; Carmen Liliana Rugeles Ramírez – Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Leticia; Yalile Beatriz Suárez Romana – Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Urabá y María Nancy Aguilar Mosquera – Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Quibdó.

1.8. El 29 de octubre de 2024 la funcionaria **FAVIANA ESTHER FAJARDO FERREIRA** en su calidad de Supervisora y **EDWARD PAREDES RONDEROS** en su calidad de representante legal de **MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU**, suscribieron el FT-ADF-2085 ACTA DE INICIO que se encuentra publicada en SECOP II , verificado el cumplimiento de los requisitos de ejecución consagrados en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, artículo 2.2.4.2.2.6 del Decreto 1072 de 2015 y los requisitos especiales pactados en el contrato.

Con la firma del acta de inicio, las partes acordaron el siguiente cronograma de ejecución:

Ciudad	Base para portátil	Soporte Eleva Monitor	Descansa pies	Compromiso de Fecha de entrega
Bogotá D.C	1500	143	73	22/11/2024
Bogotá D.C	1900	0	200	6/12/2024
Bogotá D.C	1900	0	200	16/12/2024
Bogotá D.C	1360	0	100	23/12/2024
San José del Guaviare	6	5	2	29/11/2024
Puerto Carreño	7	5	3	29/11/2024
Puerto Inírida	11	5	3	29/11/2024
Puerto Asís	17	5	6	29/11/2024
Tumaco	23	5	6	29/11/2024
Maicao	24	5	6	29/11/2024
Arauca	21	5	6	29/11/2024
Leticia	31	5	5	29/11/2024
Urabá	22	7	14	29/11/2024
Quibdó	30	10	6	29/11/2024

El cronograma acordado por las partes fue publicado con el acta de inicio en la plataforma SECOP II.

1.9. Mediante oficio No. 100186430-160 del 5 de marzo de 2025, la jefe de la Coordinación de Bienestar y Riesgos Laborales, como supervisora nacional del contrato, radicó ante la Subdirección de Compras y Contratos *"Informe de posible incumplimiento de contrato No. 00-185-2024 suscrito con MAP INGENIEROS Y/O MARÍA FERNANDA CORTÉS EU, NIT 830.135.234-8"*, con el que puso a consideración de este despacho el estudio del inicio del proceso correspondiente.

Según este informe, durante el plazo de ejecución del contrato se reportó el siguiente avance, correspondiente a un porcentaje de ejecución general del 8.2%:

No.	Actividad	Producto esperado	Producto entregado	% cumplimiento
1	Entrega de los elementos	6.852 bases para portátil	630	9.19%
		200 soporte eleva monitor	0	0%
		630 descansa pies	0	0%
TOTAL		**Elementos ergonómicos contratados: 7.682**		**8.2%**

1.10. Mediante oficio 100151189 – 3485 del 19 de marzo 2025, remitido a los correos electrónicos mapingenieros@gmail.com y notificaciones@solidaria.com.co el 19 y 20 de marzo de 2025 y radicado físico No. 1002025S003138 enviado a la dirección de notificaciones del garante, la Subdirectora de Compras y Contratos de la UAE-DIAN comunicó al contratista **MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU** y a su garante **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, el inicio de un Procedimiento Administrativo Sancionatorio por presunto incumplimiento del Contrato No. 00-185-2024 que podría traer como consecuencia la declaratoria de incumplimiento del contrato para hacer efectiva la cláusula penal pactada, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. La diligencia fue fijada para el 3 de abril de 2025 a las 10:00 a.m.

1.11. Por necesidades del servicio, el despacho de la Subdirección de Compras y Contratos tuvo que reprogramar la audiencia, fijada inicialmente para el 3 de abril de 2025, comunicando a las partes que la nueva fecha sería el 30 de abril de 2025 a las 9:00 a.m.

1.12. Nuevamente y atendiendo a necesidades del servicio, el despacho de la Subdirección de Compras y Contratos reprogramó el inicio de la audiencia a este proceso, comunicando a las partes que la nueva fecha sería el 8 de mayo de 2025 a las 8:30 a.m.

1.13. El 8 de mayo de 2025 a las 8:53 a.m., inició la audiencia contemplada en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, para que tanto el contratista como su garante presentaran sus descargos, las explicaciones del caso, aportaran pruebas y controvirtieran las presentadas por la entidad. De esta diligencia se levantó y suscribió por los asistentes el acta correspondiente, que posteriormente fue publicada en el portal de contratación SECOP II. Contando con la aprobación de los asistentes, la Subdirectora de Compra y Contratos suspendió la audiencia y dejó constancia en acta que la misma se reiniciaría el 3 de junio de 2025 a las 11:00 a.m.

1.14. Mediante correo electrónico del 30 de mayo de 2025 dirigido tanto al contratista como al garante, se informó la reprogramación de la audiencia, fijando para como nueva fecha el 26 de junio de 2025 a las 11:00 a.m.

2. NORMAS O CLÁUSULAS POSIBLEMENTE INCUMPLIDAS

Tal como se informó desde la citación a audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, remitida por esta Subdirección al contratista **MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU** y **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** como su garante, mediante oficio No. 100151189 – 3485 del 19 de marzo de 2025, el contratista MAP **INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU** presuntamente ha incumplido las siguientes obligaciones del Contrato No. **00-185-2024**:

2.1. Las dispuestas en la **Clausula 8.2 *"Obligaciones especiales del contratista"* del Anexo No. 4 "Cláusulas Contractuales" del Contrato No. 00-185-2024**, en los siguientes numerales:

2.1.1. Obligación especial del contratista – **Numeral 8.2.1:** *"Entregar la totalidad de los bienes objeto del contrato, dentro del plazo de ejecución pactado, cumpliendo a cabalidad las especificaciones técnicas establecidas en el Anexo No. 1 – Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas."*

2.1.2. Obligación especial del contratista – **Numeral 8.2.7**: *"Realizar la entrega de los elementos objeto del contrato en la ciudades y sedes definidas en el numeral 6. el Anexo No. 1 – Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas."*

2.2. Obligación descrita en el numeral 6. *"Ciudades y sedes de entrega de los elementos"* **del Anexo No. 01 Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas**, que señala:

"6. CIUDADES Y SEDES DE ENTREGA DE LOS ELEMENTOS

Los elementos ***deberán ser entregados en las siguientes ciudades con sede de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales****, conforme a las cantidades que se describen a continuación:*

Dirección Seccional	***Ciudad***	***Dirección***	***Base para portátil***	***Soporte Eleva Monitor***	***Descansa pies***
Nivel Central – San Agustín – Calle 75 – Laboratorio – Escuela – Grandes Contribuyentes – Defensoría	*Bogotá D.C*	*Calle 20 No. 68 B - 07 - Almacén de la DIAN*	*6660*	*143*	*573*
Delegada de Impuestos y Aduanas de San José del Guaviare	*San José del Guaviare*	*Calle 11 N° 20-172 barrio La Esperanza*	*6*	*5*	*2*
Delegada de Impuestos y Aduanas de Puerto Carreño	*Puerto Carreño*	*Calle 18 N°4-05 Centro*	*7*	*5*	*3*
Seccional Delegada de Impuestos y Aduanas de Puerto Inírida	*Puerto Inírida*	*Hotel Orinoco*	*11*	*5*	*3*
Seccional de Impuestos y Aduanas de Puerto Asís	*Puerto Asís*	*Calle 25 No. 14 – 17 Barrio Recreo*	*17*	*5*	*6*
Seccional de Impuestos y Aduanas de Tumaco	*Tumaco*	*Calle 15A No. 8-09 - Calle 16 No. 8-10 - Parque Colón Esquina*	*23*	*5*	*6*
Seccional de Impuestos y Aduanas de Maicao	*Maicao*	*Base Militar Antonio Galán*	*24*	*5*	*6*
Seccional de Impuestos y Aduanas de Arauca	*Arauca*	*Calle 20 con calle 31 Esquina – Piso 2*	*21*	*5*	*6*
Seccional de Impuestos y Aduanas de Leticia	*Leticia*	*Carrera 11 No. 8 - 19*	*31*	*5*	*5*
Seccional De Impuestos y Aduanas de Urabá	*Urabá*	*Avenida La Playa*	*22*	*7*	*14*
Seccional de Impuestos y Aduanas de Quibdó	*Quibdó*	*Carrera 1 No. 22 - 122/ 126 Barrio Centro*	*30*	*10*	*6*

El artículo 3 de la Ley 80 de 1993 que establece:

"(...) Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

El numeral 2 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993 que establece:

ARTÍCULO 5o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS. Para la realización de los fines de que trata el artículo o. de esta ley, los contratistas:

(...) 2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en

las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entrabamientos que pudieran presentarse.

El numeral 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 que establece:

ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:

(...) 8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.

3. HECHOS Y CONSIDERACIONES QUE EVIDENCIAN EL POSIBLE INCUMPLIMIENTO:

De conformidad con el informe de supervisión radicado mediante oficio 100186430-160 del 5 de marzo de 2025, los hechos y consideraciones que evidencian el posible incumplimiento son los siguientes:

3.1. De acuerdo con la designación de la supervisión realizada mediante oficio No. 100151189-1523 del 23 de octubre de 2024, la supervisora y el representante legal del contratista MAP INGENIEROS, de común acuerdo, suscribieron el acta de inicio el 29 de octubre de 2024. En esta se determinó de manera conjunta el cronograma de ejecución del contrato 00-185-2024, como parte integral del acta, que se aprobó con la firma de las partes. (Anexo_01_Acta de Inicio y cronograma _contrato 00-185-2024)

3.2. El 31 de octubre de 2024, por iniciativa del contratista se desarrolló una reunión en cabeza de su representante Legal, el apoyo de la supervisión y con la asesoría de la ARL Positiva, a fin de verificar y aprobar las muestras de los 3 elementos ergonómicos objeto del contrato. Luego de varias observaciones por parte de la supervisión en materia de calidad y especificaciones del diseño y materiales, descritos en el Anexo técnico No 1- Especificaciones Técnicas - Ficha Técnica, el contratista acogió las mismas y no manifestó dificultades ni inconvenientes frente a dichos ajustes ni al cronograma ya aprobado. En consecuencia, se programó una nueva reunión para el 5 de noviembre de 2024, para presentar los elementos con los ajustes indicados (Anexo_02_Registro_asistencia_reuniones_31_10_2024) (Anexo_03_Registro_asistencia_reuniones_05_11_2024).

3.3. El cronograma acordado entre el supervisor y el contratista contempló que, la primera entrega de 1.500 bases para portátil, 143 soporte eleva monitor y 73 descansa pies se realizaría el 22 de noviembre de 2024, en las instalaciones del Almacén de la DIAN en Bogotá. Las siguientes entregas se realizarían los días 06, 16 y 23 de diciembre en la misma ciudad. En cuanto a los elementos ergonómicos para las distintas Direcciones Seccionales de Entidad, se pactó, de común acuerdo, el envío para el 29 de noviembre de 2024. Dicha circunstancia le fue informada a las Direcciones Seccionales el 27 de noviembre mediante oficio virtual 100186430-565 (ver Anexo_04_Correo_Oficio_Virtual_100186430-565.eml), que se aporta como prueba, dentro del cual, además, se les citó para brindar las indicaciones respecto del contrato.

3.4. El contratista informó mediante correo electrónico de fecha 19 de noviembre de 2024, dirigido al apoyo a la supervisión, que no podría realizar la primera entrega pactada para el 22 de noviembre de 2024. (Ver Anexo_05_Correo_respuesta_cronograma_entrega_elementosergonomicos_19_11_2024).

3.5. En respuesta a esa comunicación, se le requirió al contratista realizar la entrega de 1716 elementos ergonómicos (distribuidos en 1500 bases para portátil, 143 soporte eleva monitor y 73 descansa pies), a más tardar el 25 de noviembre de 2024 y se le comunicó que el retraso en las entregas estaba afectando el cronograma del contrato y las operaciones al interior de la entidad. (Ver Anexo_06_Correo requerimiento contrato_00_185_2024 _19_11_2024_PM)

3.6. Sin embargo, como llegado el día 25 de noviembre el contratista no se presentó con los elementos solicitados, mediante correo electrónico No. 100186430-566 de esta misma

fecha, se le solicitó realizar la entrega el 28 de noviembre de 2024 (Ver Anexo_07_Segundo_Requerimiento25_nov_2024.eml)

3.7. El 27 de noviembre, se le requirió confirmar la entrega programada para el 28 de noviembre. Frente a ello, el contratista respondió, sin explicar las razones, que realizaría la primera entrega el 02 de diciembre de 2024. (Ver Anexo_08_Oficio_Virtual_100186430-566_27_11_2024.eml)

3.8. El 02 de diciembre de 2024, se reunieron Edward Paredes, representante legal del Contratista, Lina Yasmin Rodríguez, apoyo a la supervisión, Carlos Andrés Valencia de la Coordinación de Bienestar y Riesgos Laborales de la DIAN, y Mauricio Ballén del Almacén General, en las instalaciones del Almacén General de la DIAN, lugar al que el contratista MAP INGENIEROS se presentó con 800 unidades de base para portátil del total de 1716 solicitadas. Se precisa que estas bases para portátil no estaban completamente armadas sino en piezas sueltas.

En ese sentido y tomando en consideración que el contratista MAP INGENIEROS no entregó las unidades completamente armadas, la supervisión no pudo determinar el cumplimiento de los requisitos exigidos en el Anexo Técnico 1 – Especificaciones Técnicas.

En consecuencia, la supervisión solicitó al contratista el cumplimiento de la obligación establecida en el numeral 8.2.1 de la cláusula 8.2 “Obligaciones generales del contratista” que determina el deber de entregar la totalidad de los bienes objeto del contrato, cumpliendo a cabalidad las especificaciones técnicas establecidas en el Anexo No. 1 – Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas.

La nueva fecha de entrega de las unidades completas y armadas quedó pactada para el 3 de diciembre a las 11:00 a.m. en la bodega de inventarios del Almacén General de la DIAN, en Bogotá D.C.

Ese mismo día el contratista MAP INGENIEROS informó que, las cantidades de elementos ergonómicos de las Direcciones Seccionales que se había comprometió a entregar inicialmente el 29 de noviembre, las remitiría el 6 de diciembre de 2024 y enviaría a la supervisora copia de las remisiones respectivas. No obstante, dicho envío no ocurrió. (Ver Anexo 09__Registro_asistencia_reuniones_02_12_2024)

El 3 de diciembre, el contratista MAP INGENIEROS acudió a las instalaciones del Almacén General de la DIAN para llevar a cabo, nuevamente, la primera entrega de los elementos ergonómicos armados. En esta oportunidad, se acercó sólo con 69 paquetes de 6 unidades cada una, para un total pretendido de entrega de 414 bases para portátil. (Ver Anexo_10_Registro_asistencia_reuniones_03_12_2024)

Este día, como parte de la revisión que debe efectuar la supervisión del contrato, se encontró que los elementos presentaban detalles de pintura, acabados de baja calidad, averías y rayaduras; además, algunas piezas no contaban con pin soporte o se encontraban incompletas. (Ver Anexo_11_Registro fotográfico_ 03_12_2024)

Es importante señalar que, algunos de los detalles de calidad se encuentran demostrados en el registro fotográfico y su aceptación por el contratista como quedó registrado en el acta aludida, ambos aportados como prueba.

El contratista se comprometió a la revisión y entrega de los elementos el 4 de diciembre, compromiso que se entendió adquirido con su firma en el acta de la reunión del 03 de diciembre.

3.9. El 4 de diciembre de 2024, según el compromiso anterior, se presentó en las instalaciones del Almacén General de la DIAN en Bogotá, los señores Jonathan Tobito Zambrano y Edward Paredes Ronderos, en representación del contratista MAP INGENIEROS.

Ese día se inició la verificación correspondiente. De los primeros 288 elementos revisados, todos incumplían la calidad requerida en cuanto a pintura y acabados, pues presentaban rayaduras, una sola mano de pintura, averías, golpes y rebordes de pinturas, por lo que, en virtud del numeral 4 del título "5 Condiciones Específicas a realizar por el contratista" del ANEXO No. 1 FICHA TÉCNICA - ESPECIFICACIONES TÉCNICAS, no fueron recibidos por la supervisión; circunstancia esta que le fue informada al representante legal del contratista, quien manifestó que, *"dando cumplimiento a las obligaciones contractuales procede al retiro de inmediato de los elementos entregados y verificados para corregir de forma inmediata la situación presentada por probable manipulación del transporte"*.

Lo anterior fue consentido y aprobado por el contratista con la firma del acta de la misma fecha. (Anexo_12_Registro_asistencia_reuniones_04_12_2024) (Ver Anexo_13_Registro fotográfico_ 04_12_2024)

3.10. Mediante correo electrónico No. 100186430-585 del 05 de diciembre, la supervisora generó un requerimiento de cumplimiento del contrato 00-185-2024 dirigido al contratista MAP INGENIEROS y a la aseguradora SOLIDARIA DE COLOMBIA, con asunto, "REQUERIMIENTO DE CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO 00-185-2024, SUSCRITO ENTRE MAP INGENIEROS Y/O MARÍA FERNANDA CORTÉS EU, NIT 830.135.234-8 Y LA UAE-DIAN. (Ver Anexo_14_ Requerimiento cumplimiento - MAP INGENIEROS)

En este se solicitó el cumplimiento inmediato de las obligaciones del Contrato No. 00-185-2024, reportadas en mora, según el cronograma acordado.

3.11. El 9 de diciembre de 2024, el contratista MAP INGENIEROS pretendió entregar 340 elementos ergonómicos (bases de portátil); sin embargo, sólo fueron recibidos a satisfacción 291 que contaban con la calidad exigida en el Anexo Técnico No. 1 "FICHA TÉCNICA - ESPECIFICACIONES TÉCNICAS" del contrato 00-185-2024. Las restantes 49 bases para portátil presentadas por el contratista tuvieron que ser devueltas para corrección de pintura y acabados en tornillería. El contratista se comprometió a realizar una nueva entrega parcial el 12 de diciembre cuando entregaría la cifra aproximada de 400 bases para para portátil. (Anexo_15_Registro _asistencia_reuniones _09_12_2024)

3.12. El 10 de diciembre de 2024, el contratista MAP INGENIEROS respondió el requerimiento de cumplimiento realizado por el supervisor del contrato mediante correo electrónico No. 100186430-585 del 5 de diciembre de 2024, en el que expuso que *"(…) el cronograma de entregas fue planteado por el representante legal de MAP INGENIEROS como una herramienta para facilitar la entrega de los elementos hasta la terminación del contrato 00-185-2024 que es el 28 de Diciembre de 2024, motivo por el cual el incumplimiento de dicho cronograma no implicaría el incumplimiento ni mora del contrato por cuanto el plazo de ejecución del contrato es hasta el 28 de diciembre de 2024 según el Contrato en la plataforma SECOP II (…)".* En ese mismo oficio expuso ante la supervisión que se habían presentado circunstancias que no le habían permitido cumplir con el cronograma sugerido y solicitó prórroga de treinta (30) días calendario contados a partir de la fecha de terminación del contrato para dar *"cumplimiento satisfactorio a la entidad"*. (Anexo_16_Respuesta al Requerimiento cumplimiento - MAP INGENIEROS).

3.13. Posteriormente, el 12 de diciembre de 2024, el representante Legal de MAP INGENIEROS pretendió realizar la entrega de 260 bases para portátil, de los cuales, una vez revisados en su totalidad, le fueron recibidos a satisfacción sólo 103 y los restantes 157 no pudieron ser recibidos por no cumplir con las exigencias previstas en el contrato, específicamente frente a pintura y acabados. En dicha oportunidad, el contratista se comprometió a realizar una nueva entrega el 17 de diciembre de 2024, con una cifra aproximada de 300 soportes para portátil (Anexo_17_Acta de reunion_entrega_almacen_inventarios_12_12_2024.)

3.14. El 16 de diciembre, en atención a la solicitud del contratista, se desarrolló reunión presencial en la sede de la Entidad, en la que se generaron compromisos asociados a la solicitud de prórroga por parte del contratista, una entrega adicional de elementos ergonómicos programada para el 18 de diciembre y la solicitud expresa de la supervisora

de cumplir con el contrato en las cantidades y calidad exigida. (Ver Anexo_18_Registro_asistencia_reuniones_16 _12_2024)

Posteriormente, el mismo 16 de diciembre mediante correo electrónico, el representante legal del contratista MAP INGENIEROS – Edward Paredes, solicitó a la supervisora del contrato *"(…) prórroga del contrato 00-185-2024 hasta 29 de Enero de 2025"* conforme los motivos señalados por él en comunicación adjunta a ese correo. (Anexo_19_ Correo_ Solicitud_ Prorroga_Contrato_no. 00-185-2024 - MAP INGENIEROS)

En el oficio adjunto al correo electrónico antes mencionado informó sobre la avería de la máquina ROUTER CNC, indisponibilidad a nivel nacional del pigmento que da color a la pintura que se estaba utilizando para pintar los elementos ergonómicos de madera suministrada por la empresa AMTEX S.A y, dificultades en el secado de la pintura por mayores precipitaciones en el mes de noviembre.

3.15. Acto seguido, la supervisión comunicó al contratista, mediante correo del 16 de diciembre que, "En atención a la solicitud de prórroga del contrato del asunto, realizada mediante correo del 16 de diciembre de 2024, y en atención a las situaciones expuestas en su escrito, de manera atenta me permito informar que se aceptará la misma y se procederá con el trámite correspondiente para la modificación del contrato". Adicionalmente, se le solicitaron los documentos requeridos para este tipo de trámites administrativos. (Ver Anexo_20_Respuesta_ Solicitud_Prorroga_contrato no. 00-185-2024)

3.16. El 20 de diciembre de 2024, el representante legal del contratista pretendió entregar 274 bases para portátil, que, una vez verificados de conformidad con el Anexo técnico No. 1, la supervisión solo pudo recibir 236 elementos y, fue necesario realizar la devolución de 38, por no cumplir con aspectos de calidad exigidos. Esta devolución fue conocida y aceptada por el contratista con la firma del acta respectiva. (Anexo_21_Registro_Asistencia_reuniones_20_12_2024)

3.17. El 23 de diciembre, mediante correo electrónico se solicitó al contratista *"(…) confirmar la fecha y cantidad de los elementos ergonómicos del contrato 00-185-2024, pactada telefónicamente la semana pasada con la supervisora del contrato @Faviana Esther Fajardo Ferreira".*

En respuesta a esa comunicación, el contratista MAP INGENIEROS informó *"Tenemos 1000 juegos de elevadores de portátil para envío a pintura electrostática de acuerdo a lo conversado en la pasada reunión, requerimos la autorización por parte de ustedes de este nuevo tipo de pintura, por lo que solicito respetuosamente ser atendido ahora mismo en la mañana para que ustedes revisen el muestrario de esta pintura para poder dar la orden de que se pinte de esta manera."* (Anexo_22_solicitud_entrega_elementos_ergonomicos_23_12_2024).

La supervisora, vía telefónica le informó al representante legal del contratista, Edward Paredes, que las aprobaciones de pintura ya habían sido aprobadas en la reunión anterior, y que procediera con la entrega correspondiente.

3.18. El 24 de diciembre mediante correo electrónico con asunto: *"Reiteración de solicitud. Contrato 00-185-2024"* la supervisora del contrato le comunicó al contratista que, *"(…) con el fin de dar continuidad al trámite respectivo derivado de su solicitud de prórroga, en virtud de las obligaciones legales y contractuales que me asisten como supervisora del contrato, le reitero por tercera vez la solicitud de información, que describo a continuación:*

1. ¿Qué día de la semana del 23 al 27 de diciembre de 2024 hará la entrega de los 1.000 elementos a los que se comprometió en la reunión presencial llevada a cabo el día 16 de diciembre de 2024?
2. Remitir cronograma de entrega de los elementos faltantes durante el tiempo de la prórroga.
3. Razones por las cuáles de los 3 tipos de elementos ergonómicos contratados, sólo ha entregado bases para portátil.

4. Razones por las cuáles desde la suscripción del acta hasta la fecha de la solicitud de la prórroga en la que informó situaciones acontecidas y, específicamente, desde la fecha inicial hasta cuando presuntamente se le averió la máquina sólo ha entregado 630 bases para portátil.
Lo anterior, resulta indispensable para resolver de fondo su petición (…)" (Ver Anexo_23_ Reiteración_solicitud_correos_del_24_a_27_12_2024)

3.19. En respuesta a la solicitud mencionada en el punto anterior, el contratista remitió el 24 de diciembre de 2024, vía correo electrónico, un oficio dirigido a la supervisión en el que reiteró la solicitud de prórroga, alegó un presunto desequilibrio económico por la falta de pago de contratos anteriores diferentes al contrato que nos convocaba y solicitó, por tal razón, la suspensión del contrato No. 00-185-2024. No obstante, no se pronunció frente a los requerimientos realizados. (Ver Anexo_24_Reiteracion_solicitud_prorroga_suspensión_contrato No. 00-185-2024)

3.20. En correo electrónico del 27 de diciembre, la supervisión le comunicó al contratista que: *"(…) una vez analizadas a fondo las razones que expone para justificar y solicitar la prórroga del contrato, se concluye que estas no constituyen situaciones atípicas que impidan o justifiquen la no ejecución del contrato; por lo tanto, no se considera viable llevar a cabo la prórroga del contrato con base en los argumentos expuestos."*

Respecto de la solicitud de suspender la ejecución del contrato hasta tanto la UAE-DIAN no le realice los pagos de los otros contratos que tiene suscritos con la Entidad, la supervisión le indicó: *"es necesario señalar que cada contrato tiene sus condiciones particulares y su regulación propia, por lo tanto, cada contrato es independiente y en este caso, la ejecución del contrato que nos atañe no puede estar condicionada y supeditada a la ejecución de los otros contratos."* (Ver Anexo_23_ Reiteración_solicitud_correos_del_24_a_27_12_2024)

3.21. BALANCE GENERAL DEL CONTRATO: Así las cosas, según comprobante de ingreso de elementos a Almacén No. 121 (interno 1360) y el certificado de bienes y servicios recibidos, sólo fueron recibidos a satisfacción 630 elementos ergonómicos – soporte para laptop (base para portátil), de los 7.682 elementos a que se comprometió el contratista con la firma del contrato, evidenciando mora en el cumplimiento de las obligaciones y desconociendo las fechas y cantidades fijadas conjuntamente en el cronograma pactado entre el supervisor y el contratista. (Anexo_25_Comprobante_ingreso_almacén_12) (Anexo_26_Certificado de Bienes y Servicios) (Anexo_27_Certificaciones_supervisoreslocales)

PACTO CONTRACTUAL							EJECUCIÓN					
Obligación contractual	Cantidades totales pactadas	Descripción de los ítems a entregar	Cantidades solicitadas por ítem	Lugares pactados para la entrega	Fecha entrega (Cronograma pactado)	Cantidades por fecha pactada	Cantidades totales entregadas	Cantidades entregadas por ítems	Fecha efectiva de entrega	Cantidades recibidas a satisfacción	Lugares de entrega efectiva	Cantidades no entregadas
ANEXO CLÁUSULAS CONTRACTUALES 8. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA 8.2 Obligaciones especiales del contratista 8.2.1. Entregar la totalidad de los bienes objeto del contrato, dentro del plazo de ejecución pactado, cumpliendo a cabalidad las especificaciones técnicas establecidas en el Anexo No. 1 – Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas. 8.2.7. Realizar la entrega de los elementos objeto del contrato en la ciudades y sedes	7682	Descansa pies	630	Bogotá D.C	22/11/2024	73	0	No entregó	No entregó	No entregó	No entregó	630
					6/12/2024	200						
					16/12/2024	200						
					23/12/2024	100						
				San José del Guaviare	29/11/2024	2						
				Puerto Carreño	29/11/2024	3						
				Puerto Inírida	29/11/2024	3						
				Puerto Asís	29/11/2024	6						
				Tumaco	29/11/2024	6						
				Maicao	29/11/2024	6						
				Arauca	29/11/2024	6						
				Leticia	29/11/2024	5						
				Urabá	29/11/2024	14						
				Quibdó	29/11/2024	6						
		Base para portátil	6852	Bogotá D.C	22/11/2024	1500	630	800	2/12/2024	0	Almacén General de la DIAN - Bogotá D.C	6222
					6/12/2024	1900		414	3/12/2024	0		
					16/12/2024	1900		340	**9/12/2024**	**291**		
					23/12/2024	1360		260	**12/12/2024**	**103**		
								274	**20/12/2024**	**236**		
				San José del Guaviare	29/11/2024	6		No entregó	No entregó	0		
				Puerto Carreño	29/11/2024	7						

definidas en el numeral 6. el Anexo No. 1 – Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas.				Puerto Inírida	29/11/2024	11						
				Puerto Asís	29/11/2024	17						
				Tumaco	29/11/2024	23						
				Maicao	29/11/2024	24						
				Arauca	29/11/2024	21						
				Leticia	29/11/2024	31						
				Urabá	29/11/2024	22						
				Quibdó	29/11/2024	30						
		Soporte eleva monitor	200	Bogotá D.C	22/11/2024	143	0	No entregó	No entregó	0	No entregó	200
				San José del Guaviare	29/11/2024	5						
				Puerto Carreño	29/11/2024	5						
				Puerto Inírida	29/11/2024	5						
				Puerto Asís	29/11/2024	5						
				Tumaco	29/11/2024	5						
				Maicao	29/11/2024	5						
				Arauca	29/11/2024	5						
				Leticia	29/11/2024	5						
				Urabá	29/11/2024	7						
				Quibdó	29/11/2024	10						
TOTAL PACTADO			7682			7682		TOTAL ENTREGADO		630	TOTAL NO ENTREGADO	7052

De acuerdo con lo anterior, en Bogotá el contratista sólo entregó 630 bases para portátil, frente a 6.660 que debía entregar en virtud de la suscripción del contrato. De los 573 descansa pies que debía entregar en Bogotá, el contratista no entregó ni uno solo. Igualmente, de los 143 eleva monitor para Bogotá, no entregó ni uno solo. (Anexo_25_Comprobante_ingreso_almacén_12) (Anexo_26_Certificado de Bienes y Servicios)

Por su parte, de los 306 elementos ergonómicos contratados (descansa pies, eleva monitor y base para portátil) que debía entregar en las Direcciones Seccionales objeto del contrato, el contratista no entregó ni uno solo de estos elementos conforme las certificaciones expedidas por cada uno de los supervisores locales. (Anexo_27_Certificaciones_supervisoreslocales)

4. CONSECUENCIAS QUE PODRÍAN DERIVARSE PARA EL CONTRATISTA

En la citación a la audiencia se estableció que por el posible incumplimiento del contratista MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTÉS EU, de conformidad con la cláusula 22.1 del Anexo No. 4 “Cláusulas Contractuales” del Contrato No. 00-185-2024, la UAE-DIAN en su calidad de entidad contratante declarar el incumplimiento parcial del contrato y proceder al cobro de la cláusula penal pactada, así:

“22.1. PENAL PECUNIARIA:

Si el CONTRATISTA no cumple total o parcialmente el objeto, alcance o a las obligaciones principales o accesorias del contrato, la DIAN, previo agotamiento del procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, mediante acto administrativo motivado declarará el incumplimiento del contrato para hacer efectiva la CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA hasta por el VEINTE POR CIENTO (20%) del valor total del contrato, pactada como estimación anticipada de perjuicios, sin que lo anterior sea óbice para que la DIAN imponga multas por mora (simple retardo) y/o reclame ante el Juez del Contrato la indemnización de mayores perjuicios que no se encuentren cubiertos por la CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA. La cláusula penal se pacta con las siguientes condiciones: (i) La declaratoria de incumplimiento para hacer efectiva la CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA, 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 CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA 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) Habrá lugar a exigir la pena, sin que el CONTRATISTA pueda alegar que la inejecución de lo pactado no ha inferido perjuicio a la DIAN o le ha producido beneficio al CONTRATISTA, de conformidad con el Art.1599 del Código Civil; (v) la declaratoria del incumplimiento para hacer efectiva la cláusula penal pactada se realizará mediante acto administrativo motivado, de conformidad con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y artículo 2.2.1.2.3.1.19. del Decreto 1082 de 2015; (v) con fundamento en los artículos 1596 del Código Civil y 867 del Código de Comercio, el deudor (Contratista) tiene

derecho a que se rebaje proporcionalmente la pena estipulada por falta de cumplimiento, cuando éste ha sido en parte. Si el contratista cumple solamente una parte de la obligación principal y el supervisor la acepta, tendrá derecho para que se rebaje proporcionalmente la pena estipulada por falta de cumplimiento de la obligación principal, garantizando principio de proporcionalidad y razonabilidad; (vi) dentro del procedimiento administrativo sancionatorio el contratista y su garante podrán ejercer su derecho de contradicción y de defensa, en desarrollo de lo cual podrán rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad. La DIAN resolverá el proceso administrativo sancionatorio mediante acto administrativo motivado en la que se consignará lo ocurrido en desarrollo de la audiencia del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, que se entenderá notificada en audiencia y contra el que solo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará, decidirá y notificará en la misma audiencia; (viii) en el proceso administrativo sancionatorio se aplicarán de manera subsidiaria, las normas del código civil y código de comercio que regulan el pacto de cláusula penal y su reclamación, en lo que no esté regulado en el contrato y Ley 80 de 1993 y normas que la modifiquen y/o reglamenten, y (viii) la garantía de cumplimiento cubre a la DIAN de los perjuicios derivados de: (1) El incumplimiento total o parcial del contrato, cuando el incumplimiento es imputable al contratista y (2) El pago del valor de las multas y de la cláusula penal pecuniaria. Por lo anterior, si dentro del proceso administrativo sancionatorio contractual la DIAN mediante acto administrativo declara el incumplimiento del contrato para hacer efectiva la cláusula penal pactada, la notificación de dicho acto administrativo a la aseguradora se constituirá en la reclamación del pago de la cláusula penal (Art.2.2.1.2.3.1.7., D.1082/2015)

En consecuencia, si se declara el incumplimiento del Contrato No. 00-185-2024 se hará efectiva la cláusula penal pactada por el valor del 20% del valor total del contrato, amparada mediante la garantía única de cumplimiento No. 360-47-994000034602 expedida por **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, NIT 860.524.645-6.

5. PRUEBAS

A continuación, se relaciona el listado de pruebas que componen el expediente del presente proceso administrativo sancionatorio contractual, tomando como criterio para su clasificación la parte que las aportó.

Se aclara que todos los documentos aquí detallados fueron conocidos tanto por el contratista y la aseguradora; precisando además que los mismos se encuentran publicados en el enlace del contrato electrónico que se encuentra en la plataforma SECOP II:

https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractDetailView/Index?UniqueIdentifier=CO1.PCCNTR.6903452&AwardContractDetailId=824064&IsFromMarketplace=False&IsFromContractNotice=False&isModal=true&asPopupView=true#GenericContractInformation

5.1. PRUEBAS APORTADAS POR EL SUPERVISOR NACIONAL DEL CONTRATO JUNTO CON EL INFORME DE SUPERVISIÓN Y REMITIDAS AL CONTRATISTA Y LA ASEGURADORA CON LA CITACIÓN:

5.1.1.	Anexo 1	Acta de Inicio y cronograma _contrato 00-185-2024
5.1.2.	Anexo 2	Registro_asistencia_reuniones_31_10_2024
5.1.3.	Anexo 3	Registro_asistencia_reuniones_05_11_2024
5.1.4.	Anexo 4	Correo_Oficio_Virtual_100186430-565
5.1.5.	Anexo 5	Correo respuesta cronograma entrega elementos ergonómicos 19/11/2024
5.1.6.	Anexo 6	Correo requerimiento contrato_00_185_2024 _19_11_2024
5.1.7.	Anexo 7	Segundo_Requerimiento25_nov_2024
5.1.8.	Anexo 8	Oficio_Virtual_100186430-566_27_11_2024
5.1.9.	Anexo 9	Registro_asistencia_reuniones_02_12_2024
5.1.10.	Anexo 10	Registro_asistencia_reuniones_03_12_2024
5.1.11.	Anexo 11	Registro fotográfico_ 03_12_2024
5.1.12.	Anexo 12	Registro_asistencia_reuniones_04_12_2024)
5.1.13.	Anexo 13	Registro fotográfico_ 04_12_2024
5.1.14.	Anexo 14	Requerimiento cumplimiento - MAP INGENIEROS
5.1.15.	Anexo 15	Registro _asistencia_reuniones _09_12_2024
5.1.16.	Anexo 16	Respuesta al Requerimiento cumplimiento - MAP INGENIEROS
5.1.17.	Anexo 17	Acta de reunion_entrega_almacen_inventarios_12_12_2024

5.1.18. Anexo 18 Registro_asistencia_reuniones_16 _12_2024
5.1.19. Anexo 19 Correo_Solicitud_Prorroga_Contrato_no.00-185-2024-MAP INGENIEROS
5.1.20. Anexo 20 Respuesta_ Solicitud_Prorroga_contrato no. 00-185-2024
5.1.21. Anexo 21 Registro_Asistencia_reuniones_20_12_2024
5.1.22. Anexo 22 solicitud_entrega_elementos_ergonomicos_23_12_2024
5.1.23. Anexo 23 Reiteración_solicitud_correos_del_24_a_27_12_2024
5.1.24. Anexo 24 Reiteracion_solicitud_prorroga_suspensión_contrato No. 00-185-2024
5.1.25. Anexo 25 Comprobante_ingreso_almacén_121
5.1.26. Anexo 26 Certificado de Bienes y Servicios
5.1.27. Anexo 27 Certificaciones_supervisoreslocales

5.2. PRUEBAS APORTADAS POR EL CONTRATISTA:

A través de su representante legal, el contratista **MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU** aportó adjunto al documento de descargos, 57 páginas con anexos que solicitó sean revisados y valorados para la decisión que en derecho corresponda.

El apoderado del garante **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** no aportó pruebas al presente trámite.

6. DESCARGOS PRESENTADOS POR EL CONTRATISTA:

El 8 de mayo de 2025, el representante legal de la firma contratista – **MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU** – Señor Edward Paredes Ronderos, presentó sus descargos en audiencia, manifestando que ejercería su defensa en nombre propio y que no requería de la asistencia de abogado o apoderado.

Para ello, dio lectura en audiencia del documento con *ref. "Citación a audiencia por presunto incumplimiento del contrato"* que consta de 124 páginas, el cual fue remitido posteriormente a la entidad, mediante correo electrónico de la misma fecha.

En desarrollo de la audiencia, el señor Edward Paredes Ronderos expuso los siguientes argumentos y que hacen parte integral del escrito presentado, así:

1. **Los relacionados con los antecedentes del contrato 00-185-2024 – páginas 1 a 38 del escrito de descargos.**

Explicó el representante legal del contratista que el porcentaje de ejecución general del contrato No. 00-185-2024 informado por la supervisora en el oficio No. 100186430-160 del 5 de marzo de 2025 (Informe de supervisión - presunto incumplimiento de contrato), y que correspondió al 8.2% para la fecha de su terminación *"…fue consecuencia de que los funcionarios supervisores y que aparecen firmantes de las actas decidieron modificar de manera unilateral las especificaciones técnicas del anexo 1 Ficha técnica-Especificaciones técnicas para los elementos:*

- *Descansa pies con adición de puntos de apoyo y alargamiento de tubo.*
- *Soporte eleva monitor con el redimensionamiento de este elemento*
- *Elemento base para portátil al exigir para las bases para portátil que estas fueran pintados en color negro y que dicha pintura tuviera el acabado brillante, así como una modificación del diseño de la base para portátil pues ellos exigieron que le agregáramos dos piezas nuevas con las siguientes nuevas especificaciones: madera gruesa, pintada de dimensión grande y con forma de lagrima.*

Por cuanto según ellos las especificaciones técnicas del elemento base para portátil requeridas por la entidad en el anexo No1. Ficha Técnica- Especificaciones Técnicas numeral 4 ***no*** *cumplían con los requerimientos de estabilidad que la supervisión consideraba necesarios."*[1] (subrayado fuera del texto)

Para el numeral 1.6 del escrito de descargos, el representante legal del contratista MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU expuso ante el despacho su análisis de las actividades que la supervisión informó como realizadas en el curso de la ejecución del contrato e incluidas en el oficio de citación a audiencia; afirmando que le fueron impuestas exigencias

[1] Páginas 1 y 2 del escrito de descargos del contratista.

técnicas no contempladas en el Anexo Técnico No. 1 tales como: i) Pintura negra con acabado brillante con adición de piezas laterales curvas elaborada en madera para las bases para portátil y sobre las cuales no se indicó se debían entregar armadas; ii) redimensionamiento del soporte eleva monitor y adición de puntos de apoyo.

Alega el representante legal del contratista, que estas nuevas exigencias generaron aumento en los tiempos de producción por la fabricación de 13.704 piezas adicionales, incremento en los costos de pintura, transporte, personal para empaque y desempaque de los objetos y retrasos en la entrega de los bienes contratados.

Indica que otra *"exigencia nueva no contemplada en el contrato"* y requerida por la supervisión, fue la de solicitarle desempacar y empacar todos los elementos que iban siendo revisados por un funcionario de la DIAN. Adicionalmente anota que el funcionario que realizó la revisión de los elementos que pretendía entregar, no le fue notificado por correo electrónico como funcionario que ejercería las actividades de apoyo a la supervisión del contrato, tal como lo dispone el documento CT-ADF-0109 *"Cartilla de supervisión y/o interventoría"* de la DIAN.

De otra parte, asegura que, como consecuencia de la solicitud por la supervisión de acabados no contemplados en la ficha técnica; el contratista se vio en la necesidad de solicitar una prórroga al contrato. Afirma que la supervisora, mediante acta del 16 de diciembre de 2024 y a través de correo electrónico de la misma fecha, aceptó la solicitud de prorroga y requirió al contratista los documentos correspondientes para su legalización. El contratista informa haber realizado el envío de estos documentos por correo electrónico el 17 de diciembre de 2024.

Sin embargo, el contratista alega que la supervisora se retractó de la aceptación que ya había dado sobre de la prórroga solicitada, lo cual, a su juicio, contraviene lo establecido en la actividad 22 del procedimiento PR-ADF-0433 de la DIAN y lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1474 de 2011. En su parecer, el representante legal del contratista considera que la supervisión ha debido, dentro de los diez (10) días siguientes a la aceptación de la solicitud de prórroga, entregarle al contratista el documento de la prórroga aceptada y no emitir una respuesta negativa a esta solicitud.

Según su interpretación, una vez la supervisión aceptó su solicitud de prórroga, no podía posteriormente negarse a entregar dicho documento al peticionario, es decir, al contratista MAP INGENIEROS Y/O MARÍA FERNANDA CORTÉS EU.

En otro de sus argumentos, el representante legal del contratista sostiene que la supervisión del contrato no ejerció un control adecuado para garantizar que las obligaciones pactadas se ejecutaran dentro de los plazos y el presupuesto establecidos. Esto, según afirma, se evidencia en el hecho de que la supervisión *"aumentó"* las especificaciones técnicas de varios elementos: en el soporte eleva monitor, al modificar sus dimensiones y añadir puntos de apoyo; en el descansa pies, al solicitar el *"alargamiento del tubo*"; y en la base para portátil, al exigir pintura, especificar el tipo, color y acabado de la misma, así como la inclusión de dos piezas adicionales por elemento.

Asevera entonces que, la supervisión no tuvo en cuenta que tales modificaciones implicaban mayores tiempos de fabricación y un incremento en los costos de producción y, aun así, esta decidió ceñirse estrictamente al plazo de ejecución contractual. Esta situación, argumenta, resultó para él imprevisible e irresistible.

Adicionalmente manifiesta que la supervisión no cumplió con su obligación de designar como *"apoyo a la supervisión"* a los funcionarios de la DIAN que suscribieron las actas generadas durante la ejecución del contrato y la prueba de ello es que no se encuentra publicado, en el portal SECOP II, los oficios de designación de apoyo a la supervisión. Esto contraviene, a su juicio, lo estipulado en el numeral 1.1 del documento CT-ADF-0109 de la DIAN y el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015.

Respecto de la publicación de informes periódicos de supervisión, manifiesta el contratista a través de su representante legal que los informes correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de 2024 fueron suscritos y publicados por fuera de los términos establecidos en el

numeral 1.2 del documento CT-ADF-0109 de la DIAN. La misma situación sucedió con el informe de posible incumplimiento FT-ADF-2783 que, alega, fue publicado de manera extemporánea.

Alega que no se dio cumplimiento a los procedimientos establecidos para la modificación del contrato; situación que aplicaba ante la exigencia de la supervisión respecto del cambio de especificaciones técnicas y, además del cambio efectuado al cronograma. Para este último caso, afirma el contratista, la supervisión le solicitó realizar entregas parciales en Bogotá cuando conforme al contrato la condición exigida era la de realizar "una sola entrega".

Continua el representante legal del contratista, alegando que muchas de las instrucciones que dio la supervisión, fueron verbales y no por escrito. Insiste en que los funcionarios que ejercieron la supervisión modificaron las *"instrucciones impartidas por el contrato"* y *"variaron todas las especificaciones",* las cuales no se pudieron cumplir en 60 días calendario. Al respecto, considera el señor Paredes Ronderos que estas *"nuevas especificaciones exigidas"* constituyeron una fuerza mayor a la que el contratista no se pudo resistir por encontrarse en estado de subordinación. En consecuencia, solicita a este despacho que no se declare el incumplimiento del contrato.

Otro de los argumentos que expone el contratista en su escrito, tiene que ver con las reuniones que se llevaron a cabo entre el contratista y la supervisión del contrato, durante los días 29-10-2024, 31-10-2024, 05-11-2024, 02-12-2024, 03-12-2024, 04-12-2024, 09-12-2024, 12-12-2024, 16-12-2024 y 20-12-2024.

Al respecto, el contratista realizó en su escrito un análisis exhaustivo de las reuniones sostenidas con la supervisión del contrato No. 00-185-2024; afirmando nuevamente, que hubo múltiples modificaciones unilaterales al contrato por parte de los supervisores, lo cual afectó significativamente el cumplimiento del mismo.

Con la suscripción del acta de inicio del contrato, la supervisora exigió el cumplimiento de un cronograma con entregas parciales, a pesar de que los estudios previos y el pliego de condiciones se establecieron como condiciones de ejecución del contrato un único pago condicionado a una única entrega. Esta exigencia, según el contratista, constituyó una modificación del contrato en los términos del instructivo IN-ADF-0087 de la DIAN, ya que alteró las condiciones de ejecución inicialmente pactadas.

Durante las reuniones, especialmente en las actas del 31 de octubre y 5 de noviembre de 2024, se documentaron, según lo afirma el contratista, cambios técnicos exigidos unilateralmente por los supervisores. Estos incluyeron modificaciones en dimensiones, acabados, materiales y diseño de los productos, que no estaban contemplados en las especificaciones técnicas originales del contrato. El contratista señala que estas exigencias no solo alteraron el objeto del contrato, sino que también generaron aumentos en los tiempos y costos de producción, afectando la planeación inicial. Asegura, además, que como contratista no pudo resistirse a estas exigencias porque entonces *"no se recibirían los productos ergonómicos"*[2], llevándolo así al incumplimiento del contrato.

Como consecuencia de estas modificaciones, el contratista solicitó una prórroga que, según afirma, fue aprobada y luego negada. Según él, esta solicitud la realizó con el ánimo de darle cumplimiento al objeto del contrato.

De otra parte, afirma que en las actas de entrega se registraron múltiples devoluciones del producto base para portátil por incumplimientos en calidad de pintura y acabados. Sin embargo, el contratista precisa en su escrito que, aunque estas características no estaban incluidas en las especificaciones técnicas originales, fueron exigidas *"unilateralmente"* por los supervisores del contrato.

Posteriormente, en el análisis expuesto por el contratista en el apartado "1.1 designación de la función de supervisión de contratos"[3], el representante legal de MAP INGENIEROS Y/O MARÍA

[2] Página 16 del escrito de descargos del contratista.
[3] Página 20 del escrito de descargos del contratista.

FERNANDA CORTÉS EU asegura que para el elemento *"base para portátil"* la ficha técnica no especificó que los elementos debían entregarse armados. Indica que se le exigió trasladar un número considerable de personas para realizar el desempaque y empaque de cada elemento verificado por la supervisión y, adicionalmente advirtió que el contrato no estableció como requisito de ejecución que el contratista contara con equipo humano o técnico.

Alega, de otra parte, que con la publicación extemporánea de los informes de supervisión correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de 2024, se le vulneró el derecho a la información oportuna; ya que como contratista no tuvo la oportunidad de conocer estos documentos.

En otro apartado de su escrito, el representante legal del contratista se refiere nuevamente a la solicitud de prorroga que presentó ante la supervisión, informando que también radicó una solicitud de suspensión del contrato, la cual indica, fue negada por la funcionaria que en ese momento ejerció la supervisión del contrato. Sobre esta última solicitud (de suspensión); advierte el contratista que fue motivada por el hecho de que otras Direcciones Seccionales de la DIAN, con las que había suscrito contratos distintos, no habían efectuado los pagos correspondientes a las cuentas pendientes.

En cuanto de las actas que suscribió durante la ejecución del contrato, afirma que estas contienen las indicaciones de los supervisores y que, en su calidad de representante legal del contratista —quien, según manifiesta, se encontraba en una situación de subordinación— procedió a firmarlas conforme le fueron presentadas.

A continuación, expuso sus argumentos sobre el riesgo No. 5 relacionado con la falta de calidad de los bienes contratados, relacionado en la matriz de riesgos del proceso de contratación.

Sobre este punto, el contratista señala que la matriz, estableció como consecuencia para el riesgo de "calidad de los bienes contratados", la *"inutilización de los bienes"*[4], lo cual, en su parecer, contradice el Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación expedido por Colombia Compra Eficiente. Según el contratista, el manual de riesgos de Colombia Compra Eficiente *"…tiene en su diseño de matriz que por defectos de calidad la consecuencia es: la etapa de ejecución "puede extenderse cuando haya lugar a garantías de calidad, estabilidad o mantenimiento…"*.

En consecuencia, el contratista considera que los supervisores del contrato aplicaron de forma inadecuada la matriz de riesgos del proceso, al devolverle los productos que él pretendió entregar en el curso de la ejecución del contrato por defectos como *"rayones" o "defectos de pintura"*.

Adicionalmente alega, que no pudo hacer entrega de los elementos "descansa pies" y "soporte eleva monitor" incluidos en el contrato, como consecuencia del cambio de especificaciones al elemento "base para portátil" realizado según afirma por la supervisión, tal como lo explica en otros apartes de sus descargos.

Finalmente, citando el artículo 2.2.8.12.6 del Decreto 1007 de 2022 —que define el término "inutilización"—, mediante el cual se adicionaron disposiciones al Decreto 1070 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa) y se modificó el Decreto 1066 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior), el contratista concluye que no existe correspondencia entre la descripción del riesgo *"Falta de calidad de los bienes contratados"* y la consecuencia señalada en la matriz del proceso de contratación, que se refiere a la *"inutilización de los bienes"*. En sus términos, se le aplicó una matriz de riesgos inapropiada y las múltiples devoluciones de productos que realizó la supervisión carecieron de fundamento legal porque se aplicó, para esos efectos y en su concepto, una matriz mal elaborada.

Aunado a lo anterior, aduce también que *"…se nos presentó una fuerza mayor imprevisible y a la que no pudimos resistir al ser aplicado el riesgo 5 del anexo 3 Matriz de riesgos."*[5]

[4] Página 28 del escrito de descargos del contratista.
[5] Página 33 del escrito de descargos del contratista.

2. Los relacionados con la *descripción del posible incumplimiento del contrato, los hechos que evidencian el posible incumplimiento y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista* – páginas 38 a 67 del escrito de descargos.

Sobre las normas o clausulas posiblemente cumplidas, informadas al contratista tanto en la citación como en el informe de supervisión, el representante legal del contratista alegó en su escrito de descargos que:

No realizó la entrega total de los elementos solicitados a causa de los actos de autoridad ejercidos por los supervisores del contrato que modificaron las especificaciones técnicas, tal como lo ha mencionado en distintos apartes de sus descargos.

Tampoco realizó las entregas pactadas en las ciudades y sedes definidas en el Anexo Técnico por el cambio a las especificaciones realizado por los supervisores, lo que generó tiempo adicional en el proceso de fabricación de los bienes.

En cuanto al título "*Hechos y consideraciones que evidencian el posible incumplimiento"* de la citación, el representante legal del contratista alegó en su escrito de descargos que:

El cronograma de entregas fue cambiado unilateralmente por la supervisora del contrato, quien lo modificó solicitando entregas parciales y no una única entrega.

En igual sentido, comunicó a este despacho que en su calidad de representante legal de MAP INGENIEROS Y/O MARÍA FERNANDA CORTÉS EU, solicitó a la supervisión reunión para que verificará y le aprobará las muestras de los tres elementos ergonómicos contratados por la DIAN.

Sin embargo, el contratista afirma que la supervisión modificó las especificaciones técnicas pactadas inicialmente. Los elementos fueron revisados por funcionarios que no le fueron notificaron como apoyo a la supervisión, quienes los revisaron sin realizar las pruebas técnicas o contar con las herramientas de medición mínimas para esta labor.

Agrega que las modificaciones exigidas por la supervisión a las especificaciones técnicas quedaron consignadas en el acta del 31 de octubre de 2024, así:

- **Para el elemento Descansa pies:** De 30 a 32 grados de inclinación; que el tubo del descansa pies contenga y posea 5 puntos de apoyo en caucho (3 en la base posterior y 2 en las puntas de apoyo anterior) y Alargar el tubo de soporte metálico

  Afirma que el 5 de noviembre mediante acta, la muestra ajustada que presentó para aprobación fue recibida y aprobada por la supervisión.

- **Para el <u>cajón</u> del elemento soporte eleva monitor:** Dimensiones externas: mínimo 23 cm de ancho x mínimo 22 cm de fondo; Dimensiones internas: mínimo 22 cm de ancho x mínimo 20 cm; con calidad en terminación de pintura y acabados bien pulidos sin clavos.

- **Para el elemento base para portátil:** La muestra entregada no contiene base de soporte que de estabilidad pues la actual no posee estabilidad de base al mueble para soporte de equipo. Frente a lo estético solicitamos que no se vean los clavos en la madera, sin peladuras, bien pegados y calzados en sus piezas, sin roturas, bien terminados en pintura y acabados bien pulidos.

  Afirma que el 5 de noviembre mediante acta, la muestra ajustada que presentó para aprobación fue recibida y aprobada por la supervisión.

Adicionalmente, informa que, en distintas fechas, intentó realizar la entrega de elementos correspondientes a *"base para portátil"*, alegando que varias unidades fueron devueltas por defectos en la pintura. En esa medida, el contratista solicitó a la supervisión una reunión para que se le autorizara cambio en la pintura que estaba utilizando hasta ese momento porque, esa

pintura presentada inicialmente, requería un proceso de secado largo en el tiempo. Informa que sobre esta solicitud no recibió ninguna respuesta.

Advierte que, para el elemento antes mencionado, la supervisión solicitó también: Pintura negra con acabado brillante; con 2 piezas adicionales en forma de lagrima de 15 milímetros de ancho; con adición de arandelas en los 2 tornillos de unión de la parte móvil; Con adición de 2 tornillos de madera en la tabla donde se apoya el portátil y pintura y acabados en tornillería.

Adiciona a su escrito un comparativo de la matriz de riesgo incluida en los informes periódicos de supervisión e interventoría como en la citación a audiencia. Advierte sobre diferencias y contradicciones encontradas por él en el campo "observaciones" de cada matriz incluida en estos documentos.

Sobre las *consecuencias que podrían derivarse para el contratista* y lo estipulado en la *cláusula penal pecuniaria* del contrato No. 00-185-2024, el representante legal del contratista invocando lo dispuesto en la cláusula 25 del contrato, que se refiere a *"Caso fortuito y fuerza mayor"*, solicitó a este despacho se exonere al contratista MAP INGENIEROS Y/O MARÍA FERNANDA CORTÉS EU de responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones.

Lo anterior, teniendo en cuenta los riesgos imprevisibles a los que según él como contratista fue sometido, refiriéndose concretamente al cambio de especificaciones técnicas realizado por la supervisión, a la implementación, también por la supervisión, de un cronograma para la realización de entregas parciales no pactado previamente y a las negativas, también de la supervisión, de recibir los elementos que durante la ejecución del contrato pretendió entregar.

En igual sentido, informó a este despacho que, como consecuencia de todas las situaciones informadas en su escrito, el contratista quedó *"con varios elementos en proceso de producción"*, por lo que solicita que los mismos sean recibidos y así atender la finalidad del objeto del contrato.

Concluye su escrito advirtiendo que, en el caso que se declare el incumplimiento del contrato y se proceda con el cobro de la cláusula penal como quedó pactada, sería confiscatoria de su capital de trabajo disponible. En su criterio, esto vulnera lo dispuesto en los artículos 25 y 34 de la Constitución Política de Colombia.

Finalmente advierte que en el cálculo que se realice para determinar el valor de la cláusula penal, no se debe tener en cuenta el valor del IVA correspondiente porque el valor correspondiente a ese impuesto no hace parte del beneficio que recibe el contratista por el trabajo que hubiera realizado.

7. DESCARGOS PRESENTADOS POR LA ASEGURADORA:

El 8 de mayo de 2025, el Doctor Diego Enrique Pérez Cadena, apoderado de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, presentó descargos correspondientes en los siguientes términos:

> *"ARGUMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO.INEXISTENCIA DE ACREDITACIÓN DEL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO QUE SE LE IMPUTA AL CONTRATISTA MAP INGENIEROS.*
>
> *Aseguradora Solidaria de Colombia es vinculada dentro del presente procedimiento administrativo sancionatorio en virtud del contrato de seguro representada en la Póliza de Garantía Única de Cumplimiento en favor de Entidades Estatales 360-47-994000034602, contrato de seguro que se rige por la normatividad establecida en el artículo 1077 del Código de Comercio, el cual a la letra establece lo siguiente:*
>
> *ARTÍCULO 1077. CARGA DE LA PRUEBA. Corresponderá al asegurado demostrar la ocurrencia del siniestro, así como la cuantía de la pérdida, si fuere el caso.*
>
> *Esta disposición legal, de acuerdo con el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, es de obligatorio cumplimiento para las Entidades Estatales.*
>
> *Al respecto el Consejo de Estado ha establecido, que la segunda condición (acreditar la cuantía de la pérdida) no corresponde a una obligación de estricto cumplimiento para las Entidades estatales beneficiarias del seguro, toda vez que es preciso recordar, que las Entidades Estatales,*

en virtud del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, ostentan la faculta de imponer las sanciones pactadas contractualmente, por lo que no tiene la obligación de acreditar la existencia de perjuicios; pero, ha advertido la corporación, que si es de estricto cumplimiento la primer condición, referente a la acreditación de la ocurrencia del siniestro, que para el presente caso, es la acreditación del incumplimiento de la obligación contractual por parte del contratista; pero no se trata del simple y llano incumplimiento de la obligación, como es la inejecución de la obligación contractual, toda vez que el alcance de la cobertura del amparo de cumplimiento está orientado únicamente a indemnizar la sanción que se imponga frente al incumplimiento imputable al contratista.

Este calificativo de imputable que tiene la cobertura del incumplimiento del contratista, no deviene un de capricho de la aseguradora al otorgar la póliza que garantizar el cumplimiento del contratista, sino que tiene un origen en un mandato legal expreso, tal y como ocurre con la definición y alcance de la cobertura del amparo de cumplimiento, que se encuentra expresamente definido en el numeral 3° del artículo 2.2.1.2.3.1.7 del Decreto 1082 de 2015, que a la letra dispone lo siguiente:

Artículo 2.2.1.2.3.1.7 Garantías de cumplimiento. La garantía de cumplimiento del contrato debe cubrir:
(…)
3. Cumplimiento del contrato. Este amparo cubre a la Entidad Estatal de los perjuicios derivados de:
3.1 El incumplimiento total imparcial del contrato, cuando el incumplimiento es imputable al contratista;
3.2 El incumplimiento tardío o defectuoso del contrato, cuando el incumplimiento es imputable al contratista;
3.3 Los daños imputables al contratista por entregas parciales de la obra, cuando el contrato no prevé entregas parciales; y
3.4 El pago del valor de las multas y de la cláusula penal pecuniaria."

De esta forma, dentro del procedimiento administrativo sancionatorio que adelante la Entidad Estatal, no solamente basta con que se pretenda sancionar el simple incumplimiento de la obligación contractual a cargo del contratista, sino que es un deber Legal, entrar a acreditar o demostrar, el grado de imputabilidad o responsabilidad que le asiste al contratista en el presunto incumplimiento que se le imputa.

Dentro del presente caso, y frente a cada uno de los presuntos incumplimientos que se le imputan al contratista, y de acuerdo con lo expuesto por el señor Edward Paredes Ronderos representante legal de MAP Ingenieros, el presunto incumplimiento que se le imputa deviene o tiene su origen en los mayores tiempos de producción de los bienes y en su pintura, esto en virtud que, los funcionarios de la DIAN introdujeron modificaciones a las especificaciones técnicas del Anexo 1 de la Ficha Técnica, hecho que no dependió de la voluntad del contratista, sino que acontece de una circunstancia frente a la cual el contratista no pudo oponerse, en razón a la posición dominante ejercida por los funcionarios de la DIAN.

De esta manera, al considerar los argumentos expuestos por el representante de la firma contratista, resulta evidente la inexistencia de algún grado de responsabilidad o imputabilidad en el incumplimiento que se le formulan, y por el cual se le pretende sancionar, razón por la cual resulta, al no existir una acreditación de la responsabilidad o imputabilidad que le asiste al contratista, la firma MAP Ingenieros, en el incumplimiento por el cual se le pretende sancionar, resulta procedente solicitar que se dé aplicación inmediata a lo establecido en el literal d) del artículo 86 de la Ley 14784 de 2011, esto en el sentido que, al no encontrarse acreditado la responsabilidad del contratista en el incumplimiento que s ele imputa, es un deber de la entidad proceder con el cierre y archivo del presente procedimiento administrativo de carácter sancionatorio.

MODIFICACIÓN DEL ESTADO DEL RIESGO

El artículo 1041 del Código de Comercio establece a quien corresponde el cumplimiento de las obligaciones en virtud del contrato de seguro, al señalar que:

"Las obligaciones que en este título se imponen al asegurado, se entenderán a cargo del tomador o beneficiario cuando sean estas personas las que estén en posibilidad de cumplirlas."

Como deberes y obligaciones surgidas del contrato de seguro a cargo del asegurado (tomador o beneficiario) de la póliza, tenemos la de mantener el estado del riesgo (Art. 1060 C. Co.)

El estado del riesgo hace referencia a las condiciones o probabilidades para que se produzca el siniestro y sobre las cuales la aseguradora se obliga; de tal forma que si el estado del riesgo inicialmente informado a la aseguradora a través del contrato originalmente celebrado no se mantiene, aumentan las posibilidades de ocurrencia del siniestro, situación que impide a la aseguradora la aplicación del cálculo de probabilidades de ocurrencia del siniestro, así como el manejo de los mecanismos de dispersión del riesgo.

Dentro del presente asunto, tal como lo ha establecido el señor EDWARD PAREDES RONDEROS representante legal de la firma MAP INGENIEROS en la exposición de descargos, funcionarios de la DIAN introdujeron modificaciones a las especificaciones técnicas del contrato No. 00-185.2024, situación que se constituye en un incumplimiento de la obligación que le asiste a la entidad asegurada de mantener las condiciones y circunstancias del riesgo que existían al momento de perfeccionarse el contrato originalmente celebrado, toda vez que, en acuerdo expresado por el representante del contratista/afianzado, la modificación introducida al contrato asegurado, no fue formalizada para ser incluida o incorporada a las obligaciones plasmadas en el contrato No. 00-185.2024, y de igual forma, esta modificaciones, nunca fueron notificadas a Aseguradora Solidaria de Colombia en su condición de garante y en cumplimiento de los ordenado en el artículo 1060 del C. Co., que a la letra dispone:

"Artículo 1060. Mantenimiento del Estado del Riesgo y Notificación de Cambios. El asegurado o el tomador, según el caso, están obligados a mantener el estado del riesgo. En tal virtud, uno u otro deberán notificar por escrito al asegurador los hechos o circunstancias no previsibles que sobrevengan con posterioridad a la celebración del contrato y que, conforme al criterio consignado en el inciso lo del artículo 1058, signifiquen agravación del riesgo o variación de su identidad local. La notificación se hará con antelación no menor de diez días a la fecha de la modificación del riesgo, si ésta depende del arbitrio del asegurado o del tomador. Si le es extraña, dentro de los diez días siguientes a aquel en que tengan conocimiento de ella, conocimiento que se presume transcurridos treinta días desde el momento de la modificación.

Notificada la modificación del riesgo en los términos consignados en el inciso anterior, el asegurador podrá revocar el contrato o exigir el reajuste a que haya lugar en el valor de la prima. La falta de notificación oportuna produce la terminación del contrato. Pero sólo la mala fe del asegurado o del tomador dará derecho al asegurador a retener la prima no devengada.

Esta sanción no será aplicable a los seguros de vida, excepto en cuanto a los amparos accesorios, a menos de convención en contrario; ni cuando el asegurador haya conocido oportunamente la modificación y consentido en ella."

El incumplimiento de esta obligación tiene como consecuencia inmediata que no se reconozca la pretensión de indemnización por el presunto siniestro de incumplimiento del del Contrato, toda vez que el contrato de seguro terminó de forma automática.

PETICION

Por las razones expuestas, en forma respetuosa solicito a la doctora Cielo Alexandra Vega Navarro Subdirector de Compras y Contratos que ordene el CIERRE Y ARCHIVO del presente procedimiento administrativo sancionatorio, teniendo como fundamento para su decisión:
(i) La inexistencia de acreditación del presunto incumplimiento que se le imputa al contratista MAP ingenieros
(ii) Modificación del estado del riesgo"

8. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

El presente procedimiento sancionatorio surge con fundamento en el informe contenido en el oficio No. 100186430-160 del 5 de marzo de 2025, en el que el supervisor del Contrato No 00-185-2024 advierte un posible incumplimiento de obligaciones contractuales a cargo del contratista MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU.

Para la ejecución del Contrato No. 00-185-2024, la DIAN pactó con el contratista MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU, la entrega de tres (3) elementos ergonómicos distintos en sesenta (60) días calendario (contados a partir de la firma del acta de inicio) y las siguientes cantidades por elemento:

Elementos requeridos	Cantidad
Descansa pies	630

Base para portátil	6852
Soporte eleva monitor	200
Total elementos contratados	7682

Las especificaciones técnicas mínimas para cada uno de estos bienes, así como las ciudades y sedes donde se requirió la entrega, quedaron establecidos en el Anexo No. 1 *"Ficha técnica – Especificaciones Técnicas"*, que forma parte integral del contrato objeto de estudio.

El 23 de octubre de 2024, mediante oficios No. 100151189-1523 y 100151189-1524[6] la Subdirectora de Compras y Contratos, atendiendo lo dispuesto en la cláusula No. 10 *"supervisión"* del Anexo No. 4 *"Cláusulas contractuales"*, designó la supervisión del contrato para el Nivel Central, en el Jefe de la Coordinación de Bienestar y Riesgos Laborales de la Subdirección de Desarrollo de Talento Humano y, para las Direcciones Seccionales, en los jefes de División de Talento Humano o Jefe de Grupo Interno de Talento Humano de las Direcciones Seccionales incluidas en el alcance del objeto del contrato No. 00-185-2024.

El 29 de octubre de 2024 y con el fin de dejar constancia del inicio real y efectivo de la ejecución del contrato, la supervisora para el Nivel Central y el representante legal de MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU, se reunieron y suscribieron el acta de inicio correspondiente[7].

Con la suscripción del acta de inicio, las partes acordaron que, para la entrega de los elementos contratados, el contratista debía poner a disposición de la supervisión mínimo dos (2) personas vinculadas a su empresa, para la verificación conjunta de los elementos, y, concertaron también, un cronograma de ejecución en el que se establecieron las fechas de entrega, dirección de sedes y ciudades, cantidades a entregar por elemento contratado y aspectos para tener en cuenta.

En lo que respecta a la supervisión, el 5 de noviembre de 2024, la supervisora en el nivel central - Jefe de la Coordinación de Bienestar y Riesgos Laborales, designó la función de apoyo a la supervisión a una funcionaria de esa misma dependencia.

Conforme lo reportado por la supervisión en el informe contenido en Oficio No. 100186430-160 del 5 de marzo de 2025, las obligaciones presuntamente incumplidas por el contratista –MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU, son las siguientes:

> *2.1.1.* ***Anexo No. 4 Cláusulas contractuales - 8.2 Obligaciones especiales del contratista - Numeral 8.2.1:***
>
> ***"8.2. OBLIGACIONES ESPECIALES DEL CONTRATISTA***
>
> *Para el desarrollo del objeto contractual se deben cumplir las siguientes obligaciones específicas*
>
> ***8.2.1. Entregar la totalidad de los bienes objeto del contrato, dentro del plazo de ejecución pactado, cumpliendo a cabalidad las especificaciones técnicas establecidas en el Anexo No. 1 – Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas.***
>
> ***2.1.2. Anexo No. 4 Cláusulas contractuales - 8.2 Obligaciones especiales del contratista - Numeral 8.2.7:***
>
> ***"8.2. OBLIGACIONES ESPECIALES DEL CONTRATISTA***
>
> *Para el desarrollo del objeto contractual se deben cumplir las siguientes obligaciones específicas*
>
> ***8.2.7. Realizar la entrega de los elementos objeto del contrato en la ciudades y sedes definidas en el numeral 6. el Anexo No. 1 – Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas.***
>
> **2.1.3 Anexo No. 1 – Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas – numeral 6:**
>
> ***"6. CIUDADES Y SEDES DE ENTREGA DE LOS ELEMENTOS***

[6] Designación de supervisión del contrato en el nivel central y las Direcciones Seccionales.
[7] Acta de inicio publicada en SECOP II

*Los elementos **deberán ser entregados en las siguientes ciudades con sede de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales**, conforme a las cantidades que se describen a continuación:*

Dirección Seccional	*Ciudad*	*Dirección*	*Base para portátil*	*Soporte Eleva Monitor*	*Descansa pies*
Nivel Central – San Agustín – Calle 75 – Laboratorio – Escuela – Grandes Contribuyentes – Defensoría	*Bogotá D.C*	*Calle 20 No. 68 B -07 - Almacén de la DIAN*	*6660*	*143*	*573*
Delegada de Impuestos y Aduanas de San José del Guaviare	*San José del Guaviare*	*Calle 11 N° 20-172 barrio La Esperanza*	*6*	*5*	*2*
Delegada de Impuestos y Aduanas de Puerto Carreño	*Puerto Carreño*	*Calle 18 N°4-05 Centro*	*7*	*5*	*3*
Seccional Delegada de Impuestos y Aduanas de Puerto Inírida	*Puerto Inírida*	*Hotel Orinoco*	*11*	*5*	*3*
Seccional de Impuestos y Aduanas de Puerto Asís	*Puerto Asís*	*Calle 25 No. 14 – 17 Barrio Recreo*	*17*	*5*	*6*
Seccional de Impuestos y Aduanas de Tumaco	*Tumaco*	*Calle 15A No. 8-09 - Calle 16 No. 8-10 - Parque Colón Esquina*	*23*	*5*	*6*
Seccional de Impuestos y Aduanas de Maicao	*Maicao*	*Base Militar Antonio Galán*	*24*	*5*	*6*
Seccional de Impuestos y Aduanas de Arauca	*Arauca*	*Calle 20 con calle 31 Esquina – Piso 2*	*21*	*5*	*6*
Seccional de Impuestos y Aduanas de Leticia	*Leticia*	*Carrera 11 No. 8 - 19*	*31*	*5*	*5*
Seccional De Impuestos y Aduanas de Urabá	*Urabá*	*Avenida La Playa*	*22*	*7*	*14*
Seccional de Impuestos y Aduanas de Quibdó	*Quibdó*	*Carrera 1 No. 22 - 122/ 126 Barrio Centro*	*30*	*10*	*6*

De acuerdo con los hechos narrados en este procedimiento, el incumplimiento del contratista se presenta porque, vencido el plazo de ejecución del contrato, no entregó la totalidad de los elementos ergonómicos solicitados en el Anexo No. 1 *"Ficha técnica – Especificaciones Técnicas"*, en las sedes y ciudades indicadas.

Ese informe da cuenta de que el contratista entregó a la Entidad un total de seiscientas treinta (630) unidades del elemento denominado "base para portátil" de seis mil ochocientas cincuenta y dos (6852) contratadas y que no entregó las seiscientas treinta (630) unidades de "descansa pies" solicitados ni los doscientos (200) "soporte eleva monitor" requeridos. El porcentaje de ejecución técnica del contrato fue del 8.2% finalizado el plazo de ejecución.

8.1. ANALISIS DE DESCARGOS PRESENTADOS POR EL CONTRATISTA:

El contratista, en el ejercicio del derecho de contradicción que le fue garantizado dentro de la actuación adelantada en el presente procedimiento sancionatorio, justifica el incumplimiento que se le endilga, principalmente en los argumentos que se resumen a continuación:

1) La supervisión modificó unilateralmente las especificaciones técnicas, las condiciones de entrega y con ello incurrió en una modificación al contrato.

2) La supervisión del contrato aceptó una prórroga al plazo de ejecución sobre la cual luego se retractó; el contratista presentó una solicitud de suspensión del contrato por desequilibrio económico y, el acontecimiento de situaciones de fuerza mayor y caso fortuito que justifican el incumplimiento de MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU.

3) Otros argumentos relacionados con la publicación de informes de supervisión, matriz de riesgos y actos de autoridad de funcionario público.

Vistos los argumentos de los descargos, se observa que en términos generales, el contratista no desconoce que hubo un incumplimiento del contrato; sin embargo, trata de justificar el incumplimiento aduciendo que la no entrega de los elementos en el plazo acordado entre las partes se debió a una serie de circunstancias que en su criterio constituyeron unas supuestas "modificaciones" del contrato por parte de la supervisión del mismo.

Por ello, de manera preliminar resulta pertinente a efectos de resolver este asunto, recordar el objeto de la función de la supervisión del contrato y el alcance de las atribuciones de los supervisores de conformidad con la ley y el contrato.

Como primera medida, es pertinente recordar que los supervisores no tienen ninguna facultad para adicionar, prorrogar o modificar el contrato, como mal pretende interpretar el contratista en su defensa.

Es de conocimiento público y del contratista en particular, que la supervisión implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista, tal y como está pactado por las partes.

En el ejercicio de su función de seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de los contratistas del Estado, los supervisores sólo están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, pero no están facultados para invalidar o modificar el contrato.

Sobre el asunto dice la Ley 1474 de 2011:

> *LEY 1474 DE 2011*
>
> ***ARTÍCULO 82. Responsabilidad de los interventores.*** *Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:*
>
> *Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.*
>
> *Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.*
>
> *(…)*
>
> ***ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual.*** *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*
>
> *La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*
>
> ***ARTÍCULO 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.*** *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*
>
> *Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

En concordancia con lo dicho, en la Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales G-EFSICE-02[8] emitida por la Agencia Colombia Compra Eficiente, y que debe ser de conocimiento del Contratista, se establece claramente que los supervisores e interventores no pueden modificar el contrato o tomar decisiones, celebrar acuerdos o suscribir documentos que tengan por finalidad o como efecto modificar el contrato, ni exonerar al contratista de cualquiera de sus obligaciones contractuales:

> ***VI Prohibiciones para los supervisores e interventores***
>
> *Las siguientes prohibiciones aplicables a los funcionarios públicos son aplicables a quien ejerce la supervisión o la interventoría de un contrato:*
>
> *a) Modificar el contrato o tomar decisiones, celebrar acuerdos o suscribir documentos que tengan por finalidad o como efecto modificar el contrato.*
>
> *(…)*
>
> *g) Exonerar al contratista de cualquiera de sus obligaciones contractuales.*

Por su parte, la cláusula 11.1 “Obligaciones generales del supervisor” del contrato 00-185-2024 estableció que la supervisión debía ser ejercida de conformidad con el Art. 82 y siguientes de la Ley 1474 de 2011, MN-ADF-013 MANUAL DE CONTRATOS y CT-ADF-0109 CARTILLA DE SUPERVISIÓN Y/O INTERVENTORIA de la UAE-DIAN. La CARTILLA DE SUPERVISIÓN Y/O INTERVENTORIA prevé que:

> *“El Supervisor e Interventor ejercen en representación de la DIAN ante el contratista el control de ejecución de un contrato y son responsables ante la Administración por el estricto seguimiento y control para lograr el cumplimiento del objeto y las obligaciones pactadas en el contrato,* ***velando porque las obligaciones se cumplan en las condiciones de modo, tiempo y lugar pactados****.* ***No tienen facultades para exonerar al contratista de ninguna de sus obligaciones contractuales, ni para modificar el contrato. En ningún caso podrán avalar o permitir la ejecución de actividades del contratista no pactadas o diferentes a las establecidas en los documentos que conformaban el contrato, en especial el objeto, alcance, plazo, valor y las obligaciones.****”* (Negrita fuera de texto)

Según lo dicho no puede ser desconocido por el contratista que los supervisores no tienen facultades para modificar el contrato. Tampoco pueden avalar o permitir la ejecución de actividades del contratista no pactadas o diferentes a las establecidas en los documentos que conformaban el contrato, en especial el objeto, alcance, plazo, valor y las demás obligaciones pactadas.

De otra parte, si el contratista tenía diferencias o discrepancias respecto de las circunstancias de tiempo, modo o lugar en que debía cumplir sus obligaciones por razón de las instrucciones, manifestaciones o respuestas dadas por la supervisión del contrato en su función de vigilancia y control de ejecución del contrato, le correspondía al contratista **de manera oportuna** activar el procedimiento descrito en la cláusula 16 del contrato relativa a la “Resolución de Controversias o Conflictos”, bajo el principio de la buena fe.

Pero, el contratista nunca acudió al pacto contenido en la cláusula 16 del contrato para la resolución de las presuntas diferencias que tenía con la supervisión y solamente en el curso de este procedimiento sancionatorio, ya vencido el plazo de ejecución del contrato e incumplidas las entregas de los elementos, trae a colación esas supuestas discrepancias con la supervisión para tratar de justificar de manera tardía y conveniente su falla.

Hechas las anteriores consideraciones previas se procede entonces, al análisis de los argumentos presentados por el contratista a efectos de motivar la decisión correspondiente.

---

8 https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_supervision_interventoria.pdf

1) En relación con el descargo referido a que la supervisión modificó unilateralmente las especificaciones técnicas, las condiciones de entrega y con ello incurrió en una modificación al contrato.

El representante legal del contratista – MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU, expone en distintos apartes de su escrito de descargos, varios argumentos tendientes a justificar el incumplimiento que se le imputa y que están relacionados con este descargo. Estos argumentos son:

1.1. Que la supervisión decidió modificar de manera unilateral las especificaciones técnicas descritas en el Anexo No. 1 Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas para los elementos contratados;
1.2. Que la supervisión le exigió al contratista el cumplimiento de un cronograma de entregas parciales, entregar los elementos "armados" y contar con un equipo humano a la hora de la entrega; y
1.3. Que la supervisión incurrió en una modificación al contrato al cambiar unilateralmente las especificaciones técnicas, exigir un cronograma de entregas, que los elementos se entregaran armados, desconociendo los procedimientos internos de la entidad para modificar un contrato.

Definido lo anterior, este despacho presenta sus consideraciones indicando:

1.1. Respecto a que la supervisión presuntamente decidió modificar de manera unilateral las especificaciones técnicas descritas en el Anexo No. 1 Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas para los elementos contratados:

El contratista sustenta en gran parte sus descargos en el supuesto hecho de que la supervisión modificó las especificaciones técnicas de los elementos ergonómicos que la DIAN pretendía adquirir con el contrato y que, como consecuencia de dicha modificación de especificaciones técnicas, su proceso de producción tuvo retrasos que le impidieron cumplir con el plazo del contrato para la entrega a satisfacción de estos elementos.

Vistas las argumentaciones presentadas por el contratista y los documentos presentados como prueba sobre sus afirmaciones, la Entidad pudo establecer que nunca existió la presunta modificación de especificaciones técnicas y que lo sustentado por el contratista corresponde más bien a una tergiversación de las instrucciones dadas por la supervisión para el control de la ejecución del contrato.

Se observa en las manifestaciones transcritas en las actas de las reuniones llevadas a cabo entre la Entidad y el Contratista, que desde el inicio del contrato el contratista buscó la aprobación de unas muestras de uno de los ítems contratados, que no cumplían con las condiciones técnicas y de funcionalidad requeridas por la Entidad conforme al contrato.

Al observar tales deficiencias, la supervisión y el contratista estuvieron de acuerdo en que, para lograr ajustarse a la ficha técnica del contrato y para lograr la calidad y funcionalidad mínimas ofrecidas por el contratista y requeridas por la DIAN, era necesario realizar algunos ajustes físicos propuestos incluso por el mismo contratista para subsanar, arreglar o resolver tales imperfecciones e inestabilidades de soportes que hubieran impedido el uso legítimo de los mismos.

De manera que no es cierto y no se probó que la supervisión hubiera realizado modificaciones técnicas sobre los elementos a adquirir. La ley 1474 de 2011 y el contrato preveían que la supervisión tenía el deber y la función legal de controlar y vigilar la correcta ejecución del contrato y que, para ello, podía impartir las instrucciones que fueran necesarias para garantizar que los bienes comprados fueran entregados por el contratista en condiciones de calidad y funcionalidad óptimas.

Contrario a lo afirmado en sus descargos, lo que evidenció el contratista en las actas de las reuniones es que la supervisión en su momento observó, y el contratista por su parte, estuvo de acuerdo, en que los bienes presentados no cumplían con las condiciones pactadas y que por ello, el contratista habría tenido que comprometerse con la supervisión a corregir las imperfecciones detectadas para cumplir el contrato en el plazo pactado. No obstante, las imperfecciones e

inestabilidades detectadas y anotadas no fueron debida y oportunamente corregidas por el Contratista, salvo en algunos elementos que fueron finalmente recibidos por la Entidad.

A continuación, se explica esta situación con detalle

Dice el contratista en su escrito de descargos que:

> *"1.5."Según el informe de supervisión presentado mediante oficio No. 100186430-160 de 5 de marzo de 2025 por el supervisor, durante el plazo de ejecución del contrato **se reportó el siguiente avance, correspondiente a un porcentaje de ejecución general del 8.2%**." tomado de citación a audiencia por presunto incumplimiento del contrato FT-ADF-2780.*
>
> *Queremos informar que el motivo del avance arriba mencionado **fue consecuencia de que los funcionarios supervisores y que aparecen firmantes de las actas decidieron modificar de manera unilateral las especificaciones técnicas del anexo 1 Ficha técnica-Especificaciones técnicas** para los elementos:*
>
> - ***Descansa pies con adición de puntos de apoyo y alargamiento de tubo.***
> - ***Soporte eleva monitor con el redimensionamiento de este elemento***
> - ***Elemento base para portátil al exigir para las bases para portátil que estas fueran pintados en color negro y que dicha pintura tuviera el acabado brillante, así como una modificación del diseño de la base para portátil pues ellos exigieron que le agregáramos dos piezas nuevas con las siguientes nuevas especificaciones: madera gruesa, pintada de dimensión grande y con forma de lagrima.***
>
> *Por cuanto según ellos las especificaciones técnicas del elemento base para portátil requeridas por la entidad en el anexo No1. Ficha Técnica- Especificaciones Técnicas numeral 4 no cumplían con los requerimientos de estabilidad que la supervisión consideraba necesarios"*[9] (subrayado y negrilla fuera del texto)

En relación con este argumento, el despacho encontró que, en el escrito de descargos, el contratista hizo referencia en múltiples ocasiones a los presuntos cambios que la supervisión, de manera unilateral, realizó a las especificaciones técnicas de los elementos contratados.

Estos presuntos cambios, según las diversas descripciones que realizó el contratista en su escrito, pueden sintetizarse de la siguiente manera:

i. Para el elemento **descansa pies**:

> *"Para el soporte descansa pies **los supervisores solicitaron** textualmente en el acta **"el tubo del descansa pies contenga y posea 5 puntos de apoyo en caucho tres (3) en la base posterior y dos (2) en los puntos de apoyo anterior; necesario alargar el tubo de soporte metálico".** Estas exigencias unilaterales de parte de los supervisores modifican la ficha técnica de los elementos Descasa Pies, exigencias no contempladas en las especificaciones técnicas de los bienes requeridos Anexo 1 Fichas técnicas- Especificaciones técnicas a las que nosotros nos debemos adherir."*[10]

ii. Para el elemento **soporte eleva monitor**:

> *"Modelo impuesto.*
>
> *(…)*
>
> ***Dimensiones externas: mínimo 23 cm de ancho x mínimo 22 cm de fondo***
> ***Dimensiones internas: mínimo 22 cm de ancho x mínimo 20 c***
> ***Con calidad en terminación de pintura***
> ***Acabados bien pulidos sin clavos.***[11]

iii. Para el elemento **base para portátil**:

[9] Página 2 del escrito de descargos del contratista.
[10] Página 15 del escrito de descargos del contratista
[11] Página 41 del escrito de descargos del contratista

> *"Elemento base para portátil **al exigir para las bases para portátil que estas fueran pintados en color negro y que dicha pintura tuviera el acabado brillante, así como una modificación del diseño de la base para portátil pues ellos exigieron que le agregáramos dos piezas nuevas con las siguientes nuevas especificaciones: madera gruesa, pintada de dimensión grande y con forma de lagrima**."*[12]

En atención a la fecha prevista para la primera entrega pactada por las partes en el cronograma fijado con la suscripción del acta de inicio, esto es 22 de noviembre de 2024, y del análisis realizado a las pruebas aportadas por las partes y que integran el expediente de este procedimiento, se pudo establecer que durante los días 31 de octubre y 5 de noviembre de 2024, se realizaron dos (2) reuniones para verificación de muestras aportadas por el contratista.

El propósito de estas reuniones era que la entidad pudiera verificar, el cumplimiento de las especificaciones técnicas requeridas en el Anexo No. 1 Ficha Técnica, en las muestras presentadas por el contratista – MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU. De hecho, así lo manifiesta el señor Edward Paredes a folio 39 de su escrito de descargos, afirmando que él solicitó que la misma fuera realizada.

Así las cosas, **la primera reunión para verificación de muestras** de elementos ergonómicos adquiridos mediante el contrato No. 00-185-2024, se llevó a cabo el **31 de octubre de 2024**[13].

En esa reunión, participaron el contratista, funcionarios de la Coordinación de Bienestar y Riesgos Laborales adscrita a la Subdirección de Desarrollo del Talento Humano, del despacho de la Subdirección de Desarrollo del Talento Humano y de la Administradora de Riesgos Laborales de la Entidad - ARL POSITIVA, mismas personas que suscribieron el acta correspondiente a esa reunión.

En esa acta, se dejó constancia de las observaciones encontradas en las tres (3) muestras de elementos ergonómicos presentadas por el contratista para verificación, en relación con los requerimientos establecidos en el Anexo No. 1 Ficha Técnica, así como los acuerdos a que llegaron las partes, así:

> *"1. **Cajón soporte eleva monitor** – se solicita que **la base del soporte interno cumpla con las dimensiones mínimas con un ancho de 22 cm de fondo y 20 cm** quedando la base externa de 23 cm por x 22 cm como mínimo. **Con calidad en terminados de pintura y acabados bien pulidos, sin clavos.***
>
> *2. **Soporte base para portátil – la muestra entregada no contiene base de soporte que de estabilidad**, pues la actual no posee estabilidad de base al mueble para soporte de equipos. Frente a lo estético **solicitamos que no se vean los clavos en la madera, sin peladuras, bien pegados, y calzados en sus piezas, sin roturas, bien terminadas en pintura y acabados bien pulidos.***
>
> *3. **Soporte Descansapies, la muestra entregada no posee el ángulo solicitado de 30° a 32° y la base del tubo tiene 4 puntos de apoyo en caucho que no dan correcta estabilidad y deslizan.***
>
> *Solicitamos que en el elemento descansapies la angulación inicie con una inclinación mayor pues actualmente está en 28° de ángulo con la base que lo soporte que idealmente es el suelo.*
>
> *Solicitamos que el tubo del descansapies contenga y posea 5 puntos de apoyo en caucho. Tres (3) en la base posterior y dos (2) en las puntas de apoyo anterior; **es necesario de acuerdo con lo pactado alargar el tubo del soporte metali(co)***
>
> ***Pendiente entrega de muestras corregidas para el día martes 5 de noviembre de 2024**, en la ubicación Ed. Sendas piso 2. Coord. de bienestar y riesgos laborales.*
>
> *Entregar muestras de:*
>
> *1. Base soporte monitor.*
> *2. Base soporte portátil*
> *3. Descasapies*
>
> ***Firman asistentes***

[12] Página 2 del escrito de descargos del contratista
[13] Anexo_02_Registro_asistencia_reuniones_31_10_2024 publicado en SECOP II.

MAP INGENIEROS: Edward Paredes (firma)
DIAN: Lina Yasmin Rodriguez (firma)

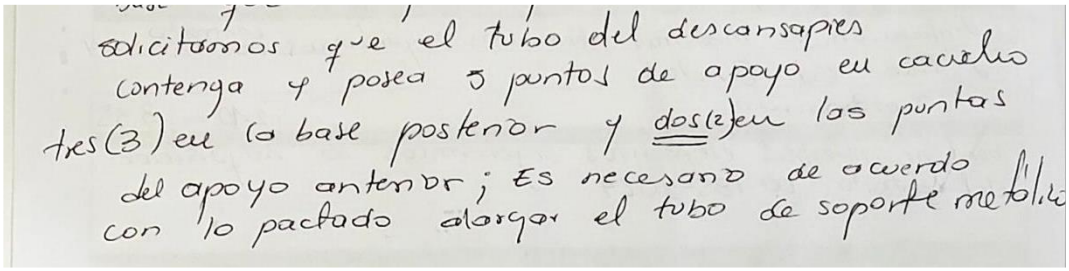
Acuerdo: 31 oct de 2024
Entrega: Nov 5 de 2024"

(negrilla fuera del texto)

De la comparación de lo acordado en el acta y lo que informó el contratista en su escrito de descargos, resaltan las siguientes diferencias por muestra revisada:

1. **Descansa pies:** El contratista afirma que *"3. Para el soporte descansa pies los supervisores solicitaron textualmente en el acta "el tubo del descansa pies contenga y posea 5 puntos de apoyo en caucho tres (3) en la base posterior y dos (2) en los puntos de apoyo anterior; **necesario alargar el tubo de soporte metálico**"[14].*

   Sin embargo, se observa que el texto del acta, el aparte resaltado en el párrafo anterior quedó redactado de una forma distinta:


solicitamos que el tubo del descansapies
contenga y posea 5 puntos de apoyo en caucho
tres(3) en la base posterior y dos(2) en los puntas
del apoyo anterior; Es necesario de acuerdo
con lo pactado alargar el tubo de soporte metálico

Fuente: Acta de fecha 31 de octubre de 2024 de primera verificación de muestras - Publicada en SECOP II

Nótese como, para este elemento, la Entidad no solicitó caprichosamente alargar el tubo del soporte. El acta se registró que, **de acuerdo con lo pactado** se alargaría el tubo que traía incorporado la muestra.

Cabe destacar que la ficha solo estableció que el descansa pies debía tener un tubo metálico, sin especificar las medidas o sus dimensiones, luego entonces el alargamiento del tubo que acordaron las partes no constituyó una modificación a la especificación si no un ajuste necesario para que el elemento cumpliera con la especificación técnica que exigía una inclinación ajustable entre 0 y 32°.

Ahora bien, la otra observación realizada fue con relación a los puntos de apoyo que traía la muestra, que no daban correcta estabilidad, lo que hacía que el elemento se deslizara.

Producto de ello, las partes acordaron un número determinado de puntos de apoyo en caucho para el elemento, ello para que la muestra no deslizara y garantizar así su funcionalidad.

El representante legal del contratista no presentó oposición a lo consignado en acta respecto de este elemento y firmó la misma en señal de aceptación.

2. **Soporte eleva monitor:** el contratista alega que se le *impuso un modelo* con las siguientes características:

   "Modelo impuesto.

   (…)

   Dimensiones externas: mínimo 23 cm de ancho x mínimo 22 cm de fondo
   Dimensiones internas: mínimo 22 cm de ancho x mínimo 20 c
   Con calidad en terminación de pintura
   Acabados bien pulidos sin clavos.[15]

[14] Página 15 del escrito de descargos del contratista.
[15] Página 41 del escrito de descargos del contratista

Pero en el acta la anotación que quedó consignada en el acta del 31 de octubre de 2024, respecto de la verificación realizada a la muestra aportada por él fue:

*"1. **Cajón soporte eleva monitor** – se solicita que **la base del soporte interno cumpla con las dimensiones mínimas con un ancho de 22 cm de fondo y 20 cm** quedando la base externa de 23 cm por x 22 cm como mínimo. **Con calidad en terminados de pintura y acabados bien pulidos, sin clavos.***

Del análisis realizado se puede observar, que distinto a una imposición por una de las partes sobre el modelo del elemento o sus medidas, lo que solicitó fue dar cumplimiento a las medidas para el ancho y fondo del elemento descritas en el Anexo No. 1 Ficha Técnica – Especificaciones técnicas del contrato y con la que las partes estuvieron de acuerdo.

Lo anterior, tomando en consideración que la base interna presentada por el contratista para aprobación no contaba con los 22 cm de ancho y 20 cm de fondo, lo que implicaba por lógica que la base externa tuviera una mayor dimensión para garantizar funcionalidad del elemento.

De otra parte, en cuanto a la solicitud referente a que los acabados del elemento estuvieran bien pulidos y sin clavos, corresponde ello a aspectos mínimos de calidad del soporte requerido por la DIAN que, aunque no estén expresamente consignados en el Anexo No. 1 Ficha Técnica, bajo el sentido común no es posible aceptar para uso diario, un elemento mal pulido y con clavos visibles que pueden causar daño a quien los use.

Ahora, respecto de la solicitud sobre la calidad del acabado de la pintura, se evidencia que la misma era una exigencia lógica y obligatoria para realizarle al contratista, si la muestra revisada tenía defectos visibles en la pintura utilizada o en su color.

Recordemos que, para este elemento, el Anexo No.1 Ficha técnica – especificaciones técnicas indicó que el mismo debía entregarse pintado en color negro con pintura electrostática, la cual, como es lógico debía aplicarse correctamente, garantizando como mínimo, una buena calidad en el acabado y su uniformidad.

Cabe aclarar que al contratista no se le solicitó aplicación de un tipo de pintura distinta a la descrita en el anexo No. 1 Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas, o en un color diferente o con un acabado distinto al que la pintura de tipo electrostática pueda generar.

Sobre estas observaciones, el representante legal del contratista no presentó oposición a lo consignado en acta respecto de este elemento y firmó la misma en señal de aceptación.

3. Base para portátil: en cuanto a este elemento el contratista afirma:

*Elemento base para portátil **al exigir para las bases para portátil que estas fueran pintados en color negro y que dicha pintura tuviera el acabado brillante, así como una modificación del diseño de la base para portátil pues ellos exigieron que le agregáramos dos piezas nuevas con las siguientes nuevas especificaciones: madera gruesa, pintada de dimensión grande y con forma de lagrima**."*[16]

Por su parte, en el acta de verificación de muestras del 31 de octubre de 2024 se consignó:

> ***"Soporte base portátil la muestra entregada no contiene base de soporte que de estabilidad**, pues la actual no posee estabilidad de base al mueble para soporte de equipos. Frente a lo estético **solicitamos que no se vean los clavos en la madera, sin peladuras, bien pegados, y calzados en sus piezas, sin roturas, bien terminadas en pintura y acabados bien pulidos"***

Para este caso y del acta de verificación de muestras del 31 de octubre de 2024, no se observa lo manifestado por el contratista, en cuanto a exigencia de la Entidad respecto a que la base para portátil se presentara pintada en color negro con acabado brillante, ni tampoco que se hubiera modificado por la DIAN el diseño de la base.

En el acta se dejó constancia que ***"la muestra entregada no contiene base de soporte que de estabilidad"*** y, en esa medida, era necesario realizar los ajustes correspondientes.

[16] Página 2 del escrito de descargos del contratista

En cuanto a la pintura, ni en el acta, ni en ninguno de los anexos portados por el contratista, existe registro que la Entidad le hubiera solicitado **el uso o aplicación de pintura sobre este elemento**, con un tipo determinado, color y tono particular **o acabado especifico porque la muestra presentada por el contratista ya venía pintada en color negro.**

Es decir, aunque el Anexo No. 1 Ficha Técnica – especificaciones técnicas no solicitó expresamente que los elementos contratados debían venir pintados, el contratista puso a consideración de la entidad para verificación de cumplimiento de especificaciones, una muestra pintada en color negro, con acabado y tono decidido por él y, tomando en consideración esa característica, la Entidad únicamente observó y solicitó una buena terminación en la pintura que se hubiera utilizado.

Obsérvese también que la Entidad no solicitó al contratista, en aquella primera reunión de verificación de muestras, el retiro de la pintura o el cambio de color con las que venían pintadas, del acabado o del tono que él utilizó, si no que aceptó esa característica aun cuando, en efecto, la ficha no había establecido nada sobre el particular.

Adicionalmente, lejos de oponerse o estar en desacuerdo con las observaciones realizadas, el contratista procede a realizar los ajustes allí acordados a fin de acreditar el cumplimiento de las especificaciones descritas en el Anexo No. 1 Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas del contrato No. 00-185-2024.

El **5 de noviembre de 2025**, según el acta suscrita por Edward Paredes en representación del contratista y por dos (2) funcionarios de la Coordinación Bienestar y Riesgos Laborales de la Subdirección del Desarrollo del Talento Humano[17] en representación de la DIAN, **se realizó la segunda reunión para verificación de muestras**, tal como quedó pactado en la verificación realizada el 31 de octubre de 2024, previamente analizada por este despacho.

El objetivo de esa reunión fue el de: *"Verificar el cumplimiento de las modificaciones de la primera verificación de elementos presentados con la verificación de modificaciones solicitadas para dar cumplimiento a especificaciones técnicas del contrato 00-185-20224 (sic)"*. En el acta producto de la reunión se dejó constancia de lo siguiente:

> *"1. **Soporte base para portátil**. **El fabricante presenta un soporte con varias modificaciones que permiten mejorar la estabilidad del soporte**, **agregando una pieza en forma de lagrima** de 15mm de ancho, **adición de arandelas en los dos tornillos de unión de la parte móvil**, **adición de tornillos (02) de madera en tabla donde se apoya el portátil**. **Diseño muestra aprobado**, muestrario recibido.*
>
> *2. **Descansa pies**. **El fabricante presenta un descansa pies que incluye el alargamiento de los tubos que permite cumplir con la graduación a 32**°. Adicionalmente **se agregó un tercer nivelador de caucho**. **Diseño aprobado. Muestra recibida.***
>
> *3. **Soporte monitor**. **El fabricante no presenta el elemento** sin embargo **se compromete a cumplir con las medidas solicitadas en el momento de las entregas**. **El fabricante menciona** que las modificaciones **no son criticas para sus procesos**."*

En relación con esa reunión, este despacho encuentra que el fabricante (contratista) puso a consideración de la DIAN, mejoras al elemento *"base para portátil"* realizando para ello varias modificaciones al soporte de la base inicialmente presentada, las cuales consistieron en la adición de una pieza en forma de lagrima de 15 mm de ancho, de arandelas en los dos tornillos de unión de la parte móvil, de dos tornillos de madera en tabla donde se apoya el portátil. En concepto de la entidad, estos ajustes mostraron una mejora a la estabilidad del soporte y, por tanto, el diseño fue aprobado y la muestra recibida.

En igual sentido, el acta permite establecer que sobre el elemento *"descansa pies"*, el contratista alargó los tubos y agregó un tercer nivelador de caucho. Con el ajuste propuesto, la entidad determinó que el elemento cumplía con las especificaciones del Anexo No. 1 – Ficha Técnica en cuanto a la inclinación ajustable (graduación a 32°), en consecuencia, se aprobó el diseño y se aceptó la muestra presentada.

[17] Anexo_03_Registro_asistencia_reuniones_05_11_2024- publicado en SECOP II.

En esta acta también se dejó constancia que, aunque el fabricante (contratista) no presentó muestra del elemento *"soporte eleva monitor"* para una segunda verificación, se comprometió a realizar los ajustes acordados en la reunión del 31 de octubre de 2024 (primera revisión de muestras) respecto de las medidas acordadas y a cumplir con ello al momento de las entregas. El acta da cuenta de que el contratista indicó que los ajustes a realizar no eran críticos para sus procesos.

Así las cosas, de las tres muestras presentadas por el contratista —sobre las cuales las partes habían acordado realizar ajustes o mejoras para asegurar el cumplimiento de las especificaciones técnicas descritas en el Anexo No. 1, Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas—, la Entidad aprobó, el 5 de noviembre de 2024, las muestras correspondientes a los elementos *"base para portátil"* y *"descansa pies"*. Así mismo, aceptó el ofrecimiento del contratista en cuanto a su compromiso de cumplir con las medidas acordadas en la reunión del 31 de octubre para el elemento *"soporte eleva monitor"*, lo cual se podría verificar en el momento de las entregas, también previamente pactadas.

Nótese que, en esta segunda verificación, no se dejó ninguna anotación o se hizo referencia, por ninguna de las partes, a la pintura en las muestras, su color, tipo, tono ni acabado.

La aceptación de las muestras por la Entidad y el compromiso realizado por el representante legal de MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU respecto de la muestra que no aportó, fueron reconocidas con la suscripción del acta por quienes intervinieron en esa reunión. (Ver documento Anexo_03_Registro_asistencia_reuniones_05_11_2024, publicado en SECOP II)

Concluida la etapa de muestras, procedía entonces iniciar con las entregas solicitadas, dando cumplimiento a las fechas, cantidades y demás condiciones acordadas en el cronograma pactado el 29 de octubre de 2024, anexo principal del acta de inicio suscrita por las partes.

En relación con las entregas, el cronograma acordado entre el supervisor y el contratista contempló que, la primera entrega de 1.500 bases para portátil, 143 soporte eleva monitor y 73 descansa pies se realizaría el 22 de noviembre de 2024.

Sin embargo, el 19 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico de la misma fecha, el contratista le informó a la entidad que *"debido a las lluvias torrenciales por las que hemos estamos pasando se ha retardado el secado de la pintura, lo que nos ha generado inconvenientes en los cronogramas de entrega establecidos, por este motivo no podríamos realizar la primera entrega en la fecha establecida."*[18], sin indicar o informar una nueva fecha de entrega.

Sobre el particular, se refiere el contratista a folio 50 de su escrito de descargos, a los hechos relacionados en los numerales 2.2.3 y 2.2.4[19] de la citación a este proceso de incumplimiento, relacionados con las fechas de entrega de los elementos y con el aplazamiento informado por el contratista para la primera entrega – prevista para el 22 de noviembre de 2024-, debido a las lluvias torrenciales que retrasaron el secado de la pintura de los elementos contratados.

Sobre esos hechos el contratista señaló: *"Hechos del 2.2.3-2.2.4….2.2.15* ***se manifestó que se estaban presentando problemas de producción debido a las alteraciones exigidas en las especificaciones técnicas****, además de otros problemas ya que fue necesario entrar a conseguir otras maquinarias* ***e insumos no contemplados en el momento en que se presentó la oferta*** *porque la oferta que se presentó basada en las especificaciones técnicas del Anexo 1 Ficha técnica- Especificaciones técnicas estrictas,* ***pero nos sobrevino una vez firmado el contrato modificaciones y alteraciones a las especificaciones técnicas inesperadas*** *de las que ya se ha hablado…"*

A pesar de lo anotado por el contratista en su escrito de descargos para estos hechos, trascrito en el párrafo anterior, en ninguna de las comunicaciones que este remitió a la supervisión, durante el plazo de ejecución del contrato, relacionadas con el aplazamiento de las entregas de los elementos contratados, hizo referencia o comunicó que ***"se estaban presentando problemas de producción debido a las alteraciones exigidas en las especificaciones técnicas"***.

[18] Anexo_05_Correo_respuesta_cronograma_entrega_elementos ergonomicos_19_11_2024- publicado en SECOP II.
[19] Página 50 del escrito de descargos del contratista

De hecho, lo que muestran las actas del 31 de octubre de 2024 y del 5 de noviembre de 2024, en relación con la verificación de muestras, es que las partes llegaron a acuerdos sobre los ajustes que debían realizarse a los elementos presentados por el contratista, todo esto orientado a dar cumplimiento a las condiciones descritas en el Anexo No. 1 Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas.

En relación con las entregas, la Entidad suscribió con el contratista, por cada reunión de entrega, un acta en la que se incluyeron las anotaciones correspondientes, así como las observaciones y compromisos realizados por las partes.

Estos documentos muestran que las devoluciones realizadas al contratista, a las que se refiere en distintos apartes de su escrito de descargos, se originaron en las deficiencias de calidad de algunos elementos, que se presentaron ante la Entidad con rayaduras, peladuras, sin tornillos o con tornillos sueltos o torcidos o con acabados de baja calidad.

Sobre el particular, es necesario recordar que la condición especifica No. 5 del numeral 5 "Condiciones específicas a realizar por el contratista" del Anexo No. 1 Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas indicó: *"La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN se reserva el derecho de recibir el bien,* ***en caso de que éste presente: golpes, rayaduras, fisuras, o algún defecto de fábrica o generado durante su transporte."***

De otra parte, en el expediente obran las siguientes actas, suscritas por las partes y los términos de los requerimientos de cumplimiento realizados por la Entidad, así:

1. Correo electrónico de fecha 25 de noviembre de 2024 – OFICIO VIRTUAL 100186430-566[20].
2. Correo electrónico con asunto *"RV: OFICIO VIRTTUAL 100186430-566 2° REQUERIMIENTO y RETERACIÓN de SOLICITUD DE INFORMACIÓN !!! Cronograma entrega de Elementos Ergonómicos"*[21]
3. Acta de reunión del 2 de diciembre de 2024, suscrita por funcionarios de la Coordinación de Bienestar y Riesgos Laborales en representación de la DIAN y el contratista[22].
4. Acta de reunión del 3 de diciembre de 2024, suscrita por funcionarios de la Coordinación de Bienestar y Riesgos Laborales en representación de la DIAN y el contratista[23].
5. Acta de reunión del 4 de diciembre de 2024, suscrita por funcionarios de la DIAN en representación de la entidad y el contratista, en la que se dejó constancia de lo sucedido en la reunión de entrega de 414 soportes de portátil[24].
6. Correo electrónico consecutivo No. 100186430-585 del 5 de diciembre de 2024, enviado a mapingenieros@gmail.com, copia a notificaciones@solidaria.com.co, en el que la entidad le remitió al contratista *"REQUERIMIENTO DE CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO 00-185-2024, SUSCRITO ENTRE MAP INGENIEROS Y/O MARÍA FERNANDA CORTÉS EU, NIT 830.135.234-8 Y LA UAE-DIAN."*[25]
7. Acta de reunión del 9 de diciembre de 2024, suscrita por funcionarios de la Coordinación de Bienestar y Riesgos Laborales en representación de la DIAN y el contratista[26].
8. Acta de reunión del 12 de diciembre de 2024, suscrita por funcionarios de la DIAN en representación de la entidad y el contratista, en la que se dejó constancia de lo sucedido en la reunión de entrega de 260 soportes de portátil[27]
9. Correo electrónico de fecha 23 de diciembre de 2024[28]

Efectuado el análisis de esos documentos, no se evidenció solicitud alguna al contratista, que estuviera relacionada con cambio a las especificaciones de los elementos contratados, o la exigencia de un tipo de pintura, color, acabado o cambio de diseño de los elementos, como lo ha afirmó el contratista en su escrito de descargos.

[20] Anexo_07_Segundo_Requerimiento_25_11_2024 publicado en SECOP II
[21] Anexo_08_Oficio_Virtual_100186430-566_27_11_2024 publicado en SECOP II
[22] Anexo 09__Registro_asistencia_reuniones_02_12_2024 publicado en SECOP II
[23] Anexo Anexo_10_Registro_asistencia_reuniones_03_12_2024 publicado en SECOP II
[24] Anexo Anexo_12_Registro_asistencia_reuniones_04_12_2024 publicado en SECOP II
[25] Anexo_14_ Requerimiento cumplimiento - MAP INGENIEROS publicado en SECOP II
[26] Anexo_15_Registro_asistencia_reuniones_09_12_2024 - MAP INGENIEROS publicado en SECOP II
[27] Anexo_17_Acta de reunion_entrega_almacen_inventarios_12_12_2024 publicado en SECOP II
[28] Anexo_22_solicitud_entrega_elementos_ergonomicos_23_12_2024 publicado en SECOP II

Al respecto, el acta de reunión del 2 de diciembre de 2024 —fecha en la que se intentó realizar la primera entrega, originalmente pactada para el 22 de noviembre de 2024—, firmada tanto por el contratista como por los representantes de la DIAN, se dejó constancia de que el contratista se presentó en la bodega del almacén de la entidad con solo uno de los tres tipos de elementos acordados para la entrega. Específicamente, llevó 800 unidades de "bases para portátil", las cuales no pudieron ser recibidas, ya que, según lo consignado en el acta, no estaban completas sino en partes. Se adjuntó al acta el registro fotográfico correspondiente.

Por su parte, frente al no cumplimiento del cronograma inicialmente previsto, el contratista informó, según quedó consignado en el acta, que ello se debió a que *"…**por las fuertes lluvias presentadas en noviembre, se impidió el secado de las pinturas** de los elementos dentro de los tiempos. Situación fuera del control por parte del contratista y se procedió y avnazo en producción de carpintería postergando el proceso de pintura, esperando la mejoría del clima".*

Seguido a esta manifestación, en el acta se escribió: "*Sin embargo, **no presenta las acciones tomadas para hacer frente a dichas situaciones** imprevistas que le permitieran cumplir con el cronograma pactado."*

Ante estas observaciones, el contratista en esa reunión, sin indicar nada distinto a la justificación que presentó sobre su incumplimiento del cronograma de entregas acordado, se comprometió a realizar la entrega el día 3 de diciembre de 2024.

El 3 de diciembre de 2024, las partes se reunieron y suscribieron una nueva acta. Es esa ocasión, el contratista se presentó en la ubicación pactada con 69 paquetes, cada uno con 6 unidades de "bases para portátil", lo que equivale a un total de 414 unidades de dicho elemento.

Según consta en esa acta, cuando se desempacó uno de esos paquetes, se observaron detalles de pintura en acabado de baja calidad y piezas de *pin soporte* que no venían completas.

En esa reunión, se acordó realizar la revisión de cada uno de los elementos, el 4 de diciembre de 2024; misma fecha establecida como compromiso de entrega por MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU.

Llegado el 4 de diciembre, se reunieron nuevamente los representantes de la Entidad y el contratista con el propósito de *"verificar el cumplimiento de entrega de elementos ergonómicos…"* como consta en el acta suscrita por todos los asistentes.

En el acta de esa reunión se dejaron las siguientes constancias:

> *(…)*
> *Se inicia el desempaque de los elementos entregados en la tarde del día inmediatamente anterior; cada paquete contiene un empaque de 6 elementos enrollado en papel plástico, pero al revisar 288 de los elementos **no cumplen con la calidad exigida por pintura y acabados**, por lo que **al revisar el 70% de lo entregado y ver que en su gran mayoría están con rayaduras, peladuras y con rebordes de pintura se requiere al contratista MAP INGENIEROS, se le indica que se hará la devolución de todos los elementos** para que sean pintados y presentados con la calidad exigida. Solo cumple en diseño y medidas.*
>
> *Igualmente, se evidencia que **aproximadamente un 10% del total de los elementos tienen defectos en los bordes con abolladuras y rajaduras, así como partes incompletas tanto en algunos topes plásticos como en tornillería,** razón por la cual se requiere y solicita al contratista considerar que la tornillería usada sea de una dimensión mayor en longitud y mejor calidad para que den un mejor soporte a los portátiles, ya que muchos de los verificados vienen sin tornillos, están sueltos o vienen torcidos, situación que no garantiza la calidad y soporte de portátil objetivo de este elemento.*
>
> *Por todo lo anterior, que cuenta con el registro fotográfico que lo soporta y que se entiende parte integral de esta acta y de acuerdo con las siguientes clausulas y condiciones contractuales, **se le solicita al contratista garantizar el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los elementos y de la calidad requerida de los mismos***

(…)

*Así las cosas, efectuada la devolución, **se le requiere al contratista que retire del almacén general los mismos para los ajustes que correspondan a la mayor brevedad posible.***

*A las 11:35 am **el representante legal, Edwar Paredes**, hace presencia en las instalaciones de la DIAN y **manifiesta que dando cumplimiento a las obligaciones contractuales procede al retiro inmediato de los elementos entregados y verificados para corregir de forma inmediata la situación presentada por probable manipulación del transporte** y se compromete a lo indicado por los servidores de la Entidad **y a realizar un embalaje individual que garantice la conservación y cumplimiento de calidad exigidos, en pintura y acabados de materiales**. Con compromiso de recogida de los elementos en el almacén el día de hoy 4 de diciembre de 2024 a las 2:30 pm y nueva entrega de los elementos con ajustes requeridos de calidad y cumplimiento exigidos en esta acta el día 9 de diciembre de 2024 a las 8:30 am"*[29]

Ante estas situaciones, la entidad remitió, mediante correo electrónico de fecha 5 de diciembre de 2024, requerimiento de cumplimiento[30] dirigido a mapingenieros@gmail.com con copia a notificaciones@solidaria.com.co.

En ese requerimiento, la Entidad le indicó al contratista:

*"…En atención al contrato 00-185-2024, adjunto requerimiento de cumplimiento, a través del cual la supervisión exige al contratista **MAP INGENIEROS Y/O MARÍA FERNANDA CORTÉS EU, NIT 830.135.234-8**, el cumplimiento inmediato de las obligaciones del **Contrato No. 00-185-2024** reportadas en mora en este documento.*

Si dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes no acredita su cumplimiento, presentaré al Subdirector de Compras y Contratos informe de presunto incumplimiento del contrato atribuible al contratista, para que, de conformidad con el artículo 84 y 86 de la Ley 1474 de 2011 inicie proceso administrativo sancionatorio contractual para la imposición de la multa pactada, garantizando el derecho de contradicción y de defensa del contratita y su garante."

De lo anterior se puede concluir que, una vez aprobadas las muestras y en las distintas reuniones de entrega que se realizaron entre el contratista y la Entidad, los representantes de esta última no solicitaron, exigieron o requirieron algo distinto a lo aprobado inicialmente y que correspondía con los términos del contrato; por el contrario, los documentos antes analizados solo evidencian que la entidad requirió al contratista que los elementos a entregar cumplieran con la especificaciones técnicas y de calidad pactadas, ofrecidas por él y que diera cumplimiento a los términos del contrato con el fin de lograr su correcta ejecución.

Sin embargo, el contratista siguió presentando, durante el plazo de ejecución del contrato, retrasos en el cronograma de entregas y, la mayoría de los elementos que en distintas oportunidades pretendió entregar, debían ser devueltos como consta en las actas de entrega de fechas 9 de diciembre de 2024, 12 de diciembre de 2024 y 20 de diciembre de 2024.

De otra parte, respecto de las personas que participaron tanto en las reuniones de aprobación de muestras, el contratista, a folio 39 de su escrito de descargos, indicó:

"2.2.2 El 31-10-2024 se desarrolló una reunión en cabeza de su representante legal, apoyo de la supervisión y con la asesora de ARL Positiva, a fin de verificar y aprobar las muestras de los 3 elementos ergonómicos, objeto del contrato, luego de varias observaciones por parte de la supervisión en materia de calidad y especificaciones.

***El representante de Map Ingenieros solicito aquella reunión para que se verificara el cumplimiento de las especificaciones técnicas en los elementos, no para que establecieran especificaciones en materia de calidad diferentes a las especificaciones técnicas Anexo 1** del proceso de contratación, **ni con tantas personas que actuaron como apoyo de supervisión sin ser notificados a nosotros vía correo electrónico ni mediante oficio de designación apoyo supervisor** mediante oficio subido al Secop II como indica el Código CT-ADF-0109 Año 2024., elementos ergonómicos y especificaciones técnicas que evaluaron a ojo sin pruebas técnicas ni*

[29] Anexo_12_Registro_asistencia_reuniones_04_12_2024- publicado en SECOP II.
[30] Anexo_14_ Requerimiento cumplimiento - MAP INGENIEROS publicado en SECOP II

elementos de medida idóneos, porque en aquella reunión no utilizaron ninguna herramienta de medición que constatara la verificación de las especificaciones técnicas."

Sobre este argumento, encuentra el despacho, que las personas que asistieron en representación de la DIAN a las dos reuniones de verificación de muestras de fechas 31 de octubre de 2024 y 5 de noviembre de 2024, son funcionarios vinculados a la entidad, pertenecientes tanto al despacho de la Subdirección de Desarrollo del Talento Humano como a la Coordinación de Bienestar y Riesgos Laborales adscrita a esa subdirección, quienes cuentan con el conocimiento técnico, la idoneidad y experiencia en la verificación de muestras como las que presentó el contratista. Iguales calidades ostenta la funcionaria vinculada a la Administradora de Riesgos Laborales de la Entidad - ARL POSITIVA y que estuvo presente en una de esas reuniones.

Las actas demuestran que estos funcionarios, representantes de la Entidad en aquellas reuniones, encontraron en las muestras aportadas inconsistencias de orden físico y técnico que impedían dar cumplimiento al Anexo No. 1 Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas sobre lo cual, el representante legal del contratista, también participante de esas reuniones y en señal de aceptación, firmó esas actas sin ninguna objeción, ni frente a las personas que asistieron y realizaron las revisiones correspondientes, ni frente a las observaciones de orden técnico que se le hicieron allí.

De hecho, atendiendo las observaciones de la primera reunión de verificación del 31 de octubre de 2024 y como se explicó atrás, el representante legal del contratista estuvo de acuerdo en la realización de una segunda reunión el 5 de noviembre de 2024, en la cual, este presentó, voluntariamente, dos (2) nuevas muestras de los elementos *"soporte para portátil"* y *"descansa pies"*, acogiendo y aceptando las recomendaciones de orden técnico que se le habían hecho en la primera reunión de verificación de muestras. Así las cosas, estas muestras fueron recibidas y aprobadas por la Entidad.

Adicionalmente y aunque el contratista no presentó muestra corregida para el elemento *"soporte eleva monitor"*, el acta muestra como dejó constancia sobre su compromiso de cumplir las medidas solicitadas en el momento de las entregas, manifestándole a la Entidad que las modificaciones a realizar no resultaban criticas para sus procesos.

Ahora bien, es pertinente señalar que, ni en las actas de las reuniones de verificación de muestras, ni en las actas correspondientes a las distintas entregas en las que participó el contratista, obra manifestación alguna por parte de éste en la que se consignen objeciones respecto de los funcionarios de la DIAN que asistieron a dichas reuniones, ni frente a las observaciones formuladas por estos en relación con las muestras aportadas por el contratista o los bienes que intentó entregar y que le fueron devueltos por no cumplir con las condiciones establecidas en el Anexo No. 1 del contrato.

Solo hasta el 23 de diciembre de 2024, mediante comunicación suscrita por el representante legal de MAP INGENIEROS Y/O MARÍA FERNANDA CORTÉS EU y dirigida a la DIAN, el señor Paredes Ronderos manifestó *que "…la señora supervisora y sus delegados han obstaculizado la entrega del contrato, por cuanto se nos revisa minuciosamente elemento por elemento contra mostrario, en vez de contra ficha técnica, como estipula el contrato…"*[31]

Sin embargo, resulta ilógico que, en dicha comunicación, el contratista haya expresado su inconformidad respecto a que las revisiones de los soportes del elemento "eleva monitor" que hasta ese momento había pretendido entregar a la entidad, se estuvieran realizando con base en la muestra aprobada el 5 de noviembre de 2024, y no con fundamento en el Anexo No. 1 – Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas.

Lo anterior, porque la Entidad podía realizar la revisión de los elementos a entregar contra la muestra aprobada el 5 de noviembre de 2024, lo cual equivalía a revisarlos conforme a las especificaciones técnicas del Anexo No. 1, ya que fue precisamente sobre dichas especificaciones que se emitió la aprobación de dos de las tres muestras corregidas y presentadas por él el 5 de noviembre de 2024.

[31] Página 80 del escrito de descargos del contratista.

En relación con las devoluciones realizadas por la Entidad, las actas muestran que las mismas tuvieron su fundamento en que algunos de los elementos que el contratista pretendió entregar, en distintos momentos de la ejecución del contrato, presentaban desperfectos, fallas, rayones y deficiencias en los acabados. Situaciones que le impidieron a los funcionarios designados para las labores de revisión y recibo de los elementos, emitir su visto bueno para que estos ingresaran el ingreso al almacén de la DIAN.

Esa situación, que ocurrió varias veces, obligaba a los funcionarios representantes de la entidad a revisar minuciosamente los elementos que se presentaban para entrega. Al respecto, los registros fotográficos aportados por la Coordinación de Bienestar y Riesgo Laborales de la Subdirección del Desarrollo del Talento Humano a la presente actuación permiten distinguir, sin mayores esfuerzos, el estado esos elementos, lo que hacía imposible su recibo.

En consecuencia, lo que se observa de las actuaciones de los funcionarios que participaron en las diligencias de revisión de los bienes que pretendió entregar el contratista, es que actuaron en cumplimiento de sus funciones y nunca ocasionaron retrasos, trabas o dificultades al contratista MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU para que ejecutara el contrato en la forma que fue ofrecida por él.

En otro de sus argumentos, el contratista a folio 50 de su escrito, informa a este despacho que *"…en reunión en la que se me atendió para aprobar los mostrarios que yo llevaba **se me hizo reunir con 5 personas donde ninguna se me presento ni notificó quienes eran, si no que solo llegaron a opinar y hacer observaciones,** yo me sentí como en una especie de encerrona evaluativa en donde yo como contratista **en estado de subordinación no me podía resistir a todas las exigencias que se me hicieron con autoridad**, exigencias necesarias ser cumplidas por nosotros como contratistas para que se nos pudieran ser recibidos los elementos ergonómicos objeto del contrato, de acuerdo a la ley 80."*

Frente a lo anterior, resulta cuestionable que un contratista con experiencia en el suministro de este tipo de elementos, seleccionado para proveerlos mediante un proceso de selección abierto, por haber presentado la propuesta más favorable a los intereses de la Entidad, haya aceptado y acogido durante la ejecución del contrato observaciones que ahora, de manera sorpresiva afirma haber recibido bajo presión. Más aún que pretenda utilizarlas como justificación para el incumplimiento de sus obligaciones contractuales, sin aportar prueba alguna que las respalde.

Por lo tanto, se recuerda al representante legal del contratista, que la etapa de presentación de descargos no es la pertinente para que introduzca argumentos nuevos que no fueron expuestos ni comunicados a la Entidad durante el plazo de ejecución del contrato y con los que tampoco logra desvirtuar el incumplimiento imputado.

Lo que se puede evidenciar en el expediente, al revisar las actas y los documentos presentados tanto por la supervisión como por el contratista; es que a MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU no se le exigieron o solicitaron cambios respecto de las especificaciones técnicas descritas en el Anexo No. 1 Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas del contrato, como ahora lo asegura.

Las observaciones de la que fueron objeto las muestras de los elementos contratados, así como las bases para portátil que pretendió entregar, se hicieron en el marco de lo dispuesto en el Anexo No. 1 Ficha Técnica - Especificaciones Técnicas y las reuniones de aprobación de muestras, donde el contratista estuvo de acuerdo con los hallazgos evidenciados en los elementos que presentó para verificación de la Entidad.

Según consta en las actas suscritas por las partes en la etapa de verificación de muestras, al contratista no le fue exigido ningún tipo de pintura, con color o acabado particular. Esto debido a que, las muestras presentadas para verificación de la DIAN ya se encontraban pintadas de color negro y, en ese sentido, no se le solicitó su retiro ni modificación. Tampoco se le requirió la elaboración ni adhesión de nuevas piezas con dimensiones y características particulares para los elementos contratados, ni la compra de mayores cantidades de tubo o madera para la elaboración de los elementos contratados.

Dicho en otras palabras, los ajustes o mejoras que el contratista realizó sobre las muestras de los elementos "descansa pies" y "base para portátil", fueron realizados por él de manera libre y

voluntaria, como forma de atender las observaciones registradas en la primera reunión de verificación de muestras del 31 de octubre de 2024, observaciones con las que estuvo de acuerdo y que procuraban garantizar el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los elementos contratados, como su funcionalidad.

En relación con el deber del contratista de probar los hechos que fundan su defensa, el Consejo de estado en un pronunciamiento reciente indicó:

> *"El deber de las entidades estatales de señalar de forma expresa y clara las imputaciones de incumplimiento que originan la citación al procedimiento sancionatorio* ***no exime al contratista de probar los hechos en que funda su defensa****. En efecto, aunque la Administración debe motivar fácticamente los cargos de incumplimiento,* ***al contratista le corresponde acreditar los supuestos que desvirtúan la imputación****, incluyendo la existencia de causales de exoneración, como la fuerza mayor, el caso fortuito, la intervención determinante de un tercero o la culpa del acreedor. Así se desprende de las reglas generales de prueba, conforme a las cuales (i)* ***"la prueba de la diligencia o cuidado incumbe al que ha debido emplearlo; la prueba del caso fortuito al que lo alega"*** *(Código Civil, art. 1604) y (ii) "incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta" (Código Civil, art. 1757).*
>
> *Además, las imputaciones que motivan los procedimientos sancionatorios administrativos pueden incluir negaciones indefinidas. En estos casos, la entidad estatal que convoca el procedimiento en ejercicio de sus facultades de dirección y control enfrenta la imposibilidad de demostrar un hecho negativo indefinido, como el no pago, ya que no habría límites a la materia o tema a demostrar. Precisamente, debido a este carácter indeterminado de la negación, opera la inversión de la carga de la prueba (CGP, art. 167), lo que impone al contratista la obligación de acreditar el cumplimiento de la obligación que se le imputa como incumplida en el marco de la actuación administrativa."*[32]

Ahora bien, este Despacho encontró que en ninguno de los anexos aportados por el contratista en su escrito de descargos, consta prueba o registro de que la Entidad le hubiera solicitado o exigido especificaciones no incluidas en el Anexo No. 1 Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas.

Con todo lo aquí analizado se pudo establecer y demostrar que no es cierto y que no se probó que la supervisión hubiera realizado modificaciones técnicas sobre los elementos a adquirir. Lo que hizo la supervisión de manera oportuna, ante las muestras puestas a consideración de la Entidad por el contratista, fue advertir distintas imperfecciones y fallas en la funcionalidad de los elementos, por ejemplo en su estabilidad, que fueron además aceptadas por el contratista en esa época, y que sólo tuvieron como propósito garantizar que los bienes comprados fueran entregados por el contratista en la condiciones de calidad y funcionalidad requeridas en el Pliego de Condiciones y el anexo técnico.

Claramente el contratista pretende tergiversar las instrucciones que le fueron dadas por la supervisión y que fueron reconocidas por aquél en su momento, presentándolas ahora en sus descargos como unas supuestas modificaciones técnicas que nunca existieron y que en manera alguna pueden constituir razones válidas para justificar los retrasos presentados en el cumplimiento de sus obligaciones.

Por lo expuesto, los argumentos presentados por el contratista en este capítulo no pueden ser de recibo como justificación de su incumplimiento.

1.2. Respecto de que la supervisión le exigió al contratista el cumplimiento de un cronograma de entregas parciales, entregar los elementos "armados" y contar con un equipo humano o personal de su empresa para las entregas, condiciones no exigidas en el Anexo No. 1 Ficha Técnica:

Al revisar estos argumentos del contratista tendientes a justificar el incumplimiento endilgado, se observa que el contratista desconoce, por una parte, que el cronograma de entregas parciales fue elaborado al inicio de ejecución del contrato conjuntamente entre él y la supervisión y que su propósito no era otro que programar unas fechas estimadas para las entregas de los elementos en las sedes de las Direcciones Seccionales de la Entidad a nivel nacional sin modificar el plazo de

[32] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Consejero ponente: José Roberto Sáchica Méndez. Expediente: 68001233300020150023002 – 4 de abril de 2025.

ejecución del contrato; y por otra parte, que la entrega de los elementos armados, con el equipo humano ofrecido por el contratista, eran obligaciones surgidas del contrato y de la oferta presentada por el contratista.

Sobre el asunto de la presunta exigencia de un cronograma de entregas parciales, el contratista manifestó:

> *"2.2.1 De acuerdo con la designación de la supervisión realizada… la supervisora y el representante legal del contratista Map ingenieros de común acuerdo suscribieron el acta de inicio del 29-10-2024 en este se determinó de manera conjunta el cronograma de ejecución del contrato 00-185-2024, …*
>
> *Como hemos mencionado anteriormente en la presente carta,* ***el cronograma de entrega del contrato 00-185-2024 fue unilateralmente cambiado por la señora supervisora a Cronograma de entregas parciales para Bogotá,*** *y nosotros en estado de subordinación de acuerdo al Ley 80 Articulo 5 de los derechos y deberes de los contratistas numeral 2: "Colaboraran con las entidades contratantes en lo que sean necesario para que el objeto contratado se cumpla y que este sea de la mejor calidad; acataran las ordenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general obraran con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y en trabamiento que pudieran presentarse", nos vimos obligados a aceptar.*
>
> *Anexo acta de inicio (anexo 11)[33]"* (subrayado fuera del texto)

En cuanto a la presunta exigencia de entregar los elementos armados, el contratista señala:

> *"****Elementos armados, tampoco se especificaba que los elementos debían entregarse armados y cabe especificar que estos elementos se entregan desarmados por motivos de almacenamiento y transporte****, por cuanto desarmados son apilables, no sufren daño alguno, ocupan menos espacio y requieren camiones más pequeños, entregar los elementos armados ocasionaba un transporte mucho más delicado, espacioso, necesitaba camiones más grandes y más numerosos, generándonos con eso un elevado costo de transporte,* ***cabe agregar que la ficha técnica no trae dentro de la especificación que el elemento deba venir armado, esta fue una orden de los funcionarios supervisores*** *y que aparecen firmantes de las actas a la que nos tuvimos que adherir por estar en un estado de subordinación y por ser junto a lo a lo anterior y al siguiente numeral exigencia del supervisor para podernos recibir, porque si no cumplimos con esto estábamos supeditados a que no nos recibía, es decir, no quisieron recibir los elementos como los suelen entregar los almacenes de grandes superficies que suelen vender los elementos al por mayor y al detal y venden los muebles desarmados con instrucciones de armado para evitar daños."[34]*

En relación con la presunta exigencia de contar con un equipo humano a la hora de la entrega, el contratista expone:

> *"Al ser tan voluminosos los elementos a entregar, tan dispendiosa la revisión, tan demandante de tiempo,* ***se nos exigió que debíamos trasladar un considerable número de personas de nuestra empresa*** ***(exigencia esta que tuvimos que cumplir a pesar que la ejecución del contrato no requería equipo humano o técnico formalmente definido dentro del contrato o alguna parte especifica que se exija para la participación contar con un equipo humano a la hora de la entrega para desempacar y empacar cada elemento para la verificación),*** *para que ellos ayudaran a desempacar y nuevamente empacar los elementos después de las minuciosas inspecciones que ya demandaban tiempo de por sí, cabe agregar que pudimos notar por otras empresas que también coincidieron en entrega con nosotros, que a ellos no les exigían este protocolo de entrega tan exhaustivo, detallista y meticuloso."[35]*

Estos tres elementos serán estudiados a la vez por su relación, conforme las consideraciones que se exponen a continuación:

En la cláusula 6.2 del anexo No. 4 *"Cláusulas Contractuales"*, las partes acordaron que **el lugar de ejecución del contrato** serían los sitios definidos en el numeral 6 *"Ciudades y sedes de entrega de los elementos"* del Anexo No. 1 Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas.

[33] Página 39 del escrito de descargos del contratista
[34] Páginas 21 y 22 del escrito de descargos del contratista
[35] Página 22 del escrito de descargos del contratista

A su vez, el numeral 6 *"Ciudades y sedes de entrega de los elementos"* del Anexo No. 1 Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas, **indicó que los elementos debían ser entregados, conforme las cantidades allí informadas, en las ciudades donde la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN cuenta con una sede.**

En línea con este requerimiento, la obligación 8.2.3 de la cláusula 8.2 *"Obligaciones especiales del contratista"* del Anexo No. 4 *"Cláusulas contractuales"*, solicitó que el contratista presentara *"…**el cronograma de entrega de los bienes objeto del presente proceso al día hábil siguiente a la suscripción del acta de inicio para aprobación del supervisor.**"*

Adicionalmente, la condición 1 del numeral 5 *"Condiciones específicas a realizar por el contratista"* del Anexo No. 1 Ficha Técnica, exigió que el contratista debía **realizar la entrega de los elementos objeto del contrato en las ciudades, sedes y cantidades indicadas en el numeral 6 *"Ciudades y sedes de entrega de los elementos"* de ese anexo**, **conforme al cronograma establecido**, previa coordinación logística con supervisor del contrato y en los horarios establecidos por la Entidad.

Para los supervisores asignados en las Direcciones Seccionales, el anexo No. 4 estableció, en el numeral 11.3.2 de la cláusula 11.3 la obligación correspondiente a **supervisar el cumplimiento del cronograma** definido con el Supervisor del Nivel Central.

A su vez, la obligación especial 8.2.6 de la Cláusula 8.2 del Anexo No. 4, establecía que el contratista **debía disponer de transporte y demás aspectos necesarios para garantizar la entrega oportuna de los bienes** y que los costos de transporte y entrega de los elementos también debían ser asumidos por él.

El contratista también tenía a su cargo, **los costos de ensamble, embalaje, servicios de transporte, traslado** y todos aquellos necesarios para el cumplimiento del objeto contractual; de conformidad con la cláusula 8.2.5 del Anexo No. 4.

De igual manera, conforme la obligación especial 8.2.4 de la cláusula 8.2 del Anexo Bo. 4, el contratista debía garantizar que los elementos estuvieran **empacados o protegidos para su protección en el transporte**, **y que los mismos sean entregados en perfecto estado y en su empaque original.**

Con fundamento en las disposiciones del contrato No. 00-185-2024, el contratista MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU y la DIAN, acordaron conjuntamente, en la reunión de suscripción del acta de inicio, un cronograma para la ejecución del contrato,

Prueba de ello, es que el numeral (vi) del acta de inicio indicó: *"(vi) Se acuerda de manera conjunta el cronograma de ejecución del contrato 00-185-2024, que es parte integral del esta acta."*. Este documento, fue suscrito por las partes el 19 de octubre de 2024, sin ninguna anotación adicional sobre este punto.

En ese cronograma se definieron, respecto de las sedes y ciudades relacionadas en el alcance del objeto, la cantidad y clase de elemento a entregar y se pactó, igualmente, un compromiso de fecha de entrega. También se incluyó la dirección de la sede, el contacto en la ubicación y una columna con aspectos prioritarios para tener en cuenta tanto por el contratista como por la Entidad.

Ahora bien, aunque la fecha final de ejecución del contrato estaba prevista para el 28 de diciembre de 2024 — como plazo máximo para el cumplimiento de las obligaciones de entrega y recibo de los elementos contratados—, el cronograma establecido les permitía, tanto a la Entidad como al contratista, organizar con antelación la logística necesaria para llevar a cabo dicho proceso de manera ordenada y eficiente.

Conforme lo analizado hasta este punto, resulta ilógico que el contratista, alegue en esta etapa, que *"…el cronograma de entrega del contrato 00-185-2024 fue unilateralmente cambiado por la señora supervisora a Cronograma de entregas parciales para Bogotá, y nosotros en estado de subordinación de acuerdo al Ley 80 Articulo 5 de los derechos y deberes de los contratistas numeral 2 (…) nos vimos obligados a aceptar."*

Afirmación absolutamente contraria a la actuación de representante legal del contratista, quien de manera libre y voluntaria suscribió, junto con el supervisor, el acta de inicio en la que, a su vez, acordaron conjuntamente un cronograma con un total de catorce (14) entregas, así:

Ciudad	Base para portátil	Soporte Eleva Monitor	Descansa pies	Compromiso de Fecha de entrega
Bogotá D.C	1500	143	73	22/11/2024
Bogotá D.C	1900	0	200	6/12/2024
Bogotá D.C	1900	0	200	16/12/2024
Bogotá D.C	1360	0	100	23/12/2024
San José del Guaviare	6	5	2	29/11/2024
Puerto Carreño	7	5	3	29/11/2024
Puerto Inírida	11	5	3	29/11/2024
Puerto Asís	17	5	6	29/11/2024
Tumaco	23	5	6	29/11/2024
Maicao	24	5	6	29/11/2024
Arauca	21	5	6	29/11/2024
Leticia	31	5	5	29/11/2024
Urabá	22	7	14	29/11/2024
Quibdó	30	10	6	29/11/2024

Lo anterior implicaba que el contratista, debía poner a disposición de la DIAN a efectos de ejecutar adecuadamente el contrato, su capacidad logística, técnica y de recurso humano, para realizar el total de entregas acordadas, en los tiempos aceptados por él inicialmente, cumpliendo con los requerimientos técnicos y de calidad solicitados.

Sin embargo, el contratista pretende justificar su incumplimiento, en una modificación unilateral del cronograma por parte de la Entidad que no existió.

Adicionalmente, respecto a las solicitudes relacionadas con entregar los elementos armados y poner a disposición de la Entidad, para la ejecución del contrato No. 00-185-2024, de personas para las entregas o la verificación conjunta correspondiente, se advierte que tales requerimientos, tienen su fundamento en la obligación especial 8.2.5 de la cláusula 8.2 del Anexo No. 4 *"Cláusulas Contractuales"*, en la que el contratista tenía la obligación de asumir **los costos de ensamble, embalaje, servicios de transporte, traslado y todos aquellos necesarios para el cumplimiento del objeto contractual.**

Al respecto, en el acta de inicio aportada por las partes para valoración en el trámite de este procedimiento, se evidencia que otro de los acuerdos a los que llegaron tanto la Entidad como el contratista, consistió en que *"(v) el contratista se compromete a que, **para el momento de la entrega**, de los elementos ergonómicos **dispondrá de mínimo dos (2) personas vinculadas a su empresa** para la verificación conjunta que corresponda, a efectos de garantizar la calidad de los mismos"*

Por lo tanto, no es de recibo que el contratista afirme, sin prueba alguna, que la Entidad le exigió trasladar a un *"considerable número de personas de su empresa"*, esto porque, para la correcta ejecución de un contrato de esta naturaleza, es apenas necesario que el proveedor de los bienes disponga de un personal mínimo para las actividades asociadas con el transporte, cargue, descargue, embalaje, ensamble y demás relacionadas para lograr la correcta entrega de los elementos que le fueron solicitados.

Para la ejecución de este tipo de contratos, todo proveedor, fabricante o distribuidor de elementos de esta naturaleza, debe contar con las condiciones mínimas necesarias para garantizar el cumplimiento integral de las obligaciones pactadas.

Estas condiciones comprenden, entre otras, la capacidad logística para la distribución oportuna de los bienes, la disponibilidad de personal idóneo para las labores de cargue y descargue, y la infraestructura operativa que respalde la ejecución eficiente del objeto contractual.

Tales capacidades se entienden como inherentes a la actividad comercial que desarrolla el contratista y, por tanto, no requieren estipulación expresa en el contrato o sus anexos para ser exigibles.

En consecuencia, se reitera, no resulta procedente que el contratista pretenda justificar el incumplimiento de actividades esenciales —como el suministro de personal para el descargue de los elementos— bajo el argumento de que dichas obligaciones no fueron expresamente previstas en el contrato. La ausencia de una cláusula específica no exime al contratista del deber de prever y disponer los medios necesarios para la ejecución adecuada del objeto contractual, conforme a los principios de planeación, responsabilidad y cumplimiento que rigen la contratación estatal.

En efecto, quedó consignado en acta de fecha 2 de diciembre de 2024 –día en el que se intentó hacer la primera entrega-, que esta no pudo ejecutarse porque las bases para portátil que presentó el contratista no se encontraban completas si no en partes.

En ese momento, el contratista intentó justificar su retraso con las entregas pactadas, que según indicó se debieron a las fuertes lluvias que no permitieron que la pintura de los elementos se secara, guardando silencio sobre la presentación, ante la DIAN, de elementos que no se encontraban completos, aun cuando su obligación era la de asumir el ensamble y los costos de esta actividad.

1.3. La supervisión incurrió en una modificación al contrato al cambiar unilateralmente las especificaciones técnicas, exigir un cronograma de entregas y que los elementos se entregaran armados, desconociendo los procedimientos internos de la entidad para modificar un contrato.

Tal y como quedó documentado anteriormente, la supervisión del contrato ejerció su función de control y vigilancia del contrato conforme a la Ley 1474 de 2011 y el contrato, dando precisas instrucciones al contratista para el cumplimiento del contrato de manera oportuna y debida. Ninguna de las instrucciones dadas excedió el ámbito de la ley y del contrato en materia de supervisión y menos aún constituyó modificación al acuerdo suscrito entre las partes.

En relación con los descargos presentados, el contratista argumenta en distintos apartes de su escrito que la Entidad le habría formulado exigencias que modificaron las especificaciones técnicas de los elementos contratados, particularmente durante las reuniones de verificación de muestras realizadas el 31 de octubre y el 5 de noviembre de 2024, así como en el marco de varias entregas parciales.

Con base en su interpretación de ciertos apartes del procedimiento DIAN PR-ADF-0433 “Etapa Precontractual” y del instructivo DIAN IN-ADF-0087 “Modificación de contratos”, el contratista concluye que dichas solicitudes constituyeron una modificación del objeto contractual, la cual, según afirma, no fue tramitada conforme a los procedimientos internos establecidos para tal fin.

No obstante, tal como se expuso en el análisis de los argumentos contenidos en los numerales 1.1 y 1.2 del presente acto administrativo, quedaron desvirtuadas las afirmaciones del contratista en cuanto a que la supervisión habría modificado unilateralmente las especificaciones técnicas contenidas en el Anexo No. 1 – Ficha Técnica, o que le hubiere exigido condiciones no pactadas, tales como la entrega de los elementos armados, el cumplimiento de un cronograma de entregas parciales o la disposición de personal para las entregas.

En efecto, según consta en las actas de las reuniones de verificación de muestras, las observaciones formuladas por la Entidad tuvieron como única finalidad garantizar que las muestras inicialmente presentadas por el contratista cumplieran con las especificaciones técnicas previamente establecidas en el Anexo No. 1. Las actas correspondientes a las reuniones del 31 de octubre y 5 de noviembre de 2024 evidencian que el contratista manifestó estar de acuerdo con los ajustes requeridos, reconociendo que eran necesarios para dar cumplimiento a las condiciones técnicas pactadas.

En línea con lo anterior, el contratista presentó, de manera libre y voluntaria, las muestras ajustadas de los elementos “descansa pies” y “base para portátil”, las cuales fueron aprobadas por la Entidad.

No obstante, la muestra corregida del elemento "soporte eleva monitor" no fue entregada, ni tampoco se cumplió con la entrega total de las cantidades contratadas para dicho elemento.

De otra parte, las pruebas que integran el expediente permiten concluir que no existió exigencia arbitraria o caprichosa por parte de la Entidad, en relación con la entrega de los elementos armados, la presentación de un cronograma de entregas o la disposición de personal para las actividades de verificación de los elementos. Tales actividades corresponden a obligaciones contractuales expresamente pactadas y a compromisos adquiridos por el contratista con la suscripción del acta de inicio, razón por la cual su exigencia no constituye una modificación contractual que se haya realizado omitiendo la aplicación de los procedimientos correspondientes.

En consecuencia, este argumento no resulta válido para justificar ni eximir al contratista – MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU del incumplimiento que se le imputa, toda vez que las solicitudes y requerimientos formulados por la Entidad se realizaron dentro del marco jurídico del contrato No. 00-185-2024 y en ejercicio de las facultades de supervisión y control que le son propias.

Por todo lo expuesto anteriormente, este descargo no tiene vocación de prosperar con la finalidad de desvirtuar el incumplimiento que es materia de este procedimiento sancionatorio.

2) En relación con el descargo referido a que la supervisión del contrato aceptó una prórroga al plazo de ejecución sobre la cual luego se retractó; el contratista presentó una solicitud de suspensión del contrato por desequilibrio económico y, el acontecimiento de situaciones de fuerza mayor y caso fortuito que justifican el incumplimiento de MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU.

Dice el contratista a folio 29 de su escrito de descargos, que las modificaciones unilaterales en las especificaciones técnicas del elemento "base para portátil", generaron aumento en los costos de fabricación, transporte y de personal.

Agrega que esa situación ocasionó un *"desajuste en el proceso de fabricación"* porque se requirieron procesos adicionales de pintura, piezas adicionales para el elemento "base para portátil y, con las devoluciones que realizó la Entidad, el contratista se vio en la necesidad de solicitar una prórroga que fue negada a un día de finalizar el plazo de ejecución. En su interpretación, la negativa de la DIAN respecto de la prórroga requerida contraviene lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 que indica los *"Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones."*

Al respecto en su escrito de descargos afirma:

> *"(viii) Dio tramite oportuno dentro de la Dian, a las sugerencias, reclamaciones, peticiones y/o consultas del contratista;*
>
> *Como se menciona anteriormente ante nuestra solicitud de prorroga y aprobación de esta petición por parte de la señora supervisora en acta firmada el 16 de Diciembre de 2024 y correo electrónico, el luego retractarse el 27 de Diciembre de 2024, a más de 10 días hábiles de la aceptación de dicha solitud nos parece que la señora supervisora de acuerdo al artículo Art. 14 de la Ley 1437 de 2011 <modificado por el Art.1, L.1755/2015> ,* ***tenía dentro de los 10 días de haber sido aceptada esta solicitud entregarnos el documento de la prórroga aceptada y no la negación*** *de esta a nosotros los peticionarios después de 10 días de espera por dicho documento."*[36]

Para realizar el análisis de esta línea de argumentación propuesta por el contratista, resulta pertinente abordar el estudio desde el punto de vista jurídico, en relación con la posibilidad de modificar contratos estatales previamente celebrados.

En principio, es indispensable recordar que las modificaciones a los contratos estatales tienen un carácter excepcional; esto porque, la regla general es la NO modificación del contrato y, en consecuencia, lo esperado es que la ejecución se dé en estricto cumplimiento de las condiciones jurídicas, técnicas y financieras acordadas por las partes.

[36] Páginas 11 y 12 del escrito de descargos del contratista

No obstante, si en el curso de la ejecución del contrato, sobrevienen a las partes situaciones o circunstancias que para el momento de la planeación o suscripción resultaban imprevisibles, existe la posibilidad de realizar una modificación contractual y lograr con ello la finalidad prevista en la contratación. Pero para lograr dicha modificación, es indispensable que la administración analice frente al caso concreto, si las situaciones que originaron la solicitud de modificación son viables desde el punto de vista jurídico, técnico y financiero.

Al respecto, la Agencia de Contratación Publica Colombia Compra Eficiente – CCE, en concepto C-759 de 2022, indicó:

> *"Es claro, entonces, que conforme a la regulación legal y a la interpretación que de la misma han hecho el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, la cual se comparte por esta Agencia,* ***es viable jurídicamente modificar los contratos estatales, pero esta medida tienen carácter excepcional*** *y solo procede cuando con ella se pretenda garantizar el interés público, cuando la entidad haya verificado y así pueda constatarse por cualquier que la causa de la modificación es real y cierta, y cuando se deriva de previsiones legales, esto es, cuando la modificación encuentra sustento no solo en circunstancias fácticas propias de la ejecución del contrato, sino, además, cuando tales situaciones ponen de presente la necesidad de dar cumplimiento a previsiones establecidas por el legislador.* ***Así las cosas, para establecer si un contrato determinado puede ser susceptible de modificación, se hace necesario que la Administración analice, en cada caso, la concurrencia de los aspectos antes referidos.****"*

De otra parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el año 2016 señaló:

> *"…se puede afirmar que es viable la modificación del contrato de forma consensuada o unilateral para variar sus límites temporales y, por tanto, para ampliar o reducir los plazos de ejecución del mismo, entre otras razones, por la aparición de circunstancias nuevas o de causas imprevistas que no se contemplaron en el momento de su celebración, y con el exclusivo objeto de "evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos" a cargo de la entidad contratante.*
>
> *Ahora bien,* ***la ampliación o prórroga del plazo contractual en estos eventos, implica una modificación al acuerdo inicial y en tal sentido demanda los mismos requisitos establecidos en la ley para el perfeccionamiento, ejecución y oponibilidad del contrato estatal: constar por escrito, prórroga de las garantías y publicación oficial, por ejemplo."***[37]

Para el caso que nos ocupa, a folio 88 del escrito de descargos del contratista – documento *"Anexo solicitud de prorroga"*- este despacho encontró que el 16 de diciembre de 2024, MAP INGENIEROS Y/O MARIA FRNANDA CORTES EU solicitó a la Entidad ampliación del plazo del contrato No. 00-185-2024, esto es, hasta el 29 de enero de 2025, con fundamento en las siguientes situaciones:

> *"1. La avería de la maquina Router CNC, la cual es una maquina controlada por una computadora cuya funcion es realizar cortes de forma automatizada en la madera, y con la que se estaban fabricando las piezas para los eleva portátil, elevamonitores y descansa pies en la empresa Diseños y Acrilicos Duque SAS la cual requirió 25 dias para su reparación. (Anexo 1)*
>
> *2. La no disponibilidad a nivel nacional el pigmento que da color a la pintura que se estaba utilizando para pintar los elementos ergonomicos de madera suministrada por la empresa Amtex S.A.,(Anexo 2)*
>
> *3. Dificultades en el sacado de la pintura por mayores precipitaciones en el pasado mes de noviembre respecto a Noviembre del año anterior, ya que la humedad en el ambiente retarda el secado de la pintura. (Anexo 3)*[38]*"*

Como solución a las situaciones antes mencionadas, el contratista informó en ese mismo escrito, que había tomado las siguientes medidas:

> *1. Se compro una maquina Router CNC, la cual fue configurada exclusivamente para generar los ruteos de madera MDF necesarios para la ejecución del contrato (Anexo 4)*

[37] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil- Consejero ponente: Germán Bula Escobar (E), Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278)
[38] Página 88 del escrito de descargos del contratista

> *2. Se realizaron pruebas de pinturas con el fin de realizar el cambio de proveedor de pintura para dar continuidad a la producción."*[39]

Finalmente, se evidenció también que adjunto a esa solicitud se presentaron los siguientes documentos soporte:

> 1. Carta emitida por una empresa llamada Diseños y Acrílicos dirigida a MAP INGENIEROS, en la que esa empresa informó que no pudo cumplir la entrega del trabajo contratado, relacionado con el ruteo de 1500 piezas semanales en mdf para la elaboración de elevadores para portátil, descansa pies y elevadores para monitor, a causa del daño del motor splinder de la máquina router;
>
> 2. Carta emitida por AMTEX dirigida a interesados y clientes, en la que informa que, por dificultades de logística internacional, llevaban algunos meses sin poder producir su referencia AQUAMIX NEGRO, en todas sus presentaciones;
>
> 3. Carta emitida por BERMON SOLUTIONS SAS, quienes le comunican a MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU que, debido a la humedad presentada en el mes de noviembre tuvieron dificultades en el secado de la pintura, lo que retrasó la actividad de pintar las piezas de los elementos elevadores de portátil, eleva monitores y descansa pies;
>
> 4. Histórico Precipitaciones Noviembre 2023/2024 - Fuente: https://meteostat.net/es/ y;
>
> 5. Certificación emitida por BERMON SOLUTIONS SAS, en la que esa empresa informó a quien interesara, que el 25 de noviembre de 2024 adquirió en sociedad con MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU, una maquina ROUTER CNC para elaboración de piezas en MDF de los elementos elevadores de portátil, eleva monitores y descansa pies.

En respuesta a esa solicitud, la supervisora del contrato le informó al contratista, mediante correo electrónico de 16 de diciembre de 2024, que la prórroga sería aceptada y que procedería con el trámite correspondiente. Para ello, le solicitó al contratista copia del certificado de existencia y representación legal, antecedentes, certificación de pago de aportes parafiscales, entre otros.

A su vez el 17 de diciembre 2024, el contratista remitió los documentos solicitados. Esto, según se evidencia a folios 102 y 103 del escrito de descargos de MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU.

El expediente también da cuenta que, el 20 de diciembre de 2024[40], el contratista realizó una última entrega de elementos a la DIAN. En el acta consta el recibo de 238 unidades y la devolución de 38 unidades del elemento "base para portátil". La devolución se realizó por deficiencias en la calidad de la pintura y rayones. En acta se dejó constancia de un recibo total de elementos, incluyendo las entregas parciales antes realizadas, de 236 unidades del elemento base para portátil y ninguna de los elementos "descasa pies" y "soporte eleva monitor".

No obstante los hechos acreditados previamente, el contratista sostiene, en relación con la solicitud de prórroga presentada que al haber sido esta aceptada inicialmente por la supervisión del contrato –quien además le requirió ciertos documentos para adelantar el trámite correspondiente-, la Entidad contaba con un plazo de diez (10) días para expedir el documento de prórroga, y no para emitir una respuesta negativa.

Sin embargo, como se ha señalado, las modificaciones contractuales tienen un carácter excepcional dentro del régimen de contratación estatal, y su procedencia exige no solo el acuerdo de voluntades entre las partes, sino también su formalización mediante documento escrito. En consecuencia, la solicitud de modificación de un contrato en ejecución no puede asimilarse a una petición dirigida a una autoridad administrativa en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, cuando un contratista somete a consideración de la Entidad Estatal la posibilidad de suscribir un acuerdo modificatorio respecto de alguna de las condiciones del contrato en ejecución, dicha solicitud no constituye una petición de reconocimiento de derechos, ni la resolución de una

[39] Página 89 de escrito de descargos del contratista.
[40] Anexo_21_Registro_Asistencia_reuniones_20_12_2024 publicado en SECOP II

situación jurídica particular, ni la prestación de un servicio, ni la solicitud de información, copias, ni la presentación de consultas, quejas, denuncias, reclamos o recursos administrativos.

Así las cosas, antes de que pueda aceptarse una solicitud de modificación contractual y dada su naturaleza excepcional, la Entidad debe adelantar, a través del área competente, un análisis de viabilidad jurídica que permita determinar si la modificación propuesta es procedente, en atención a los principios que rigen la contratación estatal, tales como: transparencia, economía, eficiencia, eficacia, responsabilidad, planeación, entre otros.

Al respecto, resulta igualmente relevante analizar, nuevamente, las facultades con que cuentan los funcionarios encargados del seguimiento a la ejecución del contrato estatal.

De conformidad con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, la supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del cumplimiento del objeto contractual, ejercido por la entidad estatal contratante, siempre que no se requieran conocimientos especializados.

En desarrollo de estas funciones, el supervisor cuenta con facultades limitadas y claramente definidas, no siendo una de ellas la de suscribir acuerdos con el contratista tendientes a modificar las condiciones de ejecución inicialmente pactadas o a las relacionadas con la suspensión de la ejecución del contrato.

Conforme lo anterior, la simple manifestación de un funcionario en cuanto a la aceptación y compromiso de trámite de una modificación contractual no compromete, en modo alguno, a la Entidad contratante, en sentido de entender que la misma será aceptada bajo las condiciones propuestas por la parte que la solicitó.

En el caso concreto, el contratista MAP INGENIEROS Y/O MARÍA FERNANDA CORTÉS EU presentó ante la DIAN una solicitud de ampliación del plazo de ejecución del Contrato No. 00-185-2024, con fundamento en determinadas circunstancias que, según indicó, afectaron el normal desarrollo de las actividades contractuales. En dicha solicitud, el contratista propuso como nueva fecha de terminación el 29 de enero de 2025, en lugar del 28 de diciembre de 2024, fecha inicialmente pactada.

No obstante, dicha solicitud junto con el mensaje de aceptación emitido por la supervisión el 16 de diciembre de 2024, no implicaba, por sí mismo, la aprobación automática de la prórroga solicitada. Para que la modificación del plazo tuviera efectos jurídicos, era indispensable que la Entidad evaluara previamente su procedencia a la luz de las condiciones contractuales pactadas, la finalidad perseguida por la contratación, las razones aducidas por el contratista y las disposiciones presupuestales aplicables. Solo una vez se surtiera dicho análisis, y de encontrarse jurídicamente viable, podría formalizarse la modificación mediante el correspondiente documento contractual o de otrosí aplicable.

Ahora bien, en cuanto a las causas informadas por el contratista para solicitar la ampliación del plazo, es necesario recordar que no cualquier situación que el contratista denomine o considera como anormal o imprevisible y que afecta su operación, constituye un caso fortuito o de fuerza mayor que impida el cumplimiento de sus obligaciones.

Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha indicado:

> *"El artículo 64 del Código Civil señala que la fuerza mayor es el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, etc. Desde este punto de vista, los elementos de la fuerza mayor son la* ***imprevisibilidad*** *y la* ***irresistibilidad****. Con todo, como indica la jurisprudencia, el evento también debe ser externo al deudor.*
>
> *La* ***exterioridad*** *apunta, en términos generales,* ***a que el hecho impeditivo debe ser extraño al deudor, estar fuera de su control y no haber sido generado por un hecho propio*** *o de las personas por las cuales debe responder. (…) De igual manera, si el contrato versa sobre una cosa, los vicios de ésta no se consideran externos al deudor.*

La determinación de la imprevisibilidad supone evaluar si una persona prudente, colocada en las mismas circunstancias del deudor, debió prever la ocurrencia del hecho. Por ello, la imprevisibilidad se aprecia por comparación a un modelo abstracto, es decir, se toma en cuenta lo que una persona de similares condiciones debió prever en las mismas circunstancias al momento de contratar.

*El deudor tiene la obligación de prever **"lo que es suficientemente probable, no simplemente posible"**, por lo que **un hecho se considera imprevisible si no existe manera de contemplar o anticipar su ocurrencia en condiciones de normalidad, justamente porque se presenta de súbito o en forma intempestiva**. La calificación de un hecho como fuerza mayor debe efectuarse de cara a cada caso concreto, esto es, ponderando las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon el suceso. Según la jurisprudencia, para tal efecto deben considerarse los siguientes criterios: (i) el referente a su normalidad y frecuencia, (ii) el atinente a la probabilidad de su realización y (iii) el concerniente a su carácter inopinado, excepcional y sorpresivo.*

*Por otra parte, el elemento de la **irresistibilidad** alude tanto al evento mismo como a sus consecuencias. **La inevitabilidad del hecho debe ser absoluta**, por lo que no es suficiente la imposibilidad relativa del deudor. Así, **la mayor onerosidad sobrevenida para el cumplimiento de la prestación no constituye una imposibilidad absoluta**, lo cual marca una diferencia importante entre la fuerza mayor y las hipótesis a las que se les aplica la teoría de la imprevisión. **En definitiva, un hecho puede ser calificado como irresistible si es absolutamente imposible evitar sus consecuencias, es decir, si cualquier persona situada en las circunstancias que enfrenta el deudor invariablemente se vería sometido a esos efectos**, pues la incidencia de estos no está determinada por las condiciones especiales de quien lo afronta, sino por la naturaleza misma del hecho*

Cuando se reúnen los elementos constitutivos de la fuerza mayor, salvo pacto en contrario, el deudor queda liberado de responsabilidad y el acreedor no puede reclamar la indemnización de perjuicios, tal y como lo establecen los artículos 1604 y 1616 del Código Civil. La pérdida de la cosa debida por fuerza mayor constituye, además, un modo de extinción de las obligaciones, según lo previsto en el numeral séptimo del artículo 1625 y en los artículos 1729 y siguientes del Código Civil. En los contratos bilaterales y sinalagmáticos, la teoría de los riesgos responde la pregunta sobre quién debe asumir la carga patrimonial de la prestación que no se pudo satisfacer y qué sucede con la obligación correlativa de aquella que no puede ser cumplida por fuerza mayor[41]."

En el caso que nos ocupa, argumenta el contratista en su escrito de descargos que fue sometido a varios riesgos imprevisibles como: Las exigencias sobre especificaciones técnicas no incluidas en el Anexo No. 1, realizadas por la entidad en las primeras reuniones (31/10/2024 y 5/11/2024) y durante las entregas; la modificación del cronograma de entregas en Bogotá; la negativa de la DIAN a recibir elementos por defectos de pintura (especificación no contemplada en el anexo) y la negativa a una solicitud de prorroga previamente aprobada por la supervisión.

No obstante, los "riesgos imprevisibles" denominados así por el contratista, corresponden a circunstancias propias de la ejecución del contrato, que no constituyen hechos o circunstancias imprevisibles o irresistibles al contratista y que hayan sido externas a las partes. Por lo tanto, las situaciones mencionadas no constituyen eventos de fuerza mayor o caso fortuito eximentes de responsabilidad.

Es de anotar que cuando el contratista se refiere a que le fueron exigidas condiciones técnicas y de ejecución distintas a las pactadas y a la negativa por la entidad respecto de una solicitud de prorroga que realizó, se está refiriendo, **en gracia de discusión**, a presuntos incumplimientos por la Entidad contratante, no demostrados por él con los descargos y pruebas aportadas en su ejercicio de defensa.

[41] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. Consejero ponente: José Roberto Sáchica Méndez. Radicación número: 25000-23-26-000-2011-00696-01(48427)

De las pruebas aportadas por las partes en esta actuación y como quedó demostrado en los análisis realizados por este despacho a los descargos presentados por el contratista, la Entidad no le solicitó, exigió o requirió especificaciones técnicas distintas para la elaboración o entrega de los bienes a las establecidas en el Anexo No. 1 o en los demás documentos del contrato. Todas las actas, tanto de aprobación de muestras como de recibo parcial y devolución de elementos, fueron suscritas por el contratista, quien no informó, durante el plazo de ejecución, que los presuntos cambios de especificaciones y condiciones de entrega que ahora alega estaban afectando su proceso de producción.

En relación con la solicitud de prórroga, se evidenció que MAP INGENIEROS Y/O MARÍA FERNANDA CORTES EU suministró a la entidad, como soporte de dicha solicitud, copia de varias comunicaciones en las que sus supuestos subcontratistas manifestaron no haber podido cumplir con los trabajos contratados. Estos trabajos estaban relacionados con el ruteo de piezas para la elaboración de los elementos elevadores para portátil, descansa pies y elevadores de monitor, así como con los trabajos de pintura de esas mismas piezas.

Sobre lo anterior, es necesario advertir que el deber de planeación de la ejecución del contrato, en lo que respecta al proceso de producción de los elementos contratados, recaía única y exclusivamente en el contratista MAP INGENIEROS Y/O MARÍA FERNANDA CORTES EU.

En esa medida, era responsabilidad del contratista prever los riesgos asociados a la subcontratación o a la solicitud a terceros para la realización de actividades necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones frente a la DIAN. En igual sentido, al advertir la materialización de situaciones que generaran retrasos o dificultades en su proceso de producción, era su deber tomar las medidas necesarias para evitar que dichas situaciones –posiblemente previsibles- afectaran el desarrollo del contrato.

Sin embargo, es importante señalar que solo hasta el 23 de diciembre de 2024 el contratista solicitó autorización para utilizar un nuevo tipo de pintura, a pesar de que, desde la primera entrega, era evidente que la pintura inicialmente empleada presentaba fallas de calidad. Estas deficiencias no solo generaron retrasos en el cronograma de ejecución, sino también devoluciones de productos, las cuales ahora el contratista cuestiona.

En ese sentido, si según su versión la especificación de pintura para el elemento “base para portátil” le fue impuesta unilateralmente por la Entidad, sin estar contemplada en la ficha técnica, cabe preguntarse: ¿por qué ofreció a la DIAN una muestra de un elemento pintado con una sustancia que presentaba tantas dificultades para el secado? Y, además, ¿por qué insistió en el uso de dicho producto, aun cuando dicha especificación no había sido requerida para ese elemento?

Estas situaciones muestran posibles fallas en la planeación, por parte del contratista, del proceso de producción de los elementos ergonómicos contratados, así como su incapacidad para implementar medidas correctivas eficaces ante la materialización de riesgos que le correspondía gestionar.

En consecuencia, como la relación contractual es entre la DIAN y MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU, recae sobre este ultimo la responsabilidad de cumplir con las obligaciones de entrega del total de los elementos contratados dentro del plazo pactado. Por lo tanto, no puede aceptarse como justificación del incumplimiento la ocurrencia de situaciones que estaban bajo su entero control y vigilancia.

Adicional a lo anterior, el 23 de diciembre de 2024[42], el contratista remitió comunicación a la Entidad mediante la cual reiteró la solicitud de prórroga previamente presentada y, además, solicitó la suspensión del contrato, alegando un supuesto desequilibrio económico derivado del no pago de facturas correspondientes a otros contratos suscritos con distintas Direcciones Seccionales de la DIAN.

[42] Anexo_22_solicitud_entrega_elementos_ergonomicos_23_12_2024 publicado en SECOP II

Frente a esta solicitud, es pertinente recordar que, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que proceda el restablecimiento del equilibrio económico de un contrato estatal, deben cumplirse ciertos requisitos. Al respecto, la Sección Tercera ha señalado:

> *"…*
> *44. En relación con el origen de la afectación de la ecuación contractual que da lugar a su restablecimiento, **se han identificado diversas causas**, entre ellas **la fundada en la teoría de la imprevisión** como factor exógeno, y que consiste **en un hecho extraordinario y ajeno a las partes, que se presenta con posterioridad a la celebración del contrato y durante su ejecución**, que no era razonablemente previsible por ellas cuando se suscribió el acuerdo de voluntades y que afecta de manera grave el cumplimiento de las obligaciones, haciéndolo significativamente más oneroso para una de ellas. Son pues, requisitos para que se configure este evento de rompimiento del equilibrio económico del contrato, que dé lugar al reconocimiento de los mayores costos a favor de la parte afectada, los siguientes:*
> *44.1. Que, con posterioridad a la celebración del contrato, se presente un hecho ajeno a las partes, no atribuible a ninguna de ellas.*
> *44.2. Que ese hecho altere de manera anormal y grave la ecuación económica del contrato, es decir, que constituya un álea extraordinaria.*
> *44.3. Que esa nueva circunstancia, no hubiera podido ser razonablemente previsible por las partes.*
> *44.4. Que ese hecho imprevisto, dificulte la ejecución del contrato, pero no la imposibilite, de tal manera que el contratista en todo caso está obligado a cumplir con la ejecución del contrato[43]…"*

En lo que respecta al caso concreto, este Despacho pudo constatar que, al momento en que MAP INGENIEROS Y/O MARÍA FERNANDA CORTÉS EU presentó ante la Entidad la solicitud de suspensión del contrato, con fundamento en un presunto desequilibrio económico derivado del pago pendiente de facturas correspondientes a otros contratos suscritos con distintas Direcciones Seccionales de la DIAN, no logró alegar ni acreditar la existencia de un hecho extraordinario, sobreviniente y ajeno a las partes, ocurrido durante la ejecución del contrato, que hubiese afectado de manera grave la ecuación económica del mismo y, por ende, el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Lo anterior, por cuanto los pagos pendientes de otros contratos celebrados con diferentes Direcciones Seccionales de la DIAN no constituyen un hecho imprevisible ni externo a las partes que pueda considerarse como causal de alteración grave de la ejecución del contrato objeto de análisis.

Aunque si bien es comprensible que dicha situación pueda representar una dificultad operativa para el contratista, ello no lo habilita jurídicamente para condicionar el cumplimiento de las obligaciones contractuales a su cargo al pago de obligaciones derivadas de otros contratos, los cuales son completamente independientes y ajenos al presente vínculo contractual.

Por otra parte, en lo que respecta a los contratos estatales en los que procede la suspensión acordada de la ejecución de las obligaciones contractuales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto con radicación No. 11001-03-06-000-2016-00001-00 (2278) de 2016, precisó:

> *"[…] dado el interés público que gravita sobre la contratación estatal, las partes contratantes deberán en cada caso concreto: (i) ponderar que la naturaleza del contrato estatal admita la posibilidad de suspenderlo, (ii) verificar que lo que se pacte no esté prohibido expresamente en la ley ni resulte contrario al orden público y a las buenas costumbres, (iii) garantizar que la suspensión tenga por objeto la consecución del interés general y el cumplimiento de los fines estatales; y (iv) demostrar y justificar que su ocurrencia obedece a razones de fuerza mayor, o caso fortuito, o que procura la satisfacción del interés público.*

Con base en lo anterior, y dado que el contratista no acreditó los elementos constitutivos de la fuerza mayor que justificaran la necesidad de una suspensión, resultaba jurídicamente inviable que la Entidad accediera a lo solicitado en su comunicación. La situación expuesta por el contratista no configura un hecho que imposibilite la ejecución del contrato objeto de análisis.

[43] https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/41001233100020110016401/C117A7D96769387F0829AA28FDAA43F81B031B76DD6F121CD9D975A6AF0A94A6/2

En todo caso, se reitera que tanto la suspensión como la modificación de un contrato estatal solo proceden por mutuo acuerdo entre las partes, siempre que existan circunstancias debidamente probadas que imposibiliten la ejecución de alguna de las obligaciones contractuales, debido a factores externos y ajenos a la voluntad de los contratantes. No obstante, si alguno de esos factores, que en principio podrían considerarse externos, se encuentra bajo el control de una de las partes, estas podrán celebrar acuerdos orientados a preservar la ejecución del contrato estatal.

3) **En relación con los demás argumentos del contratista referidos a: i)** La publicación extemporánea de los informes periódicos de supervisión y del informe de presunto incumplimiento que vulneró los derechos de contradicción, defensa y debido proceso del contratista; **ii)** que las devoluciones realizadas de los elementos con rayones y defectos de pintura, fueron indebidas al sustentarse ellas en la matriz de riesgos del contrato y, **iii)** los supuestos actos de autoridad de funcionario público que imposibilitaron la ejecución del contrato; este despacho manifiesta que, ninguno de ellos, tiene la capacidad de desvirtuar el incumplimiento que se le imputa a MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU y no resultan procedentes, por las siguientes razones:

3.1) Sobre los derechos de contradicción, defensa y debido proceso: En el marco de la audiencia correspondiente al presente proceso administrativo sancionatorio contractual, este despacho garantizó, tanto al contratista como su garante, el ejercicio de los derechos de contradicción, defensa y debido proceso.

En efecto, tanto MAP INGENIEROS Y/O MARÍA FERNANDA CORTÉS EU como su garante ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, contaron con la oportunidad de presentar descargos, rendir explicaciones, aportar las pruebas que consideraran pertinentes y controvertir las allegadas por la Entidad.

Prueba de ello es el acta de la audiencia de fecha 8 de mayo de 2025, que muestra la participación (presencial) del señor Edward Paredes en calidad de representante legal del contratista y quien suscribió dicha acta correspondiente. En igual sentido, se dejó constancia de las intervenciones del apoderado del garante, quien asistió a través de medios electrónicos.

Asimismo, se recuerda que, junto con la citación a la audiencia, la Entidad remitió el informe de supervisión que dio origen a esta actuación. En consecuencia, la publicación extemporánea de los informes periódicos de supervisión no vulnera los derechos invocados por el contratista, toda vez que esta actuación administrativa se fundamenta en el informe de presunto incumplimiento, la citación y sus respectivos anexos, los cuales fueron debidamente notificados a las partes.

3.2) Respecto a la matriz de riesgos del contrato y al no recibo de elementos sin justificación: en relación con esta línea de argumentación, debe indicarse en primer lugar que, la matriz de riesgo del proceso de contratación SASI-00-008-2024 fue aceptada por el contratista MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTÉS EU con la presentación de su oferta y ratificada con la suscripción del contrato No. 00-185-2024.

En ese sentido, este no es el momento que, so pretexto de justificar su incumplimiento haga referencia a una presunta, en su opinión, inadecuada consecuencia en la forma de manejo del riesgo de calidad de los bienes.

Lo que se discute en esta actuación, es el incumplimiento contractual de MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU por la no entrega a satisfacción de los elementos que la entidad necesitaba en la vigencia 2024, para satisfacer la necesidad en relación con prevención de enfermedades musculo esqueléticas de su personal y, por tanto, garantizar que puedan cumplir adecuadamente sus funciones.

Tampoco hay prueba que permita concluir que las devoluciones de los elementos denominados “soporte eleva monitor” –únicos entregados por el contratista- se realizaron con fundamento en la consecuencia del riesgo de calidad de los bienes. Por el contrario, tal como consta en las actas de reuniones para la entrega de elementos y en los registros fotográficos que las acompañan, las negativas de la entidad al recibo de algunos elementos obedecieron al estado físico de los mismos,

los cuales evidenciaban acabados de baja calidad, golpes, rayones, desperfectos, entre otros defectos materiales.

3.3) Sobre los supuestos actos de autoridad en la ejecución del contrato: En cuanto a la alegación del contratista relativa a presuntos actos de autoridad ejercidos por funcionarios de la DIAN que habrían impedido la ejecución del contrato, se precisa que, en el marco de la contratación estatal, los denominados actos de autoridad corresponden a las facultades exorbitantes previstas en la Ley 80 de 1993.

En el caso del contrato No. 00-185-2024, no se evidencia que la Entidad haya ejercido tales facultades de manera que afectara la ejecución del contrato. Por el contrario, la DIAN actuó en ejercicio de sus funciones de supervisión y control, sin que ello configure un uso indebido de potestades excepcionales. En consecuencia, este argumento carece de fundamento jurídico y no tiene vocación de prosperar.

8.2. RESPUESTA A PETICIONES PRESENTADAS POR EL CONTRATISTA:

En consideración los argumentos antes expuestos, las peticiones realizadas por el contratista y que se relacionan a continuación, no serán atendidas favorablemente conforme los siguientes argumentos:

1) En relación con la petición de exonerar de responsabilidad MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU, por incumplimiento de las obligaciones a su cargo, por haberse presentado situaciones de fuerza mayor o caso fortuito en la ejecución del contrato No. 00-185-2024:

La cláusula 25 del contrato No. 00-185-2024, establece que *"La parte incumplida queda exonerada de responsabilidad por el incumplimiento de cualquiera de sus obligaciones o de alguna de las prestaciones a su cargo derivadas del contrato,* ***cuando el incumplimiento sea resultado o consecuencia de la ocurrencia de un evento de Fuerza Mayor o Caso Fortuito debidamente invocado y constatado de acuerdo con la normativa colombiana****…"*

Es claro que, para dar aplicación a esta cláusula, se requiere que la parte incumplida, esto es que MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU, demostrara o sustentara en el curso de esta actuación, con las pruebas correspondientes, que las situaciones en las que justifica el incumplimiento de sus obligaciones fueron el resultado de la ocurrencia de un evento de fuerza mayor o caso fortuito, externo, irresistible e imprevisible para él, de acuerdo con la normatividad colombiana.

Sin embargo, conforme las pruebas aportadas por las partes y los análisis expuestos por este despacho sobre los descargos presentados en escrito del 8 de mayo de 2025, el contratista no aportó prueba alguna ni logró acreditar la ocurrencia de situaciones de fuerza mayor o caso fortuito que le impidieran de forma grave, definitiva o temporalmente, el cumplimiento de sus obligaciones.

Por lo tanto, al encontrarse que ninguna de las situaciones presentadas por el contratista constituyó un evento de fuerza mayor o caso fortuito, esta petición no será atendida favorablemente y no se exonerará la responsabilidad del contratista en el cumplimiento de las obligaciones que contrajo con la suscripción del contrato No. 00-185-2024.

2) En cuanto a la solicitud a la entidad del recibo de varios elementos que quedaron en proceso de producción: Sobre esta petición es necesario informarle al contratista que el trámite de un proceso sancionatorio contractual en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, no contempla etapas de recibo de bienes que debieron entregarse en el plazo acordado por las partes en el contrato estatal y, por lo tanto, la petición no puede ser atendida favorablemente.

3) En lo que se refiere a no tener en cuenta, para el cálculo de la cláusula penal, el valor correspondiente a IVA, por no hacer parte del beneficio que recibe el contratista como valor contrato: En respuesta a esta solicitud, es necesario recordarle al contratista que el cálculo del valor de cláusula penal en los términos pactados por él en la cláusula 22.1 "Penal pecuniaria" del contrato No. 00-185-2024, **se debe realizar sobre el valor total del contrato,** esto es, sobre la

suma de **CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS QUINCE PESOS ($451.978.815) M/CTE, incluido el impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y demás impuestos, tasas y contribuciones de carácter nacional y/ o municipal legal, costos directos e indirectos a que haya lugar.**

En esa medida, se procederá con el cálculo correspondiente y los argumentos no pueden ser tenidos en cuenta por ser contrarios a las disposiciones previstas en la cláusula 22.1 *"Penal Pecuniaria"* del contrato No. 00-185-2024.

8.3. ANALISIS DE LOS DESCARGOS PRESENTADOS POR EL GARANTE:

A su turno, **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** a través de su apoderado y como garante del contratista presentó los siguientes descargos frente a la imputación presunto incumplimiento formulada contra el MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU, así:

1) Inexistencia de acreditación del presunto incumplimiento que se le imputa al contratista MAP INGENIEROS:

Afirma la seguradora que, conforme lo establecido en el artículo 1077 del Código de Comercio, la Entidad Estatal tiene el deber de acreditar o demostrar la ocurrencia del siniestro, esto es, el grado de responsabilidad que le asiste al contratista MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU por el presunto incumplimiento de sus obligaciones.

Para el caso concreto, advierte la aseguradora que, tal como lo indicó el representante legal del contratista en su escrito de descargos, el presunto incumplimiento que se le adjudica a MAP INGENIEROS tiene su origen en los mayores tiempos de producción de los elementos contratados y en la pintura utilizada por el contratista; esto con ocasión de las modificaciones introducidas por la Entidad contratante a anexo de especificaciones técnicas, hecho al que el contratista no pudo oponerse en razón a la posición dominante ejercida por los funcionarios de la DIAN en el curso de la ejecución del contrato.

Por lo tanto, al no existir una acreditación de la responsabilidad que se le imputa al contratista, es procedente, conforme lo dispuesto en el literal d) del artículo 86 de la Ley 14784 de 2011, el cierre y archivo de la presente actuación.

2) Modificación del estado del riesgo:

En relación con este argumento, informa el garante que, atendiendo lo dispuesto en el artículo 1041 y 1060 del Código de Comercio, es obligación del asegurado mantener el estado de riesgo y notificar al garante de los cambios que ocurran.

Sobre este caso particular, afirma el garante que, tal como lo manifestó el contratista en la exposición de sus descargos, la Entidad incorporó modificaciones a las especificaciones técnicas inicialmente pactadas en el contrato No. 00-185-2024, que no fueron formalizadas mediante documento de modificación contractual u otrosí correspondiente.

En esa medida, como esas nuevas especificaciones no fueron incorporadas al contrato No. 00-185-2024 conforme indica la Ley de contratación, ni tampoco notificadas a la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA como garate del cumplimiento de las obligaciones a cargo de MAP INGENIEROS, la Entidad incumplió con su deber de mantener las condiciones y circunstancias del riesgo que existieron al momento de la celebración del contrato y, en consecuencia, no es posible que la entidad pretenda el reconocimiento de indemnización por el presunto siniestro del incumplimiento objeto de esta actuación.

En consecuencia y con fundamento en este argumento, se solicita entonces el archivo y cierre de la presente actuación.

8.3.1. CONSIDERACIONES DE LA ENTIDAD:

En cuanto a la inexistencia de acreditación del presunto incumplimiento que se le imputa al contratista MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU y lo argumentado por el garante, este despacho procede a confirmar las consideraciones expuestas en relación con el descargo No. 1 y lo referente al presunto cambio de especificaciones técnicas, alegado por el contratista presentados por el contratista, indicando además lo siguiente:

La presente actuación surge con fundamento en el informe de presunto incumplimiento presentado por la supervisión del contrato, radicado interno No. 100186430-160 de fecha 5 de marzo de 2025, en el que la supervisión advirtió a este despacho que, finalizada la ejecución del contrato No. 00-185-2024, el contratista MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU incumplió con sus obligaciones relacionadas con la entrega de la totalidad de elementos ergonómicos contratados, dentro del plazo de ejecución acordado, que cumplieran con las condiciones definidas en el Anexo No. 1 Ficha Técnica – especificaciones técnicas, en las ciudades y sedes de la DIAN informadas en ese mismo anexo.

Para justificar el incumplimiento que se le imputa, el contratista alega principalmente, que la Entidad modificó unilateralmente las especificaciones técnicas descritas en el Anexo No. 1 ficha técnica para los bienes contratados, exigiéndole al contratista su cumplimiento, situación a la que él no se pudo resistir por encontrarse en estado de subordinación.

Sobre el particular y tal como se expuso en el análisis del descargo No. 1 del contratista, referido a que la supervisión modificó unilateralmente las especificaciones técnicas, las condiciones de entrega y con ello incurrió en una modificación al contrato que no se legalizó conforme las reglas de la Ley de contratación, es necesario recordar que:

El contratista solicitó a la entidad una reunión para revisión de muestras de los tres (3) elementos ergonómicos contratados correspondientes a descansa pies, soporte eleva monitor y base para portátil.

Esa reunión se llevó a cabo el 30 de octubre de 2024 y en ella, se realizaron observaciones sobre las muestras aportadas por el contratista, tendientes a garantizar el cumplimiento de las especificaciones técnicas pactadas, descritas en el Anexo Técnico No 1 Ficha técnica – especificaciones técnicas.

Las observaciones realizadas en esa reunión sobre las muestras de los tres elementos contratados quedaron consignadas en acta de reunión de esa fecha. El documento de acta fue suscrito tanto por el contratista como por los representantes de la entidad, quienes estuvieron de acuerdo con los comentarios realizados.

En esa reunión se fijó, además, una segunda fecha para revisión de muestras corregidas, que se llevó a cabo el 5 de noviembre de 2024.

En la segunda revisión de muestras, el contratista presentó los ajustes realizados a dos de las tres muestras revisadas el 31 de octubre de 2024, correspondientes a los elementos “base para portátil” y “descansa pies” que, una vez verificados contra el Anexo No. 1 – Ficha Técnica – especificaciones técnicas, fueron recibidas y aprobadas por la Entidad por cumplir con lo exigido en ese anexo.

El acta de la reunión del 5 de noviembre de 2024 suscrita por el contratista y los representantes de la Entidad, da cuenta que el contratista se comprometió, sobre la muestra que no presentó, a realizar los ajustes pactados el 30 de octubre de 2024 y manifestó que los mismos serían apreciados en el momento de las entregas, agregando que esa situación no resultaba critica para su proceso.

Hasta este punto, de ninguna de las pruebas aportadas por las partes y valoradas en esta actuación (particularmente de las actas de las reuniones del 30 de octubre de 2024 y 5 de noviembre de 2024) se pudo establecer que la Entidad hubiera incluido, unilateralmente, especificaciones técnicas nuevas o no previstas en el Anexo No. 1 – Ficha técnica y que, a su vez, le hubiera exigido, requerido o solicitado al contratista dar obligatorio cumplimiento a ello.

No obstante, llegado el momento de materializar lo convenido en el cronograma de entregas, respecto a las fechas y cantidades allí acordadas, el contratista solicitó la reprogramación de la primera fecha de entrega, prevista para el 22 de noviembre de 2024.

En efecto, el expediente muestra que la primera entrega, que debió realizarse el 22 de noviembre por el acuerdo previo entre las partes, se intentó llevar a cabo hasta el 2 de diciembre de 2024. Para ese momento, MAP INGENIEROS debió presentar a la entidad como mínimo 1500 unidades de bases para portátil, 143 unidades correspondientes al elemento “eleva monitor” y 73 unidades de “descansa pies” también acordadas en el cronograma de entregas.

Sin embargo, en esa oportunidad el contratista se presentó a las bodegas del almacén general de la DIAN con solo con 800 unidades del elemento “base para portátil” que no pudieron se recibidas porque, según consta en el acta: “no *se encuentran completos sino en partes (piezas sueltas – ver imagen adjunto)”*

Posterior a ello, las actas de entregas parciales que se suscribieron por las partes – Entidad y contratista-, dan cuenta que el total de elementos correspondientes a “base para portátil, como único elemento que MAP INGENIEROS intentó entregar, no pudieron ser recibidos a satisfacción dado que presentaban golpes, desperfectos, rayones, baja calidad en la pintura utilizada, entre otros, circunstancia por la que la Entidad le solicitó al contratista realizar los ajustes y este, a su vez, aceptó la situación sin presentar oposición a ello, retirando del almacén los elementos que no podrían ser recibidos a satisfacción.

De igual manera es preciso recordar, que las situaciones que alega el contratista en su escrito de descargos, referentes a un presunto cambio de especificaciones técnicas, nunca fueron comunicadas en la etapa de ejecución del contrato y, por tanto, resulta además poco razonable que ahora el contratista pretenda justificar su incumplimiento en situaciones que no alegó anteriormente y que en el trámite de esta actuación no pudo demostrar.

Por todo lo anterior, así como lo expuesto en el análisis del descargo No. 1 del contratista, referido a que la supervisión modificó unilateralmente las especificaciones técnicas, las condiciones de entrega y con ello incurrió en una modificación al contrato, quedó demostrado que el contratista incumplió con las obligaciones a su cargo, relacionadas con la entrega de la totalidad de elementos ergonómicos contratados, dentro del plazo de ejecución acordado, cumpliendo con las condiciones técnicas y de entrega definidas en el Anexo No. 1 Ficha Técnica – especificaciones técnicas del contrato No. 00-185-2024, razón por la cual no es procedente la solicitud relacionada con el cierre y archivo de la presente actuación como lo solicitó el garante.

En lo relacionado con la modificación del estado del riesgo, es necesario señalar que, como la entidad no modificó unilateralmente las especificaciones técnicas para la fabricación y entrega de los elementos ergonómicos contratados, no incurrió en un incumplimiento de su obligación relacionada con notificar al garante sobre cambios en el estado del riesgo asegurado. En esa medida, no es procedente la solicitud relativa al cierre y archivo de la presente actuación por este motivo.

9. TASACIÓN DE LA CLAUSULA PENAL

De acuerdo con lo establecido en la cláusula 22.1 *“Penal Pecuniaria”* del Anexo No. 4 *“Cláusulas Contractuales”* del contrato 00-185-2024, si el contratista no cumple total o parcialmente el objeto, alcance o a las obligaciones principales o accesorias del contrato, la DIAN, previo agotamiento del procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, mediante acto administrativo motivado declarará el incumplimiento del contrato para hacer efectiva la **CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA** hasta por el **VEINTE POR CIENTO (20%)** del valor total del contrato, pactada como estimación anticipada de perjuicios, sin que lo anterior sea óbice para que la DIAN reclame ante el Juez del Contrato la indemnización de mayores perjuicios que no se encuentren cubiertos por la **CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA.**

En ese mismo sentido, el numeral (v) de la cláusula 22.1 indica que con fundamento en los artículos 1596 del Código Civil y 867 del Código de Comercio, el Contratista tiene derecho a que

se rebaje proporcionalmente la pena estipulada por falta de cumplimiento, cuando éste ha sido en parte.

Al respecto, el supervisor del contrato indicó mediante informe de supervisión de presunto incumplimiento del contrato radicado mediante oficio No. 100186430-160 del 5 de marzo de 2025, que de las 7682 cantidades contratadas de los elementos "descansa pies", "base para portátil" y "soporte eleva monitor", el contratista entregó solo 630 unidades del elemento "Base para portátil", lo que correspondió a una ejecución financiera de TREINTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS CUARENTA MIL PESOS ($36.540.000) M/CTE, esto es el 8.1% respecto del valor total del contrato.

Por lo tanto, la tasación de la cláusula penal quedará así:

Valor del contrato	$ 451.978.815
Valor clausula penal (20% del valor del contrato)	$ 90.395.763
Valor ejecutado	$ 36.540.000
Porcentaje de cumplimiento respecto del valor ejecutado	8.1%
Valor clausula penal a aplicar (91.9% del valor pactado)	**$83.073.706**

Así las cosas y conforme las consideraciones expuestas en este acto administrativo, que demuestran el incumplimiento del contratista **MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU** respecto las obligaciones contractuales a su cargo, previstas en los numerales 8.2.1 y 8.2.7 del Anexo No. 4 *"Cláusulas contractuales"* y en el numeral 6 del Anexo No.1 Ficha Técnica – Especificaciones Técnicas del contrato No. 00-185-2024, que no fue desvirtuado por él ni por su garante, la Subdirectora de Compras y Contratos de la UAE – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR que **MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU NIT. 830.135.234-8** incumplió parcialmente el **contrato No. 00-185-2024** suscrito con la DIAN, cuyo objeto es: *"Adquisición de elementos ergonómicos para la prevención de enfermedades músculo esqueléticas de los servidores públicos de la DIAN"*, de acuerdo con la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTICULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria establecida en la cláusula 22.1 del Anexo No. 4 *"Cláusulas Contractuales"* del contrato No. 00-185-2024 por la suma de **OCHENTA Y TRES MILLONES SETENTA Y TRES MIL SETECIENTOS SEIS PESOS ($83.073.706) M/CTE.**

ARTICULO TERCERO: ORDENAR al contratista **MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU NIT. 830.135.234-8**, pagar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de ejecutoria de este acto administrativo y a favor de la DIAN, la suma indicada en el artículo segundo de este acto administrativo, mediante consignación en el Banco de la Republica a nombre de Dirección del Tesoro Nacional Cuenta de Depósito Nro. 61011110 denominada DTN otras tasas multas y contribuciones no especificadas, indicar el código de portafolio 150 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES.

ARTICULO CUARTO: El presente acto administrativo constituye para todos los efectos legales el siniestro del amparo de cumplimiento del contrato No. 00-185-2024. 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 **póliza de garantía única de cumplimiento No. 360-47-994000034602**, expedida por el garante **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA NIT 860.524.645-6**, a título de prestación asegurada del **contrato No. 00-185-2024**, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la fecha de ejecutoria de este acto administrativo.

PARÁGRAFO: En caso de la afectación de la garantía única de cumplimiento, en virtud de lo establecido el artículo 2.2.1.2.3.1.18 del Decreto 1082 de 2015, el contratista se obliga a restablecer el valor inicial de la garantía hasta la liquidación del contrato.

ARTICULO QUINTO: Una vez agotado el procedimiento de cobro persuasivo señalado en los artículos anteriores sin que se haga efectivo el pago de la obligación contenida en el presente acto administrativo, la Entidad iniciará los trámites de cobro coactivo y/o judicial a los que hubiere lugar frente al contratista y/o su garante.

PARAGRAFO: Para todos los efectos legales el presente acto administrativo presta merito ejecutivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley 1437 de 2011.

ARTICULO SEXTO: 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.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Contra la presente resolución sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia, conforme a lo dispuesto en el literal c), artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

ARTICULO OCTAVO: PUBLICAR el presente acto administrativo en el portal electrónico para la contratación pública – SECOP II a través de la Subdirección de Compras y Contratos, una vez quede ejecutoriada la presente decisión.

ARTICULO NOVENO: COMUNICAR la parte resolutiva de este acto administrativo a la **CÁMARA DE COMERCIO** en que se encuentre inscrito el contratista **MAP INGENIEROS Y/O MARIA FERNANDA CORTES EU NIT. 830.135.234-8** a través de la Subdirección de Compras y Contratos mediante registro en el aplicativo de **CONFECÁMARAS**, una vez quede ejecutoriada la presente decisión.

ARTICULO DECIMO: COMUNICAR la parte resolutiva de este acto administrativo a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** a los correos electrónicos: quejas@procuraduria.gov.co y funcionpublica@procuraduria.gov.co a través de la Coordinación Correspondencia y Notificaciones de la Subdirección Administrativa, una vez quede ejecutoriada la presente decisión.

NOTIFÍQUESE, PUBLIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los

GISELA CECILIA MARQUEZ PEREZ

Firmado digitalmente por GISELA CECILIA MARQUEZ PEREZ
Fecha: 2025.06.26 13:31:38 -05'00'

GISELA CECILIA MARQUEZ PEREZ
Subdirectora de Compras y Contratos

Elaboró: Ana María Salcedo Ospino, Gestor III – Subdirección de Compras y Contratos