NUEVA LOGISTICA

Bogotá D.C., 8 de julio de 2025

DIAN
Radicado: 1002025E013315
Fecha: 14/07/2025
Hora: 11:54:58
Remitente: UNION TEMPORAL NUEVA LOGISTICA
Destinatario: Nivel_central
DIRECCIÓN DE GESTIÓN CORPORATIVA_1002021151
Folios: 60 Anexos: 1 USB

Doctor
PEDRO JOSÉ ARRIETA MELENDREZ
Director de Gestión Corporativa
Ordenador de Gasto
Unidad Administrativa Especial-DIAN
Ciudad.

Asunto: Reclamación de la UNIÓN TEMPORAL NUEVA LOGÍSTICA contra la DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. SOLICITUD DE ARREGLO DIRECTO- CLÁUSULA 20.-Contrato de Operación Logística No. 00-159-2022.

Respetado doctor Arrieta;

RENÉ ALEJANDRO CANTOR CABALLERO, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en representación de la Unión Temporal Nueva Logística presento ante usted en su calidad de ordenador del gasto, la siguiente solicitud de arreglo directo, con la finalidad de resolver la controversia que se ha suscitado entre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y la Unión Temporal Nueva Logística -UTNL durante la ejecución del contrato de Operación Logística Integral 00-159-2022.

El presente documento está sustentado en los documentos del proceso de Licitación Pública LP-006-2022, las cláusulas del contrato de operación logística 159-2022, en las diferentes comunicaciones que intercambiaron las partes durante la ejecución de este en las vigencias 2022, 2023 y 2024, y la información contenida en

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 110-10 Bogotá, Colombia

los sistemas ADA y SIGMA entre otros, que se aportan como prueba de la presente reclamación para respaldar los siguientes argumentos:

PROCEDENCIA DEL ARREGLO DIRECTO EN SEDE ADMINISTRATIVA

De acuerdo con lo establecido en el contrato de operación logística 00-159-2022 sobre la resolución de controversias o conflictos, que a la letra reza:

> *"Cláusula 20. RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS O CONFLICTOS*
>
> *Para resolver en forma ágil, rápida y directa las diferencias y discrepancias surgidas de la actividad contractual, las partes adoptarán las medidas necesarias para mantener durante la ejecución del contrato, las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de contratar, evitando generar una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones de las partes. Para resolver las controversias contractuales, antes de acudir al Juez del Contrato, las partes deben intentar resolver las controversias a través de la conciliación, amigable composición y/o transacción (Art.68, L.80/93)."*

El mecanismo alternativo de solución de controversias denominado arreglo directo, se encuentra implícito como desarrollo material del principio de economía establecido en la Ley 80 de 1993, artículo 25, numeral 5, el cual establece: "ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio: (...) 5o. *Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten*." Es así como este mecanismo busca que las partes, durante la ejecución del contrato, diriman sus controversias sin la necesidad de acudir a un trámite en los estrados judiciales.

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

La Corte Constitucional por medio de la Sentencia T-017 de 2005, estableció lo siguiente: *"Con tal fin, el Estatuto de la Contratación Estatal, relaciona el principio del arreglo directo con los principios de economía (...). En relación con el primero de ellos, al reconocer que la adopción de mecanismos para consolidar la pronta solución de controversias permite indirectamente velar por una recta y prudente administración de los recursos públicos y evitar el riesgo que envuelve una solución procesal (...). Y frente al segundo, al* ***disponer que uno de los mecanismos para preservar el equilibro de la ecuación económica financiera, es a través de la adopción de herramientas legales y contractuales que hagan efectivas las medidas necesarias para salvaguardar el restablecimiento de las partes, en el menor tiempo posible. Así las cosas, la exigencia de acceder a una solución rápida y ágil de las controversias que se derivan de la ejecución de un contrato estatal, no corresponde a un simple deber social carente de un vínculo personal que lo haga exigible, pues en realidad se trata de (...) una obligación de las entidades estatales destinado a perpetrar el logro de algunos de los fines reconocidos en la Constitución, entre ellos, se destacan, velar por la eficacia, celeridad, responsabilidad y economía en la prestación y suministro de los bienes y servicios que se le encomiendan a la administración pública.***" (Negrita fuera de texto).

Así mismo el arreglo directo no solamente previene la litigiosidad, sino que además coadyuva a la gestión de conflictos contractuales tal como se enuncia en el Comité de Resolución de Conflictos en Contratación Pública en Colombia. Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Derecho Público para la Gestión Administrativa. Iván Felipe Unigarro Dorado y María Teresa Palacio Jaramillo. 2015.: *"La doctrina ha entendido por arreglo directo o negociación un sistema autocompositivo en donde las partes, sin ningún tipo de procedimiento previo establecido, y bajo el principio de la autonomía de la voluntad, deciden resolver sus problemas directamente. Esta es la forma más sencilla de resolver conflictos y se*

caracteriza porque depende de la libertad de las partes para definir su alcance y su efecto, (...)" (Reyes-Sarmiento & Guzmán-Suárez, 2014).

Considerando que el arreglo directo es una figura con soporte normativo, jurisprudencial y doctrinal reconocido como mecanismo de autocomposición, eficaz y eficiente para hacer prevalecer la protección de los recursos públicos, se acude a este mecanismo con el objeto de solicitar la indemnización plena de los perjuicios causados al contratista UNIÓN TEMPORAL NUEVA LOGÍSTICA, en adelante UTNL, derivados de la transgresión de la DIAN a las obligaciones relacionadas con la etapa de transición del Contrato de Operación Logística No. 00-159-2022, con fundamento en el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia y numeral 1 artículo 5 de la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes.

Una de las alternativas que se plantea como mecanismo de arreglo directo es la transacción sea, mediante la incorporación de una cláusula contractual en el contrato ya existente (modificación contractual) o mediante la suscripción de un contrato de transacción independiente que incorpore los acuerdos y concesiones recíprocas a las que lleguemos las partes.

1. ANTECEDENTES PRECONTRACTUALES EN RELACIÓN CON LA LICITACIÓN PÚBLICA.

1.1 La UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, en adelante la DIAN, mediante la Resolución No. 001244 del 7 de octubre de 2022 ordenó la apertura del proceso de licitación pública No. LP-00-006-2022 que tuvo por objeto contratar el "*Servicio de operación logística integral que incluye administración, transporte, depósito, gestión y manejo de: (i) las mercancías aprehendidas, decomisadas y abandonadas a favor de la Nación, así como aquellas que sean producto de las medidas cautelares de Verificación e*

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

inmovilización y, (ii) de los bienes muebles adjudicados a la Nación en procesos de cobro coactivo y concursales".

1.2 El proceso de selección licitación pública No. LP-00-006-2022 se adelantó a través de la plataforma transaccional SECOP II.

1.3 Dentro del proceso de selección licitación pública No. LP-00-006-2022 se expidió solamente la adenda No. 1 el 11 de octubre de 2022.

1.4 El cierre de la licitación pública No. LP-00-006-2022 tuvo lugar el 25 de octubre de 2022 y se presentaron dos ofertas por parte de los siguientes proponentes: UNIÓN TEMPORAL ALMA LOGÍSTICA y la UNIÓN TEMPORAL NUEVA LOGÍSTICA.

1.5 Una vez evaluadas las ofertas, se estableció por parte del Comité Evaluador que las dos ofertas presentadas cumplían con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones en relación con la capacidad jurídica, financiera y organizacional, por lo que se procedió a la ponderación de las ofertas arrojando que en el primer orden de elegibilidad se encontraba la oferta presentada por la UNIÓN TEMPORAL NUEVA LOGÍSTICA con un puntaje total de 99,00 puntos, la segunda oferta tuvo una ponderación de 97,47 puntos totales.

1.6 El 9 de noviembre de 2022 se llevó a cabo la Audiencia Pública de adjudicación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, la cual se adelantó de forma presencial y se dejó constancia en acta. En el marco de esta audiencia el Comité Evaluador del proceso de selección licitación pública No. LP-00-006-2022 recomendó al ordenador del gasto adjudicar el contrato al proponente UNIÓN TEMPORAL NUEVA LOGÍSTICA.

1.7 En consecuencia, la DIAN profirió la Resolución de Adjudicación No. 001259 de la Licitación Pública No. LP-00-006 de 2022 el 9 de noviembre de 2022, atendiendo la recomendación del comité evaluador, a favor de la UNIÓN TEMPORAL NUEVA LOGÍSTICA, por un valor de hasta CIENTO OCHENTA Y CUATRO MIL CIENTO VEINTISÉIS MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL PESOS ($184.126.867.000) M/cte.

1.8 El 16 de noviembre de 2022 se suscribió electrónicamente a través de la plataforma SECOP II el contrato de Operación Logística Integral No. 00-00159-2022 con el objeto de "*Prestar a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-,el servicio de Operación Logística Integral consistente en la administración, depósito, gestión y manejo de: (i) las mercancías aprehendidas, decomisadas y abandonadas a favor de la Nación, así como aquellas que sean producto de las medidas cautelares de Verificación e inmovilización y, (ii) de los bienes muebles adjudicados a la Nación en procesos de cobro coactivo y concursales.*

1.9 El plazo del contrato 00-159-2022 se pactó hasta el 31 de julio de 2026, o hasta el agotamiento de la partida presupuestal, evento que ocurra primero, contado a partir de la firma del acta de inicio de ejecución del contrato suscrita entre el Contratista y el supervisor designado por la DIAN.

1.10 El 25 de noviembre de 2022 se suscribió el ACTA DE INICIO del contrato No. 00-159-2022, entre el Supervisor Nacional de la DIAN y el representante de la Unión Temporal Nueva Logística.

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

2. HECHOS RELACIONADOS CON LA ETAPA DE TRANSICIÓN

2.1. En el pliego de condiciones[1] de la licitación pública No. LP-00-006-2022, uno de los aspectos más relevantes consistió en la ETAPA DE TRANSICIÓN, esto es, la forma y plazo en el que se trasladaría la mercancía existente, a los recintos de almacenamiento (bodega o patio), en adelante recinto, del operador anterior, a los recintos de almacenamiento del nuevo operador que resultara adjudicatario; etapa de alto impacto en la ejecución del nuevo contrato de operación logística porque: (i) El valor de la mercancía indicada a trasladar *(mercancía a trasladar)* fue determinante para estimar dentro de la estructuración de la oferta económica los ingresos del contratista, teniendo en cuenta que la remuneración del contratista por el servicio de recepción, almacenamiento, gestión y control de inventarios es el equivalente a un porcentaje *ad valorem* sobre el valor total de los inventarios[2]. (ii) la mercancía objeto de traslado *(mercancía a trasladar)*, se estableció como el inventario inicial con el que contaría el nuevo operador logístico y a partir del cual se facturarían los servicios prestados, y debía dimensionar, planear e implementar la operación logística contratada. (iii) la cantidad de *áreas indicativas*[3] establecidas por la DIAN en el pliego de condiciones fue determinante para estructurar los gastos

---

[1] *El pliego es el acto sobre el cual se desarrolla el proceso de selección y la ejecución del contrato, por lo tanto, se erige como la hoja de ruta o el plan de navegación sobre el cual se diseña, estructura y concreta el denominado proceso contractual de la administración pública; por consiguiente, todo su contenido es obligatorio para las partes, al grado tal que sus disposiciones prevalecen sobre el clausulado del contrato una vez suscrito el mismo. En otros términos, entre una discrepancia y divergencia entre el pliego de condiciones y el contrato, prevaleceráaquél sobre este último.* (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2004, exp. 10779, M.P. Alier E. Hernández Enríquez y consultar de la Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2009, exp. 17366, en el mismo sentido Sección Tercera. Subsección C. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO Bogotá 24 de julio de 2013. Radicación número: 05001-23-31-000-1998-00833-01(25642))

[2] Anexo 5. Pliego de condiciones definitivo de la Licitación Pública LP-00-006-2022, *numeral* ***6.1.1.2 PRECIO: RECEPCIÓN, ALMACENAMIENTO, GESTIÓN Y CONTROL DE INVENTARIOS (PUNTAJE MÁXIMO DE 46 PUNTOS) (Formato No. 10).*** *La DIAN paga el servicio de recepción, almacenamiento, gestión y control de inventarios con un esquema de tarifas porcentuales ad valorem sobre el valor total de los inventarios, razón por la cual se solicita presentar dos tarifas únicas nacionales ad valorem: Una para almacenamiento en patio y otra para almacenamiento en bodega, sobre las cuales se ponderarán las propuestas, así: (...)*

[3] Anexo Técnico No. 01. REQUERIMIENTOS TÉCNICOS DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO. Literal e) Tabla de áreas indicativas.

operativos de la UTNL como, insumos, transporte, sistemas de control, personal, maquinaria, equipos, estantería, cánones de arrendamiento, entre otros, asociados a los recintos de almacenamiento donde se prestaría el servicio.

2.2. En el *Anexo Técnico No. 01,* del pliego de condiciones, donde se establecieron los *Requerimientos Técnicos de obligatorio cumplimiento*. Se indicó respecto de la ETAPA DE TRANSICIÓN que:

> **" *(...) ETAPA DE TRANSICIÓN.***
>
> *Adjudicado el proceso, se requiere trasladar todas las mercancías que están bajo custodia del actual Contratista de la DIAN, a las bodegas del nuevo Contratista, operación total que estará a cargo del adjudicatario del proceso de contratación. Esta operación se coordinará entre la DIAN y el nuevo Contratista, para ser ejecutada por este último en un periodo de tiempo no mayor a dos (2) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato, previa entrega de la información respecto a los inventarios definitivos objeto de traslado por parte de la DIAN. (...)"*
>
> *El nuevo Contratista deberá realizar las visitas que se planeen, a las instalaciones del actual Contratista de la Dian, de tal forma que pueda hacer el cálculo de los recursos óptimos y necesarios para realizar el traslado, teniendo en cuenta el mayor beneficio de tiempo y economía para la DIAN. (...)"*
>
> *-PROCEDIMIENTO PARA EL RETIRO TOTAL Y DEFINITIVO DE LAS MERCANCÍAS*
> *-ENTREGA POR PARTE DEL ACTUAL CONTRATISTA.*
>
> *El traslado de las mercancías deberá generar el menor impacto posible en la operación de la DIAN, por lo que el Contratista (actual) deberá disponer de todos los recursos que sean necesarios para llevar a cabo la operación en el tiempo y dentro del cronograma establecido y aprobado conjuntamente entre el Contratista y la DIAN.*

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

El cronograma debe entregarse por parte del Contratista actual dentro de los diez (10) días hábiles a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato. (...)"

El traslado de las mercancías que se encontraban en los recintos de almacenamiento del contratista anterior, denominado en el pliego de condiciones "contratista actual" que era la UNIÓN TEMPORAL ALIANZA LOGÍSTICA AVANZADA, en adelante UTALA, a los recintos de almacenamiento dispuestos por la UTNL, se adelantó en un período de **DOCE (12) MESES**, incumpliéndose con el plazo establecido por la DIAN de DOS (2) MESES en el anexo técnico citado. Dicho incumplimiento de plazo para llevar a cabo la ETAPA DE TRANSICIÓN es imputable a la DIAN, toda vez que era única y exclusivamente quien podía requerir a su contratista UTALA, es decir, es la Entidad con capacidad de gestionar el cumplimiento del plazo de esta etapa por parte de la UTALA e ir autorizando los traslados de mercancías allí existentes.

El 30 de noviembre de 2022, cinco días después de la suscripción del acta de inicio, la DIAN remitió un oficio de requerimiento de presunto incumplimiento a la UTNL (No. 100191444-058) en la que planteaba los plazos para el cumplimiento de la ETAPA DE TRANSICIÓN, de la siguiente manera:

Obligación	Exigible o vence:	Observación	Fundamento
Desde la suscripción del acta de inicio, el nuevo Contratista deberá contar con bodegas como mínimo en las siguientes ciudades: Bogotá, Cúcuta, Cali, Medellín, Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Pereira e Ipiales	Desde el acta de inicio (25-11-2022)	En mora bodegas en Cartagena, Ipiales	Anexo Técnico No. 1, capítulo V (pág. 21)
El cronograma para el retiro y traslado de mercancías debe entregarse por parte del Contratista actual entro de los diez (10) días hábiles a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato	Diciembre 12 de 2022	Pendiente de presentar el cronograma	Anexo Técnico No. 1, capítulo V (pág. 21)
Desde la suscripción del acta de inicio, el Contratista tendrá 30 días para contar con bodegas en las demás ciudades establecidas en la cobertura geográfica de prestación de servicios.	Diciembre 26 de 2022		Anexo Técnico No. 1, capítulo V (pág. 21)
Transición para Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Medellín, Ipiales, Pereira y Santa Marta. retiro y recepción de las nuevas mercancías aprehendidas, decomisadas o aquellas que deban ingresar a las bodegas a nivel nacional (2 meses)	De noviembre 25 de 2022 al 25 de enero de 2023		Anexo Técnico No. 1, capítulo V (pág. 22)
Transición para las demás ciudades. retiro y recepción de las nuevas mercancías aprehendidas, decomisadas o aquellas que deban ingresar a las bodegas a nivel nacional (3 meses)	De noviembre 25 de 2022 al 25 de febrero de 2023		Anexo Técnico No. 1, capítulo V (pág. 21)

Sin embargo, estos plazos no fueron atendidos ni honrados por la DIAN, porque empezó el desarrollo de esta etapa de manera lenta, sin claridad, cambiando procedimientos y condiciones, modificando los valores de las mercancías a trasladar, de tal manera que, la ETAPA DE TRANSICIÓN pasó de 2 meses a 12 meses.

LA UTNL dio respuesta a este oficio de requerimiento mediante comunicación del 2 de diciembre de 2022 con asunto:" Respuesta *requerimiento de cumplimiento inmediato del contrato No. 00-159-2022 adjudicado dentro del proceso de selección LP-00-006-2022. Radicado No 000S2022908538 del 1 de diciembre de 2022"* y dio alcance a esta comunicación el 5 de diciembre, explicando todos y cada uno de los trámites y gestiones adelantadas hasta ese momento para atender las obligaciones contractuales, frente a las cuales, no existe un acto administrativo que declare lo contrario.

La UTNL al ver la forma como se estaba llevando a cabo la ETAPA DE TRANSICIÓN por la DIAN y su contratista UTALA, envió el 20 de febrero de 2023 una comunicación a la DIAN solicitando *"(...) su intervención de manera urgente para requerir formalmente a la UT Alianza Logística Avanzada con el fin de que se efectúen las gestiones necesarias para la entrega oportuna de la mercancía que se encuentra en sus bodegas y que a su vez se apruebe por parte de la DIAN, un cronograma de entregas con tiempos y cantidades de acuerdo a las necesidades del contrato que sea objeto de seguimiento y verificación por parte de la Entidad.*

En virtud de lo expuesto, es claro que la fecha establecida para el traslado total de mercancías (25 de febrero de 2023) por parte del supervisor nacional del contrato no se encuentra acorde con la realidad de la operación, la cual no depende solamente de la oportuna gestión de la UT que represento sino de la colaboración y gestión oportuna del anterior contratista que reiteramos no ha actuado con la celeridad requerida para la correcta operación. (...)" (subraya fuera de texto).

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

Solo hasta el 21 de marzo de 2023 mediante oficio virtual 100150191-243 se remitió por parte de la DIAN el oficio de fecha 24 de febrero de 2023 (oficio virtual 100151191-183), mediante el cual se dio a conocer a la UTNL un cronograma de la forma como se adelantaría el traslado de mercancías, no obstante este cronograma era una obligación del "contratista actual" léase UTALA, *dentro de los diez (10) días hábiles a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato*[4], es decir, que el cronograma para realizar la transición se entregó a la UTNL con más de tres meses y medio de retraso, situación que impactó la ejecución de esta etapa de manera negativa, y es una acción imputable a la DIAN y a su contratista UTALA. El cronograma propuesto en el oficio del 24 de febrero de 2023 fue el siguiente:

Plan de Trabajo y Cronograma:

Dirección Seccional	Valor total existencias (31 ene 2023)	Valor mmcías trasladadas/egresadas (desde el 01 al 23 feb 2023)	%Avance trasladado/egresado (desde el 1 al 23 feb 2023)	Valor mmcías pendiente por trasladar (24 feb 2023)	Fecha límite para traslado/egreso	Valor mmcías estimado por trasladar/egresar diario
BOGOTÁ	$ 176.392.734.464	$ 14.616.635.899	8,29%	$ 161.776.098.566	15/06/2023	$ 1.859.495.386
BUENAVENTURA	$ 39.401.587.950	$ 259.004.094	0,66%	$ 39.142.583.856	15/06/2023	$ 449.914.757
CALI	$ 35.555.732.122	$ 13.545.547.482	38,10%	$ 22.010.184.640	30/03/2023	$ 815.192.024
MEDELLIN	$ 22.888.970.989	$ 13.464.383.520	58,82%	$ 9.424.587.469	30/03/2023	$ 349.058.795
BARRANQUILLA	$ 18.816.318.842	$ 12.483.232.578	66,34%	$ 6.333.086.264	30/03/2023	$ 234.558.751
CUCUTA	$ 11.608.960.326	$ 5.394.785.270	46,47%	$ 6.214.175.056	30/03/2023	$ 230.154.632
CARTAGENA	$ 22.276.628.222	$ 5.353.801.202	24,03%	$ 16.922.827.020	30/03/2023	$ 626.771.371
SANTA MARTA	$ 5.792.878.567	$ 4.875.693.337	84,17%	$ 917.185.230	30/03/2023	$ 33.969.823
IPIALES	$ 8.176.842.366	$ 3.747.224.903	45,83%	$ 4.429.617.463	30/03/2023	$ 164.059.906
PEREIRA	$ 10.756.425.988	$ 3.223.639.179	29,97%	$ 7.532.786.809	30/03/2023	$ 278.992.104
BUCARAMANGA	$ 3.117.746.365	$ 1.969.273.522	63,16%	$ 1.148.472.843	30/03/2023	$ 42.536.031
MAICAO	$ 3.793.957.257	$ 1.300.540.318	34,28%	$ 2.493.416.939	30/03/2023	$ 92.348.776
MONTERIA	$ 4.341.860.324	$ 1.228.130.065	28,29%	$ 3.113.730.259	30/03/2023	$ 115.323.343
RIOHACHA	$ 1.981.204.312	$ 1.027.280.720	51,85%	$ 953.923.592	30/03/2023	$ 35.330.503
ARMENIA	$ 2.264.457.397	$ 902.388.432	39,85%	$ 1.362.068.965	30/03/2023	$ 50.446.999
VALLEDUPAR	$ 3.687.662.050	$ 897.543.896	24,34%	$ 2.790.118.154	30/03/2023	$ 103.337.709
TUNJA	$ 216.747.423	$ 113.389.819	52,31%	$ 103.357.604	30/03/2023	$ 3.828.059
VILLAVICENCIO	$ 439.461.415	$ 108.357.615	24,66%	$ 331.103.800	30/03/2023	$ 12.263.104
POPAYAN	$ 402.646.971	$ 71.229.723	17,69%	$ 331.417.248	30/03/2023	$ 12.274.713
LETICIA	$ 558.770.534	$ 51.646.929	9,24%	$ 507.123.605	30/03/2023	$ 18.782.356
NEIVA	$ 393.558.323	$ 34.215.055	8,69%	$ 359.343.268	30/03/2023	$ 13.309.010
IBAGUE	$ 1.582.033.772	$ 16.419.366	1,04%	$ 1.565.614.406	30/03/2023	$ 57.985.719
BARRANCABERMEJA	$ 20.378.073	$ 8.959.529	43,97%	$ 11.418.544	30/03/2023	$ 422.909
ARAUCA	$ 1.238.178.381	$ 6.605.846	0,53%	$ 1.231.572.535	30/03/2023	$ 45.613.798
SINCELEJO	$ 999.364.706	$ 0	0,00%	$ 999.364.706	30/03/2023	$ 37.013.508
YOPAL	$ 223.293.973	$ 0	0,00%	$ 223.293.973	30/03/2023	$ 8.270.147
PUERTO ASIS	$ 189.000.000	$ 0	0,00%	$ 189.000.000	30/03/2023	$ 7.000.000
PUERTO CARRENO	$ 84.735.424	$ 0	0,00%	$ 84.735.424	30/03/2023	$ 3.138.349
GIRARDOT	$ 41.939.423	$ 0	0,00%	$ 41.939.423	30/03/2023	$ 1.553.312
TOTAL	**$ 377.244.075.959**	**$ 84.699.928.299**		**$ 292.544.147.661**		**$ 5.702.945.892**

[4] Anexo Técnico No. 01. Requerimientos técnicos de obligatorio cumplimiento. V. Etapa de transición.

De este cronograma se destaca, que respecto de las ciudades de Bogotá y Buenaventura (las de mayor cantidad de mercancía trasladada a recibir), el plazo indicado en el cronograma para el traslado, era mucho mayor a los dos (2) meses establecidos en el pliego de condiciones, se planteaba una transición hasta el 15 de junio de 2023. Se puede evidenciar que la DIAN envió un cronograma que desconocía el pliego de condiciones, así como, el contrato y su anexo técnico No. 1. Además, el traslado efectivo de mercancías terminó en la ciudad de Bogotá en el mes de diciembre de 2023 y en Buenaventura, en noviembre del mismo año, como se verá más adelante.

En las demás regionales se establecía plazo de traslado de mercancías hasta 30 de marzo de 2023, no obstante, para ese momento habían transcurrido casi cuatro (4) meses desde la suscripción del acta de inicio, si adicionamos la fecha propuesta en este cronograma, serían más de cuatro (4) meses, desatendiendo el plazo pactado, pero lo que realmente sucedió fue que la ETAPA DE TRANSICIÓN terminó en diciembre de 2023.

La DIAN documentó las demoras y dificultades generadas en esta ETAPA DE TRANSICIÓN por hechos atribuibles a la UTALA como la falta de personal destinado para el efecto, y en general la falta de colaboración de ese contratista saliente, en el oficio 100151191-187 del 27 de febrero de 2023, con asunto: "*Informe traslado de mercancías de las bodegas de la Unión Temporal Alianza Logística Avanzada a las bodegas dispuestas por la Unión Temporal Nueva Logística del 20 al 25 de febrero de 2023.*" y en donde se afirma: "*Se presenta informe detallado de acciones adelantadas respecto a los egresos y traslados de las mercancías; y la relación de inconvenientes presentados para los egresos y traslados desde la UT Alianza Logística Avanzada (información remitida por las Direcciones Seccionales correspondiente a la semana del 17 al 25 de febrero de 2023)*" de manera detallada

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

se explican diversas situaciones, se reitera atribuibles a la UTALA, el cual se anexa como prueba al presente escrito.

Frente a las dificultades presentadas en el desarrollo de esta etapa, el 6 de marzo de 2023 la gerencia de la UTNL remitió un correo electrónico a la DIAN con el asunto *"NOVEDADES TRASLADOS MERCANCIAS FEB - MARZO 2023 - CONTRATO 159 - 2022"* donde se relacionan *"(...)las novedades que han sido reportadas a nivel nacional en el proceso de traslados de mercancías, en la que se especifican las circunstancias por ciudad que han afectado la buena marcha del proceso, y que conlleva a un incremento de los costos de la operación, siendo la variable más recurrente las demoras de la UTALA en el ingreso de las personas y vehículos, al igual que demora en los tiempos de salida, entre otros. Dado lo anterior, una vez más solicito su inmediata intervención con el fin de tomar las acciones y medidas necesarias en aras de precaver y evitar costos adicionales que encarezcan las (SIC) operación los cuales deberán asumirse por la DIAN."* (subraya fuera de texto)

En el deber de informar las situaciones presentadas en el traslado de mercancías, el 16 de marzo de 2023 la UTNL envió correo electrónico a la DIAN con el asunto: *"Novedades proceso de traslado mercancías 1 a 13 de marzo 2023"* en donde, en el anexo se puso de presente las dificultades presentadas en el proceso de traslado, imputables a la DIAN y/o a la UTALA, y se da cuenta, entre otros, de la afectación de los ingresos de la UTNL, algunos de sus apartes rezan: *"(...) envío la relación de novedades que han sido reportadas a nivel nacional, (periodo 1 - 13 de marzo de 2023) en el proceso de traslados de mercancías, en la que se especifican las circunstancias por ciudad que han afectado la buena marcha del proceso, y que conlleva a un incremento de los costos de la operación, siendo la variable más recurrente las demoras de la UTALA en el ingreso de las personas y vehículos, al igual que demora en los tiempos de salida, entre otros.*

Adicionalmente, las demoras en la operación, conlleva a que la UT Nueva Logística se vea afectada en los ingresos que por el servicio de almacenamiento tiene proyectado recibir, y por el contrario debe mantener la estructura de costos estimada para el total de la operación.

Dado lo anterior, una vez más reitero la solicitud para su inmediata intervención, con el fin de tomar las acciones y medidas necesarias en aras de precaver y evitar costos adicionales que encarezcan las operaciones, los cuales deberán asumirse por la DIAN." (Subraya fuera de texto)

Nuevamente, en comunicación de la UTNL a la DIAN, del 27 de marzo de 2023, radicada bajo el número 000E2023005227, se reiteró la petición del 20 de febrero toda vez que, la DIAN no dio respuesta, se resalta la omisión y falta de gestión de la DIAN con su contratista UTALA que habían impactado el proceso de transición, sobre el particular se indicó:

"(...) No obstante lo anterior, y a pesar de que claramente las obligaciones y actividades que debe desarrollar cada una de las partes está suficientemente descrita en el anexo técnico No 1, desconocemos las actuaciones de carácter formal que la DIAN ha desarrollado para conminar al anterior contratista (nombrado en el anexo técnico No 1 como actual contratista) a su cabal cumplimiento. Lo expresado, por cuanto a la fecha la UTALA, no ha aplicado las reglas establecidas en el mismo como se señala a continuación: 1. Desde que se inició la etapa de traslado, la Unión Temporal Alianza Logística Avanzada no ha permitido la visita de la UT Nueva Logística a las bodegas para determinar el estado de las mercancías, con lo cual desconoce la instrucción del anexo técnico No 1 que establece que debe prestar la colaboración necesaria incluida las visitas presenciales a sus instalaciones, con el fin de lograr el menor impacto en la transición dentro del tiempo de empalme.

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

Frente a este hecho desconocemos, si la DIAN le ha exigido al anterior contratista formalmente y por escrito la observancia de esta instrucción y obligación inherente al cumplimiento del contrato 223 de 2019, o si ha desplegado las prerrogativas de la Ley 1474 de 2011 para exigir su cumplimiento, pues a la fecha se ha prohibido el ingreso de la UT Nueva Logística a las bodegas donde se encuentra la mercancía de la Nación y tampoco se ha hecho entrega formal de toda la información documental y sistemática, que contenga la información con la que la mercancía ingresó inicialmente. (Carpetas con los documentos de entrada).

En virtud de lo expuesto solicitamos el envío de las comunicaciones escritas, actas o cualquier otro documento en el que conste los requerimientos de la DIAN a la UTALA por el incumplimiento de sus obligaciones relacionadas con el traslado de mercancías (...)" (subraya fuera de texto)

Es de anotar que, la DIAN omitió su deber de diligencia para coordinar el cumplimiento del Anexo 1 -ETAPA DE TRANSICIÓN- de acuerdo con lo establecido en el proceso licitatorio LP-00-006-2022, deber que como Entidad Contratante de los dos contratistas involucrados y con obligaciones respecto de la ETAPA DE TRANSICIÓN, debía y podía desplegar; así como también faltó al deber de implementar las medidas necesarias para mitigar la ocurrencia de este tipo de situaciones las cuales claramente no fueron previstas ni adecuadamente planeadas, generando costos adicionales que la UTNL no tenía que soportar (daño antijurídico). Frente a la petición de las comunicaciones escritas, actas y demás documentos en los que constaran los requerimientos de la DIAN a la UTALA, esta no fue atendida por parte de la DIAN.

Nuevamente, el 29 de marzo de 2023, mediante correo electrónico con asunto: *Solicitud de cronograma de traslado de mercancías,* la UTNL le solicitó a la DIAN el cronograma de traslados de mercancía, habida cuenta que, no se había cumplido

el cronograma socializado el 21 de marzo pero de fecha 24 de febrero, en los siguientes términos: *"agradezco su ayuda para que nos haga llegar el cronograma de traslado diseñado por cada Dirección Seccional, atendiendo el lineamiento de la Subdirección de Logística en el correo adjunto del 21 de marzo de 2023, así como el cumplimiento día a día del dicho cronograma, discriminado por mercancía traslada y la que fue dispuesta (destrucción, donación, devolución), con el fin de llevar la estadística".*

El 31 de marzo de 2023, en oficio con asunto *"Respuesta Oficio No 20230316 100191 444-095- Solicitud de aceptación modificación No. 2 - Contrato No. 00-159-2022 suscrito entre la DIAN -UT Nueva Logística"*, la UTNL nuevamente le indicó a la DIAN que: *"Al respecto consideramos pertinente aclarar que la disminución en la demanda de los servicios de almacenamiento ha obedecido principalmente a los inconvenientes en la operación de traslados ocasionados por las demoras y dilaciones del anterior operador UT Alianza Logística Avanzada en la entrega de la mercancía lo cual ha ocasionado considerables incrementos en los costos y tiempos de esta actividad. Estas circunstancias han sido puestas en conocimiento de la DIAN mediante correos electrónicos del 20 de febrero de 2023 y mediante oficio radicado bajo el No 000E2023005227 del 27 de marzo de 2023.*

Cabe señalar que esperamos que, con la intervención de la Entidad y la fijación del cronograma de traslados, la UTALA cumpla con la obligación de entrega de las mercancías que se encuentran en sus bodegas en aras de incrementar la facturación por este concepto y cesar los perjuicios que por estas circunstancias se han generado para la UT Nueva Logística." (Subraya fuera de texto)

El 11 de mayo de 2023 mediante oficio No. 100151191 – 388 con asunto: *"Alcance fecha de cumplimiento plan y cronograma de traslados – Oficios 100151191-183 del 24022023, 100151191-266 del 31032023 y 100151191-302 del 12 de abril de 2023"*

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

(oficio dirigido a unos directores seccionales) el cual fue copiado a la UTNL, la DIAN informó que la fecha límite para terminar el traslado de mercancía ya no era el 30 de abril de 2023 sino el 20 de mayo de 2023 por diversas situaciones presentadas, no imputables a la UTNL, en tres (3) recintos a saber, Sincelejo, Yopal y Riohacha.

No obstante, la UTNL continuaba insistiendo a la DIAN sobre la necesidad de contar con su intervención efectiva para lograr el traslado de la mercancía, otra comunicación sobre el particular se envió a través de correo electrónico el 20 de junio de 2023, con el asunto: *"Reiteración Solicitud de Intervención de la DIAN – Traslado mercancías Bogotá."* y se indicó *"(...) con la finalidad de solicitar su urgente y oportuna intervención en la operación de Traslado de Mercancías correspondiente a la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá"*.

Se itera, que, a pesar de las gestiones y diversas solicitudes de la UTNL para adelantar la ETAPA DE TRANSICIÓN en el menor tiempo posible, y para que la DIAN cumpliera sus obligaciones, así como, logrará que la UTALA también lo hiciera, respecto de la ETAPA DE TRANSICIÓN, esto no sucedió, y esta etapa se realizó durante doce (12) meses, esto es, con una desviación, respecto del plazo inicial del 600%.

Los doce (12) meses de la ETAPA DE TRANSICIÓN se verifican con las fechas de traslado de mercancía desde la UTALA a la UTNL que se encuentran en el sistema ADA.

2.3 De acuerdo con la disposición en cita, una vez suscrita el **ACTA DE INICIO, el 25 de noviembre de 2022,** comenzó a correr el plazo establecido para la **ETAPA DE TRANSICIÓN,** en esta, se recibieron por parte de la supervisión siete (7) bodegas, se dejó constancia que quedaron pendiente tres (3) para entrega el 29 de noviembre de 2022, las correspondientes a las seccionales de Cartagena, Medellín e Ipiales.

En el Anexo 1. Especificaciones Técnicas, capítulo V. Etapa de Transición, se estableció que "*Desde la suscripción del acta de inicio, el nuevo Contratista deberá contar con bodegas como mínimo en las siguientes ciudades: Bogotá, Cúcuta, Cali, Medellín, Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Pereira e Ipiales. El nuevo Contratista tendrá un plazo, no mayor a treinta (30) días, para contar con bodegas en las demás ciudades establecidas (...)*", La UTNL contaba entonces con dos plazos para presentar y obtener la aprobación de recintos de almacenamiento, para suscribir el acta de inicio debía contar con la aprobación de las nueve (9) bodegas señaladas en las ciudades, y las restantes debían ser presentadas y aprobadas dentro de los 30 días siguientes.

Para la fecha de suscripción del Acta de Inicio (25 de noviembre de 2022), se contó con la aprobación de siete (7) recintos de almacenamiento, es decir que, a partir de esta fecha, era posible iniciar el traslado de mercancía de la UTALA a la UTNL en las siete (7) bodegas "*aprobadas para iniciar la prestación del servicio*". No obstante, desconociendo el principio de confianza legítima[5] la DIAN, NO INICIO TAL TRASLADO, y comenzó a informar de una parte, sobre el NO RECIBO de las bodegas pendientes sin manifestar las razones técnicas, de conformidad con el anexo técnico, que no permitían el recibo, y por otra parte, comenzó a DESCONOCER LA APROBACIÓN DE LAS SIETE (7) BODEGAS realizada en el Acta de Inicio (Bogotá, Cúcuta, Cali, Santa Martha, Barranquilla y Pereira), de manera verbal y arbitraria. A continuación, se relacionan los hechos ocurridos y las comunicaciones cruzadas

[5] *De conformidad con este principio, se exige que el Estado respete las normas y los reglamentos previamente establecidos, de modo que los particulares tengan certeza frente a los trámites o procedimientos que deben agotar cuando acuden a la administración. El principio de confianza legítima exige cierta estabilidad o convicción frente a las decisiones de la administración, por cuanto el ciudadano tiene derecho a actuar en el marco de reglas estables y previsibles. No obstante, eso no implica la inmutabilidad o intangibilidad de las relaciones jurídicas entre los particulares y la administración, pues, de todos modos, la administración puede justificadamente cambiar las decisiones o reglamentos que adopta (...)*. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ Bogotá. 31 de marzo de 2016. Radicación número: 11001-03-15-000-2016-00402-00(AC)

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

entre las partes y reuniones en las que se puede verificar este proceder no legítimo de la DIAN:

Mediante oficio virtual 100191444-305 del 29 de noviembre de 2022, el Jefe de Coordinación y Optimización de la Operación Logística de la DIAN, previa solicitud del contratista remitió un archivo en formato Excel con el listado de cada una de las bodegas aprobadas inicialmente por las Direcciones Seccionales incluyendo las principales adecuaciones requeridas para que se efectuarán de manera inmediata.

Al día siguiente, el 30 de noviembre de 2022 (Oficio No. 10019458) la DIAN envía un oficio de requerimiento a la UTNL, indicando el posible incumplimiento en la obligación de presentación de dos (2) bodegas, también le requirió actividades que no se encontraban dentro de sus obligaciones contractuales, en efecto, le solicitó presentar el *cronograma para el retiro y traslado de mercancías que debe entregarse por parte del Contratista actual dentro de los diez (10) días hábiles a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato,* obligación que era del contratista UTALA. El contratista actual en los pliegos de condiciones hacía referencia a la UTALA, esta comunicación es una clara muestra del desorden de la supervisión, solicitando obligaciones que no le correspondía cumplir a la UTNL, así como, la falta de claridad en las especificaciones técnicas que debía exigir de acuerdo con el Anexo Técnico No. 1 del contrato, en fin, la DIAN no tenía claro los procedimientos.

El 1 de diciembre de 2022 se adelantó una reunión con las Direcciones Seccionales de la DIAN, la Subdirección Logística, la Coordinación de Optimización, la Dirección de Gestión Corporativa y la UTNL, para el seguimiento de las actividades de la etapa de aprobación de recintos, la cual fue grabada por la DIAN, y en la que se precisó por parte de esta, respecto del recinto aprobado en Bogotá, (Minuto 17:38 al 19:14)

en la intervención de la **DSIA Bogotá - Dra. Nelly Argenis,** que, *"(...) Hicieron la visita puntualmente cuando se requirió la instrucción. Hicieron las observaciones respectivas, como principal problema es la lejanía, tocaba pagar viáticos, no tienen presupuesto para eso. Y a la fecha de la reunión no han recibido una oferta adicional. Tienen la operación parada por falta de bodegas para almacenar."*

El representante legal de la UTNL (min 19:45 al 21:15), precisó que *"los valores de viáticos y demás, no impactaría el valor del contrato y es un valor agregado, se tiene a disposición en la bodega vehículos propios para poder recoger a los funcionarios en sus casas o puntos estratégicos para llevarlos a la bodega sin incurrir en costos adicionales. (...)Se adelantan las adecuaciones internamente, teniendo en cuenta el informe de aprobación de la bodega".*

Al respecto, ***la Dra. Nelly Argenis*** *(min 22:00 – 24:55) indicó "independientemente que se coloque el bus o transporte, no es suficiente, ya que las dos aduanas trabajan en distintas horas y eso implica gastos de viáticos. Por lo que no cumple requisitos y desde un inicio en la visita se dijo que no se cumplía con los requisitos, y se solicitó que se buscara una bodega más cercana a la competencia de ellos. Aunque esté firmada en el acta de inicio, esta no fue aprobada por la misma seccional y quienes realmente sufren y padecen el trabajo son las Seccionales".*

La UTNL (Min 25:15 al 26:20) Solicitó al Dr. Yumer Aguilar, "(...) solucionar la situación planteada por la dra. Nelly, ya que la bodega de Bogotá fue aprobada y se iniciaron las obras de infraestructura de la bodega de acuerdo con el informe de evaluación y ya se encuentra aprobada la bodega. Como metodología propone reunirse internamente con las seccionales y no avanzar sobre temas que no están de acuerdo o aprobado totalmente".

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

En respuesta, ***Yumer Aguilar – supervisor contrato DIAN*** *(min 26:25 – 29:47)* indicó que *"son razonables los comentarios de la Dra. Nelly porque en términos de contribución al almacenamiento tiene casi el 45% de algún modo son los más importantes. Propone reunirse el día siguiente para mirar alternativas, pero se necesita ejecutar el contrato, independientemente de las razones expuestas. Sin embargo, la UTNL propuso reunirse el mismo día a las 2:00 pm para abordar esas alternativas, lo cual fue aceptado por el supervisor nacional Dr. Ricardo Acevedo."*

En suma, el recinto de almacenamiento para la ciudad de Bogotá se había aprobado mediante el acta de inicio del 25 de noviembre de 2022, luego se ratificó en oficio virtual No. 100191444-305 del 29 de noviembre de 2022, sin embargo en reunión del 1 de diciembre del mismo año, unos días después, se desaprobó u objetó tal recinto de manera verbal, por lo que el contratista UTNL procedió a buscar y ofrecer otros recintos (ocho), es evidente el proceder confuso y contradictorio de la DIAN, desatendiendo sus actos propios, lo que generó mayores tiempos en la ETAPA DE TRANSICIÓN.

Ahora bien, respecto del recinto ubicado en la ciudad de Calí, también aprobado mediante el acta de inicio del 25 de noviembre de 2022, luego ratificado en oficio virtual No. 100191444-305 del 29 de noviembre de 2022, también fue observado en la reunión del 1 de diciembre del mismo año, de la siguiente manera:

DSIA Cali. Dra. Nohora – DIAN (minuto 14:00 a 16:03) *"dejó de presente 2 situaciones; en el informe presentado se dejó consignado que había un problema con el acceso a la bodega y se iba a consultar con la autoridad de tránsito, quienes dieron respuesta diciendo que solo se podía ingresar a esa vía sin permiso de la alcaldía, vehículos de dos ejes, y que si se requiere de más ejes hay que solicitar un permiso cada vez que cada tracto camión vaya a ingresar. Segundo: ¿cómo va a hacer el ingreso de la mercancía sobredimensionada?*

La UTNL (en el minuto 16:30 al 17:12) indicó que: *"la situación fue escalada a la secretaría de movilidad y se está a la espera de la respuesta. También se puso de conocimiento que la UTNL colocaría el estudio de seguridad que realizaría su departamento de seguridad para conocer la vulnerabilidad que tiene la operación, para corregir todo lo pertinente."*

Posteriormente, el contratista UTNL se vio obligado a cambiar de recinto de almacenamiento.

En lo relacionado con el recinto aprobado en la ciudad de Santa Marta, aprobado también en acta de inicio del 25 de noviembre y corroborada tal aprobación en oficio virtual del 29 de noviembre ambos de 2022, en la reunión del 1 de diciembre se informó:

Álvaro, de la Seccional Santa Marta (minuto 1:40:42 al 1:41:17), manifiesta: *si el representante legal de la UTNL, tiene información de parte del señor Aníbal Narváez, porque en santa marta no hay bodega, tal como se manifestó en el acta del 25 de noviembre de 2022, las bodega que visitamos no cumplen con las especificaciones de espacio para almacenar toda la mercancía, esta mañana estuvimos visitando otra bodega que ofrecen 770 MT2, pero en Santa Marta no hay bodega en concreto".*(Subraya fuera de texto).

El Representante Legal de UTNL, dio respuesta (minuto 1:41:19 al 1:42:14) de la siguiente manera: *"Tenemos la información enviada por la entidad donde nos aprobaron en la visita a la bodega, esta información fue recibida el día martes (29-nov-2022) en la tarde, ¿cómo es el plan de trabajo en Santa Marta? La UTNL presentó un parque industrial donde está uno de los operadores de la UTALA. Tenemos una bodega de 500 MT2 más otra de 1.000 MT2, pero se busca otra opción*

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

de acuerdo con lo manifestado, de tener una opción más asertiva para la operación de la DIAN".

Nuevamente por parte de la DIAN, Seccional Santa Marta, (minuto 1:42:16 al 1:42:50) precisa: *"Se reitera que visitaron una bodega de 700 MT2 y también habría la posibilidad de patio para ubicar los vehículos. También se necesitan 400 MT2 para las embarcaciones en tierra, sin embargo, en concreto no se ha decidido y al momento no hay un lugar, máxime si se pretende almacenar Valledupar, Maicao y Riohacha".*

Por lo que, el Representante Legal de la UTNL, en el minuto 1:42:55 al 1:43:20, indicó: *"Es importante para la UTNL el tema de las bodegas de la costa, el día de mañana estaré en Santa Marta en la tarde, validando la operación que se está arrancando por lo de Maicao y Riohacha, espero reunirme y conocerlo para poder avalar esto.".* Finalmente, el recinto en la ciudad de Santa Marta también tuvo que ser cambiado por parte del contratista, pese a su aprobación mediante sendos documentos que contenían la voluntad expresa de la DIAN de aprobar los recintos iniciales.

Ahora bien, sobre el recinto de Pereira, previamente aprobado en los mismos documentos que los recintos señalados en precedencia, en la citada reunión del 1 de diciembre se esbozó:

intervención de Martha Cecilia de la Seccional Pereira DIAN (minuto 51:50 a 52:56): *"Según lo manifestado por los demás y de acuerdo con ellos, se entiende que la bodega que se adecuará es la primera que se verificó, se tendrá mercancía de Armenia. Indica que le preocupa el tema debido a que esa bodega está ubicada en una zona residencial pero aún no tienen manifestación si sobre esa bodega es en la que se trabajará actualmente." (*Subraya fuera de texto).

Dando respuesta, el representante legal de la UTNL (minuto 53:10 a 53:18) manifestó: *"Si señora, esa es la bodega aceptada según el informe de evaluación"*.

Posteriormente, Ricardo Acevedo, supervisor del contrato (minuto 53:53 a 55:55) precisó: "*Hace la aclaración, que como lo comentó el Dr. Yumer, se necesita iniciar la operación, se necesita tener un lugar donde llevar las mercancías que se están aprehendiendo para su debida custodia. Y cuando se inicien los procesos de traslados de anterior contratista al nuevo; en el caso en particular de Pereira, esta bodega si se coloca en operación se empezaría a recibir la mercancía que más urgentemente se requiera almacenar. Se espera que en el término de 3 meses nuestro nuevo contratista, pueda ofrecer otras bodegas como por ejemplo para Manizales y Armenia, que las bodegas sean de manera independiente. Entre tanto, en Pereira se recibirán esas mercancías que se necesitan almacenar urgentemente. En la ejecución del contrato se espera que, en los primeros meses, se normalice la operación y cada seccional tenga con tranquilidad un lugar donde almacenar sus mercancías. Igualmente, el contrato ofrece la figura de homologación, es decir que se pueda almacenar en un lugar diferente al solicitado inicialmente, casos que se revisarán en particular en la medida que vaya presentando sus ofertas, los DSIA tendrán la oportunidad de analizar si es conveniente o no que esas bodegas que llegasen a ofrecerse y finalmente se concertará si se aprueban o no.*" (Subraya fuera de texto).

Este proceder de la DIAN, mediante el cual se "desaprobaron la mayoría de los recintos previamente aprobados", sin justificación técnica, esto es, de acuerdo con las especificaciones y requerimientos puntuales del Anexo Técnico No. 1, significa que la Entidad desconoció sus propios actos, vulnerando el principio de confianza legítima y afectando con su proceder al contratista UTNL.

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

Las razones expresadas por la DIAN respecto a sus desacuerdos con los recintos previamente aprobados correspondían a las expectativas muy personales o deseos de los funcionarios, como se puede evidenciar de las transcripciones de apartes de la reunión adelantada el 1 de diciembre de 2022, vía teams grabada por la Subdirección Logística de la DIAN. Esta desaprobación generó que la UTNL tuviera que retractarse de sus intenciones negociales respecto del arriendo de los recintos con las consecuencias económicas inherentes y efectuar la búsqueda de nuevos recintos de almacenamiento, con el impacto en los plazos establecidos contractualmente para implementar y empezar a recibir la mercancía objeto del contrato de operación logística 00-0159-2022.

Frente a la inseguridad respecto de las aprobaciones iniciales de los recintos de almacenamiento y el requerimiento realizado por la DIAN en oficio del 30 de noviembre de 2022, la UTNL se pronunció mediante oficio del 2 de diciembre de 2022 y dio alcance mediante comunicación del 5 de diciembre de 2022 explicando el cumplimiento en detalle de todas las obligaciones contractuales relacionadas, entre otros temas, con la ETAPA DE TRANSICIÓN.

Se vulnera el principio de confianza legítima toda vez que, la UTNL contaba con un acto de la administración (acta de inicio) suscrito por la supervisión, donde se aprobaron unos recintos de almacenamiento, igualmente mediante comunicación del 29 de noviembre de 2022 arriba expuesta, el supervisor del contrato remitió un archivo, en formato Excel, con el listado de cada una de las bodegas aprobadas inicialmente por las Direcciones Seccionales incluyendo las principales adecuaciones requeridas con la solicitud de acordar un cronograma de actividades con el director seccional incluyendo la fecha final en que las bodegas estarían, en los siguientes términos:

RESULTADOS DE VISITAS A BODEGAS OFRECIDAS POR LA UNIÓN TEMPORAL NUEVA LOGÍSTICA En correo recibido el 23 de noviembre, a las 7:27 pm				
SECCIONAL	**DIRECCION BODEGA**	**RESUMEN RESULTADO DE VISITA DE LA SECCIONAL**	**FECHA DE LA VISITA**	**CONCLUSIONES**
BOGOTA	Parque industrial Logika. Vereda EL RIACHUELO MADRID – CUNDINAMARCA	La bodega se encuentra aproximadamente a 30 KM de Bogotá, en zona rural de Madrid – Cundinamarca, lo que generaría mayores costos por viáticos para los funcionarios. peajes, consumo de combustible, pago de horas extras entre otros. Se evidencia vulnerabilidad entre las paredes de las bodegas con las paredes de las instalaciones contiguas. instalaciones se constató que se estaban ofreciendo a otros demandantes lo que genera un riesgo si se llegara a aprobar las locaciones. No cuenta con un espacio adecuado para los vehículos automotores a almacenar en patio en lo referente a pisos, cerramientos perimetrales, canales que eviten el apostamiento de aguas lluvias entre otras.	25/11/2022	Las instalaciones requieren grandes adecuaciones y, al no ser propias de la Unión Temporal, deberá aportarse copia del contrato de arrendamiento.
MEDELLIN	CL 34 # 45 A 18 SAN DIEGO	Se visitó otra bodega propuesta por el contratista en la CL 34 # 45 A 18 SAN DIEGO; tiene aproximadamente 2000 mt2 está bien ubicada, pero requiere de adecuación en seguridad, cerramientos para las diferentes operaciones, sellado de ventanas, arreglo de puertas que pueda ingresar tractomulas etc. Requiere la legalización del arrendamiento, se podría ingresar las nuevas aprehensiones e ir trasladando lo de uno de los depósitos actuales. Por tanto, a hoy es incierto el ingreso de las nuevas aprehensiones.	25/11/2022	Las instalaciones requieren grandes adecuaciones y, al no ser propias de la Unión Temporal, deberá aportarse copia del contrato de arrendamiento.
BARRANQUILLA	Vía 40 No. 85-470 de Barranquilla	Se visitó la bodega ubicada en la Vía 40 No. 85-470 de Barranquilla. La bodega se encuentra vacía, lista para realizar las adecuaciones requeridas: se requiere instalación de estantería, separaciones, demarcaciones, adecuación de oficinas, cámaras de seguridad, etc. En general, las instalaciones son aptas para brindar seguridad.	25/11/2022	Las instalaciones requieren grandes adecuaciones y, al no ser propias de la Unión Temporal, deberá aportarse copia del contrato de arrendamiento.
CUCUTA	Km 7 Anillo vial Oriental de Villa del Rosario, entre la autopista internacional y la vía Bocón	La visita fue atendida por el señor OSCAR CHIA. La bodega cuenta con superficie plana de aproximadamente 2.000 metros cuadrados en espacio cerrado para almacenamiento de mercancías; suelo afirmado en tierra y pavimentado, instalación eléctrica e iluminación en buen estado. Informán que también se tiene para el almacenamiento de mercancías ADA una bodega en el Km 6 Anillo Vial Oriental – entre autopista internacional y vía Boconó, que también se visitó; cuenta con buena altura y ventilación, baterías de baños. No obstante, las bodegas no cuentan con siguientes condiciones locativas: cámaras de seguridad, oficinas, báscula camionera y manual, equipos para la manipulación de mercancías, espacio para almacenamiento de vehículos y mercancías en patio, delimitación de zonas de cargue y descargue, conexiones de red, zona de Inspección, demarcación de todas la áreas, instalación de estantería y cerramientos para la separación de las mercancías, definición de protocolos valoración de riesgos y determinación de controles.	25/11/2022	Las instalaciones requieren grandes adecuaciones y se desconoce si son propias de la Unión Temporal o arrendadas, pues no aportan contrato de arrendamiento.
BUCARAMANGA	Autopista Bucaramanga - Girón 15f -60 costado norte	Las áreas destinadas para la DIAN cuales cumplen con los requerimientos. Las áreas disponibles en patios y en bodega superan el área indicativa en el anexo técnico 1, el área de posiciones en estiba y el área disponible en bodega no cumple con el determinado en las áreas indicativas; sin embargo, tanto el área de posiciones en estiba como el área general de bodega es de fácil adaptación a los requerimientos exigidos. No tienen báscula camionera. El recinto no cumple con la totalidad de los requerimientos establecidos; sin embargo, se observa que con la infraestructura que se reconoció pueden cumplir con estos requisitos en un tiempo prudencial.	25/11/2022	El contratista informa que las instalaciones son propias de la Unión Temporal, pero aún no aportan documentos que así lo acrediten.
BUENAVENTURA	PARQUE CDLI BUN Cra 66 1-24	Ocupación de la misma por contrato de arrendamiento vigente hasta el 30 de noviembre de 2022, para almacenamiento de urea. Área insuficiente para el almacenamiento de mercancía de la DIAN. La bodega no se encuentra acondicionada para la ubicación de mercancías, dado que carece de patios y cobertizos. Condiciones de seguridad limitadas, dado que no se observan cámaras. Ubicación distante de las instalaciones de la Dirección Seccional y terminales portuarias, que implica desplazamiento entre barrios aledaños con dificultades de seguridad y movilidad	25/11/2022	Las instalaciones requieren grandes adecuaciones y no son propias de la Unión Temporal y no aportan contrato de arrendamiento.

PEREIRA	Vía Romelia el Pollo. Dosquebradas La Badea	La bodega es bastante amplia, requiere que se realicen las adecuaciones necesarias, es suficiente para almacenar la mercancía. Actualmente se encuentra ocupada no está totalmente disponible. Adicional para el almacenamiento de los vehículos no se cuenta con patios establecidos; se tiene un lote al frente de la bodega donde se podrían almacenar en principio al agua y al sol. No tiene una zona que, de directo a la bodega para descargar los camiones, esta operación de cargue y descargue se haría con montacarga. En este momento la bodega esta sin ningún tipo de adecuación, ni estibas, ni estantería.	25/11/2022	Las instalaciones requieren grandes adecuaciones y no son propias de la Unión Temporal y no aportan contrato de arrendamiento.
SANTA MARTA	Parque Logístico Industrial PAS. bodega No A46-47	las instalaciones de las bodegas A-46 y A-47 con área de 1000 m2, se encuentran en buen estado, pero están ocupadas por otros clientes. A la zona de inspección está pendiente de acondicionar, igual que la zona de recepción, el circuito cerrado. Para almacenamiento de vehículos y embarcaciones no existen áreas disponibles.	25/11/2022	Las instalaciones requieren grandes adecuaciones y no son propias de la Unión Temporal y no aportan contrato de arrendamiento.

Es importante señalar que el inicio de la operación logística de recepción de mercancías durante la ejecución del contrato no solo dependía de que el contratista presentara a la entidad los recintos de almacenamiento requeridos al momento de la firma del acta de inicio, sino que debía surtirse la etapa de aprobación por parte de los Directores Seccionales a nivel nacional, circunstancia que dilató en gran medida la ETAPA DE TRANSICIÓN, sumado esto, a que, las áreas en metros cuadrados requeridos en el anexo técnico No 1 del contrato, resultó ser insuficiente para el traslado y la recepción de mercancía nueva aprehendida por la DIAN, por lo que debió efectuarse la búsqueda de recintos de almacenamiento de dimensiones superiores a las proyectadas para el proceso de licitación pública y pactadas en el contrato, circunstancia que igualmente tuvo impacto en el incremento de los costos proyectados por la UTNL para la ejecución del contrato, como se probará a lo largo del presente escrito.

Fue el proceder de la DIA N, desordenado, desarticulado y sin fundamento técnico el que impactó la presentación de bodegas o recintos de almacenamiento por parte de la UTNL, y la posterior aprobación por parte de la DIAN. La aprobación de bodegas por parte de la DIAN se realizó finalmente de la siguiente manera:

BODEGAS HOMOLOGADAS Y APROBADAS

	CIUDAD	APROBACIÓN ACTA DE INICIO	CORREO U OFICIO DE APROBACIÓN	BODEGAS DEFINITIVAS (ACTUALES)	CORREO U OFICIO DE APROBACIÓN	HOMOLOGACIÓN	
						DSIA HOMOLOGADA	FECHA Y OFICIO ACEPTA HOMOLOGACIÓN
1	ACTA DE INICIO 25-NOV-2022 DEL CONTRATO 00159-2022						
2	BOGOTÁ	Parque industrial Logika. Vereda EL RIACHUELO Madrid – Cundinamarca	Acta de inicio del 25 -nov-2022 y Oficio virtual No.100191444-305 del 29-nov-2022	FUNZA - URB. INDUSTRIAL SAN CARLOS V - Carretera Troncal de Occidente - Km 0.5	Acta de Hechos del 29 dic 2022 - seccional de Bogotá	SOGAMOSO	Correo 13-02-23 Aprobación homologación Sogamoso
						TUNJA	Of 120000201-105 Aceptación Homologación
						VILLAVICENCIO	Oficio 122000201-0081 del 17-02-2023. homologación hasta 17-03 -2023. Oficio 122000201_00193 Homologación provisional hasta 31-06-2023 Oficio 122000201-00327 homologación hasta el 30 -12-2023. Oficio 100191444-541 del 8-11-2023 Finaliza Homologación
						SAN JOSE GUAVIARE	Correo del DSIA San José Guaviare del 24-03-2023, no cuentan con mercancía por trasladar.
3	BARRANQUILLA	Vía 40 No. 85-470	Acta de inicio del 25 -nov-2022 y Oficio virtual No.100191444-305 del 29-nov-2022	Calle 30 #12 - 249	Acta de Hechos del 13 enero 2023 - seccional de Barranquilla	NA	NA
4	BUCARAMANGA	Autopista Bucaramanga - Girón 15f -60 costado norte	Acta de inicio de 25-nov-2022 y Oficio virtual No.100191444-305 del 29-nov-2023	Autopista Bucaramanga-Girón 16F-60 costado norte	Acta de inicio de 25-nov-2022 y Oficio virtual No.100191444-305 del 29-nov-2023	BARRANCABERMEJA	Oficio 129201253-1692000751 del 23-02-2023 Autoriza homologar
5	CUCUTA	Km 7 Anillo vial Oriental de Villa del Rosario, entre la autopista internacional y la vía Bocono	Acta de inicio del 25 -nov-2022 y Oficio virtual No.100191444-305 del 29-nov-2024	Sector anillo vial oriental K1+916 lote 5 vía Bocono (2000) mtr	Oficio No. 100191444-070 del 24 de enero 2023	PAMPLONA	Oficio 018620100000226 del 27-02-2023 Autoriza Homologación

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

6	**CARTAGENA**	1. Opción: Calle 30 # 18a 174 2. Opción: Direccion Cr 56 km 1-595 - bodegas de servitransporte(200 mtros delante de zona franca la candelaria) 3. Opción: Parque Mamonal Gambote, Arjona, Bolivar	NO se aprobaron las bodegas ofrecidas, según visita realizada el 25 de nov 2022	Kilometro parquiamericas Bodega D1 (mamonal). Diagonal 23 # 55 B - 205 barrio el bosque, San Isidro.	Correo del Supervisor de Contrato del 03-05-23 Aprobación bodega Cartagena	NA	NA
7	**CALI**	Carrera 8 #36-35 Barrio la base	Acta de inicio del 25 -nov-2022 y Oficio virtual No.100191444-305 del 29-nov-2024	Calle 13 # 25A -60 arroyohondo - Yumbo	Oficio No. 100191444-070 del 24 de enero 2025	PALMIRA	Oficio 115000201-058 del 06-03-2023
						POPAYAN	Correo 28-03-2023 Mencionan aprobación Popayan
						TULUA	Oficio 121201257-00133 del 28-02-2023
8	**IPIALES**	1. Opción: Cra 1A # 3E-330 2. Opción: Carrera 7 #30-130 Barrio Puenes 3. Opción: Parque Industrial Colfronteras	NO se aprobaron las bodegas ofrecidas, según visita realizada el 25 de nov 2022	Calle 2 este # 2E-104 el tejar	Acta de Hechos del 11 enero 2023 - seccional de Ipiales	PUERTO ASIS	Correo 18-04-25 del ACTA de COMITÉ 18-04-25 Acepta homologar PTO ASIS
						PASTO	Oficio 100191444-180 del 26-04-23 informe del supervisor en el cual se menciona aprobación PASTO
9	**PEREIRA**	Vía Romelia el Pollo. Dosquebradas La Badea	Acta de inicio del 25 -nov-2022 y Oficio virtual No.100191444-305 del 29-nov-2024	Entradaa 5 cafelia cerritos vía la virginia	Oficio No. 100191444-070 del 24 de enero 2023	ARMENIA	Correo 18-04-25 del ACTA de COMITÉ, Aprueba Homologación
						MANIZALES	Correo 18-04-25 del ACTA de COMITÉ, Aprueba Homologación
						QUIBDÓ	Correo de respuesta del 20-02-2023 Acepta Homologación
10	**ARAUCA**	NA	NA	Calle 2 # 19-40	Anexo 13 - Oficio 100191444-180 del 26 de abril de 2023	NA	NA
11	**MONTERIA**	NA	NA	Zona industrial y comercial KM4 vía planeta rica, bodega 4 centro empresarial el triunfo	Anexo 1 - Oficio 100191444-180 del 26 de abril de 2024	SINCELEJO	Correo del 16-01-23 Acepta homologación Sincelejo

12	**MEDELLÍN**	Calle 34 # 45 A 18 San Diego	Oficio virtual No. 100191444-305 del 29-nov-2022	Av 10 No. 52-80, Parque Empresarial NORTIKO P.H. Bodega 50 ubicada en la Manzana 2 y Bodega 51 del Municipio de Bello Antioquia	Oficio No. 100191444-070 del 24 de enero 2023	NA	NA
13	**LETICIA**	NA	NA	Carrera 4A # 3-63 Municipio leticia, vereda leticia	Correo del 17-03-23 remisión de contrato de arrendamiento para dar inicio al traslado	NA	NA
14	**INIRIDA**	NA	NA	Lote Villa sherly, vereda las Granjas- Puerto Carreño	En comité técnico del 18-04-2023 la DSIA manifestó no requiere bodega para almacenamient o	NA	En comité técnico del 18-04-2023 la DSIA manifestó no requiere bodega para almacenamiento
15	**PUERTO CARREÑO**	NA	NA	Lote villa sherly, vereda las granjas	Correo 27 MARZO 2023 de la DSIA PTO CARREÑO	NA	NA
16	**BUENAVENTURA**	Parque CDLI BUN Cra 66 1-24	Oficio virtual No.100191444-305 del 29-nov-2022	Via alterna interna 6,5kms patio plataforma logístico del pacifico al lado de la estación de servicio y hotel el oasis II	Correo del 24 de febrero de 2023 - aprobación de bodegas	NA	NA
17	**RIOHACHA**	NA	NA	Carrera 1A N. 20-60 salida Riohacha-maicao	Correo del 27-02-23 presentación de bodega y aceptación bodega Riohacha	MAICAO	Oficio 13920125700083 del 8-03-2023 Acepta homologación
18	**SANTA MARTA**	Parque Logístico Industrial PAS, bodega No A46-47	Acta de inicio del 25 -nov-2022 y Oficio virtual No.100191444-305 del 29-nov-2024	Parque Logístico Industrial de Santa Marta - Bodegas 7 y 8 en el km 4+200 - Vía Alterna Ciénaga.	Cronograma de actividades del 10 de enero de 2023, visto bueno de las condiciones locativas por la Seccional	NA	NA
19	**VALLEDUPAR**	NA	NA	Kilometro 3 vía la paz, antigua bodega INDIANA de la ciudad de Valledupar-cesar	Cronograma del 19-04-23 cronograma de cumplimiento de adecuaciones	NA	NA

20	**TUMACO**			AV LOS ESTUDIANTES, BARRIO MIRAMAR PLANTA DE PROCESO - ECOMAR. TUMACO NARIÑO	correo del 23-03-23 aprueba bodega de Tumaco	NA	NA
21	**URABÁ (TURBO)**	NA	NA	Municipio de turbo salida Necoclí KM 1 + 200 MT, corregimiento el 1, diagonal a petromil	Oficio 141201-0035 del 02 de marzo de 2023	NA	NA
22	**ESPINAL (Ibagué)**	NA	NA	KM 1 vía espinal Girardot - antiguo espinal	Correo del 24-02-23 Acepta bodega TEXPINAL	GIRARDOT	Oficio 1080002010272 del 10 abril aceptación
						NEIVA	Oficio 113202201128 acepta homologación
						FLORENCIA	Oficio 128201257-079 del 23-03-2023 Acepta Homologación
23	**YOPAL**	NA	NA	Arroz Barichara, KM 8 vía Yopal, Aguazul	Acta Comité Técnico 18-04-23 Yopal y Correo 17-05-23 Remision contrato de arrendamiento yopal	NA	NA

Fuente: elaboración propia con soporte documental oficios DIAN

Como se puede observar del cuadro resumen *"Bodegas homologadas y aprobadas"*, los once (11) recintos de almacenamiento aprobados inicialmente por la DIAN, fueron posteriormente observados o cuestionados, se itera que, en ese momento las razones técnicas para este proceder no eran claras, por el contrario, las razones que expresaba la DIAN, se encontraban al "parecer" o la "opinión" de un funcionario. La UTNL no contó con la claridad técnica necesaria que le permitiera entender las razones por las cuales se habían aprobado oficialmente unos espacios y días después se solicitó el cambio de los mismos. En suma, los once (11) espacios fueron cambiados por parte de la UTNL, con las dificultades operativas y financieras inherentes.

Es del caso, traer a memoria lo acaecido con el espacio destinado para almacenamiento en la ciudad de Bogotá, como se muestra a continuación:

"...El recinto de almacenamiento dispuesto por la UTNL fue aprobado mediante el acta de inicio (25 de noviembre de 2022), mediante oficio virtual No.100191444-305 del 29 de noviembre de 2022, se precisó que previo a la aprobación de un espacio, la DIAN realizaba una visita a fin de verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas requeridas y una vez las encontraba validadas procedía con su aprobación. Una vez se obtenía la aprobación del espacio, la UTNL podía adelantar los trámites administrativos necesarios para asegurar el lugar (contrato de arrendamiento, seguros, vigilancia, entre otros), la disposición de la estantería o estibas, la organización y disposición logística, personal, etc. No obstante, días después, el 1 de diciembre de 2022, en el marco de una reunión de seguimiento técnico, la DIAN a través de sus funcionarios indicó que el espacio aprobado, se encontraba lejos del casco urbano, que era necesario cancelar viáticos a los funcionarios que se desplazaran, la UTNL precisó que este tipo de bodegas debían estar ubicadas fuera del casco urbano de la ciudad de Bogotá por disposición del Plan de Ordenamiento Territorial, que desde la fecha en que se suscribió el acta de inicio se había informado sobre los vehículos puestos a disposición para trasladar funcionarios al recinto, sin embargo, en esa reunión la DIAN informó que el espacio NO CUMPLIA, como se vio en párrafos anteriores.

Se debe resaltar, que ni el Anexo Técnico No. 1, ni ningún otro documento del pliego de condiciones, establecía requisito alguno sobre la ubicación de los recintos de almacenamiento dentro o fuera del perímetro urbano de la ciudad de Bogotá. Dicho aspecto tampoco fue objeto de aclaración durante la etapa de selección. Por lo tanto, el argumento utilizado para desaprobar una bodega fundamental para la ejecución del contrato —siendo esta una de las de mayor capacidad de recepción— careció de todo sustento contractual y obedeció a un criterio subjetivo y unilateral de un funcionario.

La UTNL se vio obligada a atender el criterio subjetivo de la DIAN buscando dar inicio a la recepción de mercancías, por lo que, presentó otros espacios, finalmente el 29 de diciembre de 2022 se aprobó por parte de la DIAN el recinto de almacenamiento que hoy opera dentro del contrato, espacio que al igual que el primero, se ubica fuera del perímetro urbano de la ciudad de Bogotá (Parque San Carlos V- Funza-Cundinamarca). Adicionalmente, el inicio de traslado de mercancía desde la UTALA a la UTNL comenzó hasta el mes de febrero de 2023 culminando en el mes de diciembre de 2023, actividad que debía ser coordinada y liderada por la DIAN; aun cuando, la mercancía nueva, producto de operaciones de aprehensiones durante la ejecución del contrato, inició su ingreso al recinto de almacenamiento desde el 20 de enero de 2023.

La Dian mediante oficio virtual No. 191201 - 0718 del 28 de junio de 2023, de manera abierta y contraria a la buena fe contractual, indica en que *"(...) El Acta de Inicio suscrita por el Supervisor DIAN y el Representante Legal de la UT Nueva Logística presenta fecha del 25 de noviembre de 2022, la cual presenta una inconsistencia referente a que en ese momento las Direcciones Seccionales de Aduanas de Bogotá y Aeropuerto El Dorado contaban con la bodega aprobada, situación fuera de la realidad. (...)"* (Subraya fuera de texto)

Al respecto la UTNL, en comunicación de fecha 25 de agosto de 2023 con asunto: *Respuesta Oficio Virtual 191201 - 0718. - Contrato de prestación de Servicios de operación logística Integral No. 159-2022 DIAN -UT Nueva Logística* dio respuesta de la siguiente manera: *"Respecto de este punto le informamos respetuosamente, que no compartimos su apreciación según la cual el acta de inicio del contrato No 159 de 2022, presenta inconsistencias, pues la misma fue elaborada por el supervisor nacional del contrato conforme a la información remitida por las diferentes Direcciones Seccionales de impuestos y aduanas, que efectuaron las visitas a los recintos de almacenamiento inclusive Bogotá, en los siguientes términos:*

El contratista remitió a la DIAN un listado de diez bodegas para el almacenamiento de las mercancías, posteriormente las respectivas Direcciones Seccionales practicaron visitas de inspección a estas bodegas, dando como resultado lo siguiente: de las diez bodegas ofrecidas, fueron aprobadas para iniciar la prestación del servicio siete de ellas, quedando pendientes las bodegas para las Seccionales Cartagena, Medellín e Ipiales, las cuales serán puestas a disposición a más tardar el próximo martes veintinueve (29) de noviembre de 2022.

La acreditación de la propiedad de las bodegas ofrecidas o de los contratos de arrendamiento suscritos con terceros y los respectivos LAYOUT será aportada por el contratista, a más tardar, el próximo miércoles treinta (30) de noviembre de 2022.

Por lo anterior, está probado que una vez los directores seccionales practicaron las visitas de inspección a las 10 bodegas iniciales ofrecidas por la UT Nueva Logística, en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Santa Marta, Cartagena, Ipiales, Bucaramanga, Pereira y Cúcuta, solo las bodegas de Cartagena, Medellín e Ipiales quedaron pendientes de aprobación, y en consecuencia, se conminó a la UT para suscribir los contratos de arrendamiento de las bodegas aprobadas, entre ellas la de la ciudad de Bogotá.

Posterior a la suscripción del acta de inicio, la Entidad a través de sus direcciones seccionales de impuesto y aduanas, requirió el cambio de los recintos de almacenamiento inicialmente aprobados para la prestación del servicio, lo cual demandaba una gestión adicional de la UTNL para su búsqueda, adecuación y puesta en operación, circunstancias que lógicamente requirieron de tiempos adicionales.

Aclarado lo anterior, debe señalarse que el acta de inicio es un documento público auténtico, suscrito por el funcionario competente de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN, razón por la cual se presume que su contenido es veraz

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

y su legalidad no se encuentra controvertida, por lo que no procede su afirmación según la cual el acta de inicio "presenta una inconsistencia referente a que en ese momento las Direcciones Seccionales de Aduanas de Bogotá y Aeropuerto El Dorado contaban con la bodega aprobada, situación fuera de la realidad", a menos que se pretenda su revocatoria o demanda de su propio acto ante la Jurisdicción. Por lo anterior, su manifestación se desvirtúa teniendo en cuenta lo antes expuesto."

La DIAN adelantó procesos administrativos sancionatorios con ocasión de la presentación por parte de la UTNL de las bodegas o recintos de almacenamiento, actuaciones administrativas frente a las que nos referiremos más adelante, no obstante, desde ya se afirma que la UTNL NO FUE OBJETO DE IMPOSICIÓN DE SANCIÓN ALGUNA POR ESTA OBLIGACIÓN.

La DIAN en la ETAPA DE TRANSICIÓN no coordinó una reunión o acercamiento entre contratistas saliente, entrante y la Entidad a fin de acordar el cronograma de traslado de mercancía y las reglas o procedimientos que lo permitieran, situación que aprovechó la UTALA para entorpecer el proceso de traslado, por supuesto impactando el plazo establecido para esta etapa, aunado a ello, con una DIAN omisiva de sus deberes contractuales para conminar a la UTALA mediante los mecanismos legales sancionatorios al cumplimiento de su deber de entrega de la mercancía en los tiempos y condiciones requeridas por la Entidad.

2.4 La DIAN, incumplió la disposición sobre la ETAPA DE TRANSICIÓN porque modificó, mediante el Memorando No. 000233 del 23 de diciembre 2022, algunas condiciones de esta etapa, de manera posterior a la adjudicación y suscripción del contrato de operación logística 00-159-2022. El memorando No. 000233 se emitió con el asunto *"Lineamientos de obligatorio cumplimiento para el traslado de mercancías de las bodegas de la Unión Temporal Alianza Logística Avanzada a las*

de la Unión Temporal Nueva Logística- período de transición de mercancías". Veamos:

En el *Anexo Técnico No. 01,* del pliego de condiciones, donde se establecieron los *Requerimientos técnicos de obligatorio cumplimiento*. Se indicó respecto de la VISITA en la ETAPA DE TRANSICIÓN que:

> ***"V. ETAPA DE TRANSICIÓN.***
>
> *(...)*
>
> *El nuevo Contratista deberá realizar las visitas que se planeen, a las instalaciones del actual Contratista de la Dian, de tal forma que pueda hacer el cálculo de los recursos óptimos y necesarios para realizar el traslado, teniendo en cuenta el mayor beneficio de tiempo y economía para la DIAN.*
>
> (...)
>
> ***-PROCEDIMIENTO PARA EL RETIRO TOTAL Y DEFINITIVO DE LAS MERCANCÍAS***
>
> ***-ENTREGA POR PARTE DEL ACTUAL CONTRATISTA***
>
> ***(...)***
>
> *Manejo de Información: A partir del momento de suscripción del acta de inicio, el actual Contratista – UTALA- deberá entregar al nuevo, toda la información necesaria referente a inventarios y manejos de mercancías, al igual debe prestar la colaboración necesaria incluida las visitas presenciales a sus instalaciones, con el fin de lograr el menor impacto en la transición dentro del tiempo de empalme.*
>
> *El nuevo Contratista -UTNL- deberá realizar las visitas que se planeen, a las instalaciones del actual Contratista de la Dian, de tal forma que pueda hacer el*

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

cálculo de los recursos óptimos y necesarios para realizar el traslado, teniendo en cuenta el mayor beneficio de tiempo y economía para la DIAN. (...)" (Subraya fuera de texto)

La visita a los recintos de almacenamiento de la UTALA se planteó como una herramienta necesaria para la adecuada planeación del traslado de mercancía, pero estas NO SE REALIZARON, porque la UTALA no lo permitió, la DIAN como contratante de la UTALA no gestionó adecuadamente esta actividad, y por el contrario, en el Memorando No. 000233 del 23 de diciembre 2022, cambió las reglas establecidas en la etapa precontractual, toda vez que, dentro de dicho memorando en el acápite de *"Pautas y Protocolo de Seguridad Establecidos por la Unión Temporal Alianza Logística Avanzada"* se indicó:

"(...)

6. cada recinto de almacenamiento asignará un espacio (zona de inspección) para la verificación y conteo de las mercancías por parte del nuevo contratista.

(...)

8. la UT Alianza Logística Avanzada realizará el alistamiento de las mercancías para su respectiva entrega de acuerdo con las condiciones pactadas por contrato, es decir, las mercancías se ubicarán en el muelle o zona de cargue. La operación de cargue a los vehículos asignados estará a cargo del nuevo contratista.

(...)"

En virtud de las pautas transcritas, no se permitió el ingreso de la UTNL a los recintos de almacenamiento para planear adecuadamente el traslado de mercancía, sino que se limitó a la UTNL su ingreso a una zona de cargue o muelle donde se hacían

actividades de inspección, alistamiento y cargue de mercancía, ya en el momento del traslado.

En las siguientes pruebas documentales se puede observar como la UTALA no permitió las visitas establecidas en el anexo técnico del pliego de condiciones, y la DIAN no exigió a su contratista UTALA el cumplimiento de esta actividad, pese a la insistencia que sobre el particular realizó la UTNL:

El 20 de febrero de 2023 la UTNL envió comunicación a la DIAN donde indicó: "*(...) queremos manifestar nuestra inconformidad con las reglas y políticas impuestas por la Unión Temporal Alianza Logística Avanzada de no permitir el ingreso de la UT Nueva Logística a las bodegas donde se encuentra la mercancía para determinar su estado, y que solo se pueda recibir la mercancía en las zonas de inspección dispuestas para la DIAN y en los volúmenes y cantidades que dicha UT consideré.* (Subraya fuera de texto)

Igualmente, manifestamos que la prohibición de tomar imágenes o videos a la mercancía que es objeto de entrega para documentar el proceso de traslado atenta contra derecho que como operador logístico actual nos corresponde para dejar evidencia de las condiciones y procedimientos en que se desarrolla la actividad, en aras de delimitar nuestra responsabilidad en el proceso (...) (Subraya fuera de texto).

Mediante comunicación No 10151191-183 del 24 de febrero de 2023 la Subdirectora Logística de la DIAN, dirigido a los funcionarios de la DIAN pertinentes, emitió un plan y cronograma para el traslado de mercancías de la UTALA a la UTNL, donde no se contemplaron las visitas que establece el pliego de condiciones, y adicionalmente, los plazos de traslado en el caso de la bodega de Bogotá y Buenaventura se fijó hasta el 15 de junio de 2023 lo cual contraría la regla establecida en el Anexo Técnico No 1.

Nuevamente, en comunicación del 27 de marzo de 2023 remitida por la UTNL se reiteró la petición del 20 de febrero, toda vez que, la DIAN no dio respuesta, se resalta la omisión y falta de gestión de la DIAN con su contratista UTALA que habían impactado el proceso de transición, sobre el particular se indicó:

"*(...) a la fecha la UTALA, no ha aplicado las reglas establecidas en el mismo como se señala a continuación: 1. Desde que se inició la etapa de traslado, la Unión Temporal Alianza Logística Avanzada no ha permitido la visita de la UT Nueva Logística a las bodegas para determinar el estado de las mercancías, con lo cual desconoce la instrucción del anexo técnico No 1 que establece que debe prestar la colaboración necesaria incluida las visitas presenciales a sus instalaciones, con el fin de lograr el menor impacto en la transición dentro del tiempo de empalme.*

Frente a este hecho desconocemos, si la DIAN le ha exigido al anterior contratista formalmente y por escrito la observancia de esta instrucción y obligación inherente al cumplimiento del contrato 223 de 2019, o si ha desplegado las prerrogativas de la Ley 1474 de 2011 para exigir su cumplimiento, pues a la fecha se ha prohibido el ingreso de la UT Nueva Logística a las bodegas donde se encuentra la mercancía de la Nación y tampoco se ha hecho entrega formal de toda la información documental y sistemática, que contenga la información con la que la mercancía ingresó inicialmente.

(...)

El incumplimiento de la citada obligación e instrucción por parle de la UTALA de impedir las visitas presenciales a los instalaciones a sus bodegas, ha causado graves perjuicios a la UT Nueva Logística, toda vez que la operación se ha visto retrasada al no poder identificar con antelación el tipo de vehículo que se requiere para el transporte de las mercancías, y en especial, en los casos de la maquinaria amarilla y la extra dimensionada, toda vez que en algunas ocasiones ha sido necesario el

cambio de vehículos debido a que el dispuesto inicialmente para el traslado no era el adecuado. Lo anterior se concreta, en los elevados costos económicos en los cuales ha tenido que incurrir la UT Nueva Logística por este tipo de inconvenientes." (Subraya fuera de texto)

En conclusión, la VISITA establecida en el pliego de condiciones NUNCA se llevó a cabo porque la UTALA no lo permitió y la DIAN no hizo cumplir esta disposición inherente al contrato 223 de 2019 suscrito entre la DIAN y la UTALA.

Adicionalmente, la DIAN no requirió formalmente, haciendo uso de sus prerrogativas legales y contractuales, a la UTALA para conminarla al cumplimiento de la especificación consistente en permitir la visita a los recintos de almacenamiento por parte del nuevo operador, para la adecuada planeación del traslado de mercancía, así como, la estimación de los gastos operativos. La DIAN omitió sus deberes legales para dar cumplimiento a la visita estimada como necesaria en el pliego de condiciones.

Solamente la DIAN contaba con la facultad y competencia para administrar el proceder de su contratista la UTALA, a la luz del contrato de operación logística vigente entre ellos y las normas del Estatuto General de la Contratación.

2.5 La DIAN incumplió con el traslado completo de la mercancía existente en los recintos de almacenamiento de la UTALA a los recintos de almacenamiento de la UTNL durante la ETAPA DE TRANSICIÓN, como se demuestra a continuación:

En los estudios previos[6] de la licitación pública No. LP-00-006-2022, respecto de la mercancía existente que reposaba en poder del anterior operador, a la fecha 30 de junio de 2022, se estableció la siguiente información:

---

6 Documento obrante en la plataforma Secop II con el nombre ESTUDIOS PREVIOS-OPERADOR LOGÍSTICO_20220919VF

"ESTUDIOS PREVIOS *(...)*

1.4. INVENTARIO DE MERCANCÍAS Y BIENES OBJETO DE OPERACIÓN LOGÍSTICA INTEGRAL:

El promedio mensual del inventario de la mercancía almacenada por la DIAN y los bienes adjudicados a la Nación, por Dirección Seccional que relaciona a continuación, es un referente de carácter informativo.

Durante la ejecución del contrato los valores y cantidades de inventario podrán variar, de acuerdo con el volumen de las aprehensiones y la disposición de mercancías.

Seccional	Existencias_ Valor
Cali	41.298.142.294
Medellín	25.108.750.328
Arauca	1.664.755.136
Armenia	2.822.929.417
Barrancabermeja	18.954.800
Barranquilla	18.583.789.820
Bucaramanga	3.756.643.902
Buenaventura	38.037.997.871
Cartagena	30.103.562.138
Cúcuta	11.070.588.683
Bogotá	165.060.002.772
Florencia	38.295.391
Girardot	17.982.340
Ibagué	3.727.041.554
Ipiales	8.960.190.121
Leticia	629.803.167
Maicao	4.233.997.742
Montería	1.023.238.876
Neiva	1.796.718.155
Palmira	13.592.947
Pamplona	3.206.976.997
Pasto	212.019.555
Pereira	18.606.258.873
Popayán	465.649.428
Puerto Asís	189.000.000
Puerto Carreño	433.757.435
Quibdó	133.866.689

Riohacha	2.660.678.460
Santa Marta	14.115.377.858
Sincelejo	2.096.860.602
Sogamoso	87.865.267
Tuluá	13.340.568
Tumaco	554.855.824
Tunja	235.853.306
Urabá	306.881.765
Valledupar	5.072.203.456
Villavicencio	627.818.574
Yopal	1.887.035.684
Total General	**408.873.277.793**

Esta información significa que para la fecha en que se adelantó el proceso de selección el promedio de los **inventarios de mercancía** almacenada **ascendía a la suma de $408.873.244.793 pesos M/cte.**

Esta mercancía almacenada era la que debía ser objeto de traslado, desde los recintos dispuestos por la UTALA hacia los recintos de almacenamiento o bodegas de la UNTL. Si bien, en el precepto en cita, se indicó que este valor de inventario era de carácter informativo y que podía variar, no se puede dejar de lado que esta información fue determinante para la estructuración de las ofertas presentadas por los dos únicos proponentes, entre ellos la UTNL, en virtud del principio de confianza legítima, la información publicada en esta etapa pre contractual no es casual, ni tiene la vocación de ser desatendida, por el contrario, es información que debe ser valorada por los interesados. Ahora bien, en efecto, la información publicada puede variar, lo cual se espera sea en rangos aceptables, o razonables de acuerdo con la información histórica publicada en los estudios previos del proceso de contratación, teniendo en cuenta que es información relevante, emitida por una entidad pública en etapa pre- contractual y con fundamento en la cual se estructuran las ofertas.

En el documento de ***ANEXO 1. ESPECIFICACIONES TÉCNICAS.*** también se publicó por parte de la DIAN el **dato relevante** correspondiente a **los inventarios de mercancía** así:

"2. ***INFORME MENSUAL ESTIMADO DE FACTURACIÓN***

DATOS DE REFERENCIA

(...)

A continuación, se presenta los ***datos relevantes extraídos de la ejecución del contrato actual, con el propósito de referenciar los de inventarios de mercancías****, los inventarios, la participación en gasto y la información de áreas ocupadas del mismo.*

a. Valores indicativos de las existencias de mercancías, expresados en miles de Millones. Valores correspondientes al contrato vigente *(Fuente: Coordinación de Optimización de la Operación Logística).*

b.

Año / Mes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2020	260.879	270.869	285.029	287.354	290.383	295.338	321.520	340.358	347.095	364.620	371.402	357.569
2021	363.253	370.383	398.584	413.718	439.359	430.234	425.407	419.648	406.770	390.308	381.655	379.742
2022	378.178	397.833	408.873	422.275	433.968	432.375						

c. *(...)*".

Esta información relevante, permite analizar las tendencias en el valor de la mercancía, identificando posibles desviaciones o puntos de mejora así:

- En el año 2020, el mes de menor incremento en mercancía fue el mes de enero, por $260.879 miles de millones, y el de mayor, fue el mes de noviembre por $371.402 miles de millones, esto indica que hubo una variación aproximadamente del 42.34% a la alta, es decir, la tendencia de valor de mercancías, fue creciendo progresivamente en el transcurso del periodo. El

mes donde hubo mayor descenso del valor de la mercancía fue en un porcentaje de aproximadamente el 3.69%.

- Para el año 2021, el mes de menor incremento en el valor de mercancía fue el mes de enero por $363.253 miles de millones y el de mayor, fue el mes de mayo por $439.359 miles de millones, esto indica que hubo una variación de aproximadamente el 20.95% a la alta, el valor de la mercancía fue creciendo progresivamente respecto del mes más bajo. El mes donde hubo mayor descenso del valor de la mercancía fue en un porcentaje de aproximado del 3.07%.

- Ahora bien, en el año 2022, el mes de menor incremento en valor de mercancía fue el mes de enero por $378.178 miles de millones y el de mayor, fue el mes de mayo por $433.968 miles de millones, esto indica que hubo una variación de aproximadamente el 14.34% al alta, el valor de la mercancía fue creciendo progresivamente respecto del mes más bajo. El mes donde hubo mayor descenso del valor de la mercancía fue en un porcentaje de aproximado de 0.37%.

La información histórica proporcionada por la DIAN, dentro del pliego de condiciones y sus anexos, en el marco del proceso de selección LP-00-006-2022, constituye una base sólida para la toma de decisiones, reduciendo el grado de incertidumbre para la presentación de la oferta y proyección de costos, ingresos y gastos, así como el porcentaje de utilidad.

Así las cosas, en la ETAPA DE TRANSICIÓN, la UTNL tenía la convicción de recibir la mercancía equivalente a la suma de **$408.873.244.793 pesos M/cte, que era la almacenada, la existente, para la fecha en que se adelantó el proceso de selección. De acuerdo con la información histórica suministrada por la DIAN,**

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

también se esperaba que la mercancía, que genera el valor a facturar mensualmente, variara como lo había hecho históricamente, es decir con tendencia al alta, y si se presentaba disminuciones de valor de mercancía estuviera acorde con el máximo porcentaje presentado en el periodo 2020-2022, esto es, una baja en el 3.69% aproximadamente.

Se reitera, que, de conformidad con lo establecido en los documentos de la licitación pública, la UTNL presentó su oferta teniendo en consideración el valor de la mercancía existente a la fecha del proceso de selección, y esperaba variaciones en consideración a los valores históricos. Sin embargo, lo que ocurrió se distancia considerablemente de lo esperado según la información publicada por la DIAN en el proceso de selección, como se detalla a continuación:

REPORTE MENSUAL TRASLADOS DESDE UTALA A UTNL - AÑO 2023- POR SECCIONAL

#	SECCIONAL/ME	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO
1	ARAUCA			$ 881.144.015,00	$ 277.908.292,00		
2	BARRANQUILLA	$ 1.569.489.890,00	$ 9.053.652.043,12	$ 1.018.335.083,00		$ 524.986.715,00	
3	BOGOTÁ		$ 11.888.319.842,92	$ 21.379.136.762,80	$ 21.002.737.613,27	$ 4.479.862.739,00	$ 5.214.595.351,48
4	BUCARAMANGA		$ 530.028.749,00	$ 348.187.467,60			
5	BUENAVENTURA			$ 6.246.245.553,26	$ 8.135.168.476,56	$ 5.033.274.566,77	$ 4.009.817.179,45
6	CALI	$ 2.827.251.695,00	$ 9.811.884.440,60	$ 6.164.839.314,40	$ 1.031.512,00		
7	CARTAGENA		$ 2.795.953.611,00	$ 5.789.083.944,56	$ 3.196.898.944,00	$ 1.340.364.163,00	$ 203.636.663,00
8	CUCUTA	$ 4.161.983.172,00	$ 8.498.456.076,10	$ 4.370.776.734,00	$ 313.269.423,00		$ 114.190.050,00
9	IBAGUE		$ 11.627.123,00	$ 220.867.831,00	$ 1.003.135.111,00	$ 68.279.850,00	
10	IPIALES		$ 3.888.415.302,02	$ 2.369.922.408,84			
11	LETICIA				$ 149.078.678,00	$ 357.482.319,00	
12	MONTERIA			$ 660.146.693,00	$ 570.806.776,60	$ 580.690.374,00	
13	PEREIRA	$ 71.706.945,00	$ 7.067.983.903,00	$ 4.658.088.291,00	$ 1.825.344.836,81	$ 467.247.391,50	$ 57.582.828,00
14	PUERTO CARREÑO			$ 101.830.866,60			
15	RIOHACHA			$ 1.881.159.656,00	$ 1.315.642.641,50	$ 423.870.457,00	
16	SANTA MARTA	$ 2.684.698.941,00	$ 2.366.644.814,00	$ 903.523,00			
17	VALLEDUPAR		$ 52.104.632,00	$ 1.740.793.076,00			
18	YOPAL					$ 27.700.960,00	
19	URABA						
20	TUMACO						
21	MEDELLIN	$ 3.671.433.897,00	$ 2.249.498.809,00	$ 3.475.333.148,87	$ 39.842.088,00		
	Total general	**$ 14.986.564.540,00**	**$ 58.214.569.345,76**	**$ 61.306.794.368,93**	**$ 37.830.864.392,74**	**$ 13.303.759.535,27**	**$ 9.599.822.071,93**

#	SECCIONAL/ME	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
1	ARAUCA			$ 16.060.932,00	$ 6.985.413,00		
2	BARRANQUILLA						
3	BOGOTÁ	$ 12.804.500.108,30	$ 7.678.457.620,26	$ 12.191.959.837,23	$ 5.727.549.174,42	$ 3.683.193.036,71	$ 391.246.574,00
4	BUCARAMANGA						
5	BUENAVENTURA					$ 1.305.553.430,00	
6	CALI				$ 146.541.412,04		
7	CARTAGENA						
8	CUCUTA					$ 2.059.395,00	
9	IBAGUE						
10	IPIALES						
11	LETICIA						
12	MONTERIA						
13	PEREIRA						
14	PUERTO CARREÑO						
15	RIOHACHA						
16	SANTA MARTA						
17	VALLEDUPAR						
18	YOPAL						
19	URABA						
20	TUMACO						
21	MEDELLIN						
	Total general	**$ 12.804.500.108,30**	**$ 7.678.457.620,26**	**$ 12.208.020.769,23**	**$ 5.881.075.999,46**	**$ 4.990.805.861,71**	**$ 391.246.574,00**

#	SECCIONAL	VALOR TOTAL
1	ARAUCA	$ 1.182.098.652,00
2	BARRANQUILLA	$ 12.166.463.731,12
3	BOGOTÁ	$ 106.441.558.660,39
4	BUCARAMANGA	$ 878.216.216,60
5	BUENAVENTURA	$ 24.730.059.206,04
6	CALI	$ 18.951.548.374,04
7	CARTAGENA	$ 13.325.937.325,56
8	CUCUTA	$ 17.460.734.850,10
9	IBAGUE	$ 1.303.909.915,00
10	IPIALES	$ 6.258.337.710,86
11	LETICIA	$ 506.560.997,00
12	MONTERIA	$ 1.811.643.843,60
13	PEREIRA	$ 14.147.954.195,31
14	PUERTO CARREÑO	$ 101.830.866,60
15	RIOHACHA	$ 3.620.672.754,50
16	SANTA MARTA	$ 5.052.247.278,00
17	VALLEDUPAR	$ 1.792.897.708,00
18	YOPAL	$ 27.700.960,00
19	URABA	$ -
20	TUMACO	$ -
21	MEDELLIN	$ 9.442.371.142,87
	Total general	**$ 239.202.744.387,59**

Fuente: elaboración propia con soporte en información reportada en el sistema de mercancías ADA de la DIAN.

En conclusión, la mercancía efectivamente trasladada desde la UTALA a los recintos de almacenamiento de la UTNL, durante la ETAPA DE TRANSICIÓN, fue por la suma de **$239.202.744.387,59** y no, por la suma de **$408.873.244.793 pesos M/cte**, esto es un **PORCENTAJE DE VARIACIÓN A LA BAJA DEL 41.5% APROXIMADAMENTE**, situación

que no se había presentado en los años 2020 a 2022 de acuerdo con la información relevante histórica presentada por la DIAN.

Las probabilidades de la mercancía a trasladar, no solo se crearon en la etapa pre-contractual, sino que también en **la etapa de ejecución contractual**, es así como, al inicio de la etapa de ejecución contractual la DIAN, a través del supervisor del contrato, informó a la UTNL que el valor de la mercancía a trasladar para ese momento, era superior a la suma de 457 mil millones de pesos M/cte; por lo que el valor de referencia establecido en la etapa precontractual incrementó en etapa contractual, de conformidad con los siguientes oficios:

- Oficio 100191444-058 de fecha noviembre 30 de 2022, con asunto: *"REQUERIMIENTO DE CUMPLIMIENTO INMEDIATO DEL CONTRATO No. 00-159-2022 ADJUDICADO DENTRO DEL PROCESO DE SELECCIÓN LP-00-006-2022"* la DIAN indicó:

  "Finalmente se solicita a la UNIÓN TEMPORAL NUEVA LOGÍSTICA la mayor diligencia para garantizar el cumplimiento del Contrato 00-159-2022 con la oportunidad y calidad pactada, porque desde el 16 de noviembre de 2022 ***la DIAN tiene pendiente el inicio del traslado de mercancías por más de 457 mil millones de pesos de las bodegas del anterior contratista a las ofrecidas por la UNIÓN TEMPORAL NUEVA LOGÍSTICA****, y porque desde esa fecha no ha podido ingresar nueva mercancía producto del cumplimiento de las funciones de control que tiene a cargo la DIAN." (Negrilla fuera de texto)*

- Oficio 101191444-159 del 6 de diciembre de 2022, numeral 2.2.8, con asunto: *"INFORME DE PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DE CONTRATO 00-00159-2022 SUSCRITO CON LA UNIÓN TEMPORAL NUEVA LOGÍSTICA.*

"(...) (iii) retrasa el ***traslado de mercancías por un valor aproximado de 457 mil millones de las bodegas del anterior al nuevo contratista****"*
(Negrilla fuera de texto)

La DIAN, NUNCA informó, en curso del proceso de selección, ni en los documentos del proceso, que iba a realizar actividades de *disposición de mercancía* (destrucción, donación, asignación, chatarrización y venta), en un porcentaje aproximado al 42% tomando como base el valor de las mercancías establecido en los estudios previos, como dato relevante, que no solo afecta la cantidad de mercancía trasladada sino el valor mensual de facturación, nuevamente, esta Entidad se apartó de la confianza legítima y buena fe contractual.

Nos preguntamos, es legítimo y por lo tanto, el contratista debe soportar estas variaciones sin anuncio y sin antecedentes históricos, respecto de la información suministrada por la DIAN en la etapa precontractual que afectan directamente la facturación del contratista?, la respuesta es NO.

En oficio No. 100151191- 558 del 11 de julio de 2023 la DIAN, respecto de la disposición de mercancías, señaló: "(..) *Por ello, los inventarios trasladados a sus bodegas en los meses relacionados en su escrito (cifras no validadas por nuestro aplicativo, que se tienen como meramente informativas) corresponden a la dinámica de las disposiciones, aspectos que usted y sus socios son conocedores teniendo en cuenta la experticia acreditada como requisito habilitante para la adjudicación del contrato número 159-2022*".

Desconoce la DIAN con la anterior afirmación, que si bien, las disposiciones de mercancía son un hecho general informado en los documentos del proceso, las cifras históricas de los años 2020-2022 sobre la variación de valor de la mercancía durante la ejecución del contrato por parte de la UTALA, no registran una

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

disminución mayor al 4%, sin embargo, durante la ejecución del contrato 00-00159-2022 la disposición de mercancías alcanzó un porcentaje de más del 40%, sin contar que se tomó doce (12) meses para el traslado total de la mercancía.

Se precisa que, se tomó como valor de referencia el valor señalado en el Estudio Previo numeral 1.4, habida cuenta que, a corte 31 de diciembre de 2022, el valor del inventario a cargo de la UTALA y que debía ser trasladado a la UTNL ascendían a la suma de $467 mil millones.

Esta situación irregular, no permitió a la UTNL obtener el recaudo de la facturación esperada, de acuerdo con el modelo económico estructurado internamente para la presentación de la propuesta económica en el citado proceso, adicionalmente los retrasos y demoras en el proceso de entrega de las mercancías, generó graves perjuicios económicos a la UTNL.

La DIAN mantuvo un comportamiento confuso, errático, por decir lo menos, respecto del valor de las mercancías a trasladar, La DIAN INFORMÓ DIFERENTES VALORES desde la etapa de selección y en la ejecución contractual, mercancía a trasladar que se fue disminuyendo en detrimento de los intereses de la UTNL, por la incapacidad de exigir a la UTALA el traslado en el plazo, como se muestra en la siguiente trazabilidad en la cual se puede evidenciar como el valor de las existencias fue reduciéndose progresivamente desde el valor determinado en los estudios previos del proceso, la etapa de transición para el traslado de mercancías y hasta, el 31 de diciembre de 2023, así:

TRAZABILIDAD DEL INVENTARIO DE MERCANCÍAS CONTRATO 00159-2022				
Ciudades	Existencias Valor (Num. 1.4 Estudios. Prev.)	A corte 31-01-2023	Valor mercancías pendiente por trasladar (24-02-23)	Existencias efectivamente trasladadas a la UTNL a 31-12-23
Bogotá	$ 165.060.002.772,00	$ 176.392.734.464,00	$ 161.776.098.566,00	$ 105.913.152.233,39
Cali	$ 41.298.142.294,00	$ 35.555.732.122,00	$ 22.010.184.640,00	$ 18.569.820.938,04
Medellin	$ 25.108.750.328,00	$ 22.888.970.989,00	$ 9.424.587.469,00	$ 9.442.371.142,87
Arauca	$ 1.664.755.136,00	$ 1.238.178.381,00	$ 1.231.572.535,00	$ 1.182.098.652,00
Armenia	$ 2.822.929.417,00	$ 2.264.457.397,00	$ 1.362.068.965,00	$ 771.425.312,00
Barrancabermeja	$ 18.954.800,00	$ 20.378.073,00	$ 11.418.544,00	$ 19.071.386
Barranquilla	$ 18.583.789.820,00	$ 18.816.318.842,00	$ 6.333.086.264,00	$ 12.166.463.731,12
Bucaramanga	$ 3.756.643.902,00	$ 3.117.746.365,00	$ 1.148.472.843,00	$ 859.144.831,00
Buenaventura	$ 38.037.997.871,00	$ 39.401.587.950,00	$ 39.142.583.856,00	$ 24.730.059.206,04
Cartagena	$ 30.103.562.138,00	$ 22.276.628.222,00	$ 16.922.827.020,00	$ 13.325.937.325,56
Cúcuta	$ 11.070.588.683,00	$ 11.608.960.326,00	$ 6.214.175.056,00	$ 12.708.006.971,00
Florencia	$ 38.295.391,00	$ -	$ -	$ 30.023.771,00
Girardot	$ 17.982.340,00	$ 41.939.423,00	$ 41.939.423,00	$ -
Ibagué	$ 3.727.041.554,00	$ 1.582.033.772,00	$ 1.565.614.406,00	$ 723.483.117,00
Ipiales	$ 8.960.190.121,00	$ 8.176.842.366,00	$ 4.429.617.463,00	$ 6.069.337.710,86
Leticia	$ 629.803.167,00	$ 558.770.534,00	$ 507.123.605,00	$ 506.560.997,00
Maicao	$ 4.233.997.742,00	$ 3.793.957.257,00	$ 2.493.416.939,00	$ 2.723.469.843,00
Montería	$ 1.023.238.876,00	$ 4.341.860.324,00	$ 3.113.730.259,00	$ 1.168.517.501,60
Neiva	$ 1.796.718.155,00	$ 393.558.323,00	$ 359.343.268,00	$ 550.403.027,00
Palmira	$ 13.592.947,00	$ -	$ -	$ 27.045.524,00
Pamplona	$ 3.206.976.997,00	$ -	$ -	$ 4.752.727.879,10
Pasto	$ 212.019.555,00	$ -	$ -	$ -
Pereira	$ 18.606.258.873,00	$ 10.756.425.988,00	$ 7.532.786.809,00	$ 13.107.162.696,31
Popayán	$ 465.649.428,00	$ 402.646.971,00	$ 331.417.248,00	$ 338.687.880,00
Puerto Asis	$ 189.000.000,00	$ 189.000.000,00	$ 189.000.000,00	$ 189.000.000,00
Puerto Carreño	$ 433.757.435,00	$ 84.735.424,00	$ 84.735.424	$ 101.830.866,60
Quibdó	$ 133.866.689,00	$ -	$ -	$ 113.343.556,00
Riohacha	$ 2.660.678.460,00	$ 1.981.204.312,00	$ 953.923.592,00	$ 897.202.911,50
Santa Marta	$ 14.115.377.858,00	$ 5.792.878.567,00	$ 917.185.230,00	$ 5.052.247.278,00
Sincelejo	$ 2.096.860.602,00	$ 999.364.706,00	$ 999.364.706,00	$ 643.126.342,00
Sogamoso	$ 87.865.267,00	$ -	$ -	$ 67.933.580,00
Tuluá	$ 13.340.568,00	$ -	$ -	$ 15.994.032,00
Tumaco	$ 554.855.824,00	$ -	$ -	$ -
Tunja	$ 235.853.306,00	$ 216.747.423,00	$ 103.357.604,00	$ 129.801.437,00
Urabá	$ 306.881.765,00	$ -	$ -	$ -
Valledupar	$ 5.072.203.456,00	$ 3.687.662.050,00	$ 2.790.118.154,00	$ 1.792.897.708,00
Villavicencio	$ 627.818.574,00	$ 439.461.415,00	$ 331.103.800,00	330.671.410,00
Manizales	$ -	$ -	$ -	156.022.631,00
Yopal	$ 1.887.035.684,00	$ 223.293.973,00	$ 223.293.973,00	$ 27.700.960,00
TOTAL	408.873.277.793	$ 377.244.075.959,00	$ 292.544.147.661	$ 239.202.744.387,59

Fuente: Estudios Previos de la Licitación Pública -FT-ADF-2061	Fuente: Oficio 100151191 - 183 del 23-02-23 Plan y Cronograma para el traslado de mercancías, por la Subdirectora Logística (A) Katya Humanez Petro.	Fuente: Oficio 100151191 - 183 del 23-02-23 Plan y Cronograma para el traslado de mercancías, por la Subdirectora Logística (A) Katya Humanez Petro.	Reporte traslados de mercancías UTALA -UTNL 2023, revisión ADA vs SIGLA

Como se puede observar, los valores de la mercancía a trasladar fueron anunciados en etapa de pre-contractual, nuevamente la DIAN le indicó en etapa de ejecución

contractual, al contratista UTNL, el 24 de febrero de 2023 el valor de los inventarios de mercancía con corte 31 de enero de 2023 , valor que disminuyó respecto de la etapa pre-contractual, pero que teniendo en cuenta que ya se encontraba en ejecución el contrato era el valor esperado con mayor certeza, sin embargo, el valor de mercancía efectivamente trasladada fue sorprendentemente menor.

En el cuadro en precedencia se observa que en seis (6) ciudades ingresó mercancía por valor mayor al anunciado por la Entidad, sin embargo, en las restantes treinta y tres (33) ciudades ocurrió todo lo contrario, y la sumatorio total del valor de la mercancía trasladada fue menor en más de un 40% respecto de la promesa de valor anunciada no solo en etapa precontractual, sino en etapa de ejecución contractual.

Se insiste, teniendo en cuenta el comportamiento histórico de la DIAN (contrato con la UTALA en las vigencias 2020-2022) y la información suministrada en etapa pre-contractual, la UTNL no tenía cómo prever que la Entidad iba a realizar disposición de mercancía en casi la mitad de lo existente, este proceder sin duda se aparta de la buena fe contractual, la confianza legítima, y es un desconocimiento de los actos propios por parte de la DIAN.

La teoría de los actos propios que se ampara en el aforismo "*venire contra factum proprium non valet*", que señala que nadie puede venir en contra de sus propios actos, propugna a partir del principio de la buena fe que rige las actividades de las entidades estatales conforme al artículo 83 de la Constitución Política para que estas sean desarrolladas de manera recta, diáfana, proba y conforme a la palabra dada, y en lo que tiene que ver con decisiones tomadas y dadas a conocer al particular frente a múltiples asuntos, verbigracia, el valor del inventario con corte 31 de enero de 2023 que sería objeto de traslado, y que generó en la UTNL confianza o convencimiento frente a esta situación específica, por lo cual no se previó que

esta fuera desconocida, por una decisión posterior y contraria a la información estadística publicada por la misma Entidad, en este sentido la Corte Constitucional ha indicado:

> *"En su aspecto subjetivo, la seguridad jurídica está relacionada con la buena fe, consagrada en el artículo 83 de la Constitución, a partir del principio de la confianza legítima. Este principio constitucional garantiza a las personas que ni el Estado, ni los particulares, van a sorprenderlos con actuaciones que, analizadas aisladamente tengan un fundamento jurídico, pero que al compararlas, resulten contradictorias. En estos casos, la actuación posterior es contraria al principio de la buena fe, pues resulta contraria a lo que razonablemente se puede esperar de las autoridades estatales, conforme a su comportamiento anterior frente a una misma situación. Esta garantía sólo adquiere su plena dimensión constitucional si el respeto del propio acto se aplica a las autoridades (...), proscribiendo comportamientos que, aunque tengan algún tipo de fundamento legal formal, sean irracionales, según la máxima latina venire contra factum proprium non valet"*[7] (Subraya fuera de texto)

En línea, el Consejo de Estado también ha señalado:

> *"Se precisa que existe una relación directa entre la teoría de los actos propios y el principio de la confianza legítima que estriba en que de ambos se desprende para los administrados la garantía de que al Estado, a través de sus entidades, le asiste el deber de obrar con rectitud, claridad y precisión, cuestión que a su turno le impide actuar de manera opuesta e inconcordante o de emitir decisiones contrarias*

[7] Corte Constitucional, Sentencia SU – 354 de 2017

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

a aquellas que anteladamente emanaron de la misma entidad pública y en mérito de las cuales se generó un convencimiento frente a determinados asuntos. También concurre una relación inescindible entre el principio de confianza legítima y el principio de buena fe, en cuanto este último impone a ambas partes una actitud de lealtad mutua, de fidelidad y honestidad, todo lo cual se traduce en el respeto a las reglas preestablecidas y conocidas por ambas partes (...)" [8] (Subraya fuera de texto)

Así también,

"Particular interés ha suscrito tanto para la doctrina, como para la jurisprudencia colombiana y la jurisdicción arbitral, la regla que prohíbe el venire contra factum proprium, teoría de los actos propios o protección de la confianza legítima, que como manifestación del principio de buena fe, ha procedido a aplicar en materia contractual en diversas oportunidades: Así lo ha hecho al señalar que la conducta de una parte que entiende surtidos los requisitos para obligarse en una relación contractual la vincula, imposibilitándole defraudar la confianza generada en la contraparte al pretender posteriormente desconocer el contrato alegando la omisión de alguno de tales requisitos; al igual que al manifestar que la voluntad de renunciar a la exigencia de la prestación en los términos inicialmente convenidos, impide que posteriormente se pretenda pedir su cumplimiento en tales términos.

Asimismo, el mencionado deber de coherencia hace exigible la vinculación a la palabra empeñada, con independencia de la

[8] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 23 de noviembre de 2016, Exp. 52.161.

observancia de las formalidades, cuando la actuación precedente de una de las partes así lo ha admitido; al igual que el comportamiento de una de las partes en la etapa pre – contractual la vincula, obligándola a preservar la confianza generada en la contraparte; además de que el retardo desleal en el ejercicio de un derecho vincula y en cuanto tal, obliga a preservar la confianza justificada de la contraparte en que el titular no hará uso de tal derecho".

En fin, constituyen aplicaciones de la prohibición de obrar contra los actos propios, la prohibición de alteración unilateral de los términos contractuales causada por alguna de las partes (...)"[9] (Subraya fuera de texto)

La UTNL, en diversas oportunidades, expuso y reclamó esta situación ante la DIAN, sin obtener un cambio de comportamiento, ajustado a derecho, al pliego de condiciones y sus anexos, una de ellas, fue en la comunicación del 20 de junio de 2023, donde manifestaba, entre otros temas que, "*(...) la facturación por concepto de almacenamiento respecto de las mercancías ingresadas por los traslados en Bogotá y en general en todas las sedes a nivel nacional, no se compadece de las inversiones que se han realizado por las empresas integrantes de la Unión Temporal nueva Logística para la prestación del servicio, toda vez que si bien, ya en la mayoría de ellas se culminó el traslado de las bodegas de la UT Nueva Logística, no ingresaron el 100% de las mercancías esperadas conforme al inventario que fue suministrado por la DIAN a corte 31 de diciembre de 2022, por valor de $467 mil millones de pesos (...)*", sobre el particular la DIAN dio respuesta indicando, en la comunicación con Rad 100151191- 558- del 11 de julio de 2023, que, "*la propuesta económica que menciona, no se compadece con sus inversiones no es un tema*

[9] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 23 de octubre de 2017, Exp. 55.855.

que deba ser trasladado a la DIAN en esta etapa de ejecución del contrato, corresponde a la planificación que usted y sus socios deben de manera permanente realizar frente a las características de la naturaleza del objeto del contrato que están ejecutando, que se recuerda, atiende el cumplimiento de disposiciones legales previamente establecidas en la norma aduanera y demás procedimientos e instructivos del subproceso logístico, que acreditaron ser conocedores al momento de presentar la propuesta para la adjudicación del contrato."

Adicionalmente a lo anterior, es evidente la **ausencia de planeación por parte de la DIAN en la estructuración del proceso de contratación circunstancia que ha impactado de manera directa y significativa los ingresos de la UTNL.**

El proceder de la DIAN respecto a la NO INFORMACIÓN a los proponentes sobre el porcentaje en el que se iba a adelantar la *disposición de mercancía* (destrucción, donación, asignación, chatarrización y venta), impactó el valor de la mercancía a trasladar, y por lo tanto la facturación que esperaba percibir la UTNL, es un claro desconocimiento del **principio de planeación** [10] , que en concepto de la jurisprudencia " *(...) ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal, desconociendo en*

---

10 "(...) Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales." CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCION C. consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá, D.C., 1 de febrero de 2012. Radicación número: 73001-23-31-000-1999-00539-01(22464)

consecuencia fundamentales reglas y requisitos previos dentro de los procesos contractuales; es decir, en violación del principio de legalidad. (...).

En consecuencia, los ingresos esperados por la UTNL se vieron afectados por los incumplimientos de la DIAN en la forma como se llevó a cabo la ETAPA DE TRANSICIÓN, teniendo en cuenta que la facturación por los servicios prestados dependía de ese inventario inicial que debía ingresar a los recintos de almacenamiento, correspondiente a la mercancía a trasladar. De acuerdo con lo establecido en el pliego de condiciones y sus anexos, en un plazo de dos (2) meses después de la suscripción del acta de inicio se contaría con un inventario por mercancía a trasladar equivalente a **$408.873.244.793 pesos M/cte, esto es, se estimó que para el mes de febrero 2023 (2 meses después de la suscripción del acta de inicio), se podría facturar por la custodia, gestión y almacenamiento de la mercancía trasladada una suma mensual cercana a los $2.700 millones, sin contar con los ingresos por concepto de mercancía aprehendida, transporte y servicios complementarios, lo cual no sucedió.**

La mercancía traslada ingresó en un plazo de doce (12) meses a la UTNL, con una reducción en valor mayor al 41% de lo anunciado y a cuenta gota. Teniendo en cuenta que el valor de la mercancía a trasladar fue uno de los valores de referencia que se publicaron en la etapa precontractual, y que sin duda debían ser tenidos en cuenta a la hora de estructurar la oferta económica por parte de la UTNL, las condiciones iniciales en las que se adjudicó y suscribió el contrato de operación logística 00-00159-2022 no se han mantenido, y la variación de las mismas, no ha estado en los rangos razonables de acuerdo con los valores históricos publicados por la DIAN, respecto del contrato ejecutado en las vigencias 2020 a 2022.

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

Es demostrable no solo la mala fe administrativa, sino la ruptura de las condiciones contractuales que amenazan la ejecución del contrato de operación logística 00-00159-2022, así como las condiciones financieras de la UTNL que tenía con ocasión del contrato celebrado.

De igual manera, sumado a lo anterior, se puede considerar que la DIAN ha desconocido el numeral 1° del artículo 5° de la Ley 80 de 1.993[11], en tanto ha ignorado su obligación de restablecer los derechos contractuales de la UTNL. Esta obligación se ha de armonizar con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 27 '*ejusdem*'[12], que dispone que la DIAN debe mantener la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento en que la UTNL se convirtió en contratista. Lo señalado en los preceptos citados se ajusta, con claridad, al asunto que ahora nos atañe. Así, se observa que las múltiples causas de la situación y el estado del contrato y del contratista obedecen, incontestable, al incumplimiento de la entidad estatal contratante.

Entonces, en la medida en que la causa del daño patrimonial le resulta imputable a la entidad contratante, y el incumplimiento contractual se encuentra acreditado en este asunto, al igual que la afectación financiera del contrato en perjuicio de la UTNL, emerge para el contratista el derecho a ser restablecido en las condiciones pactadas en el contrato, que trascienden a la etapa de planeación y a la etapa precontractual.

---

11 Artículo 5°, numeral 1°, Ley 80 de 1.993: *"Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta Ley, los contratistas: 1o. Tendrán derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato. En consecuencia tendrán derecho, previa solicitud, a que la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas. Si dicho equilibrio se rompe por incumplimiento de la entidad estatal contratante, tendrá que restablecerse la ecuación surgida al momento del nacimiento del contrato".*

12 Artículo 27, inciso 1°, Ley 80 de 1.993: *"En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento"*

2.6. Aunado al incumplimiento de los preceptos del pliego de condiciones por parte de la DIAN, está también, desplegó una serie de **conductas o comportamientos hostiles, reiterados o sistemáticos por parte de sus representantes** que buscaban presionar e intimidar a la UTNL, afectando la ejecución normal del contrato, así:

El contrato de operación logística se suscribió el 16 de noviembre de 2022, y el ACTA DE INICIO se suscribió el 25 de noviembre de 2022, sin atender las disposiciones legales referentes a los requisitos para el inicio de ejecución y las establecidas en el pliego de condiciones y sus anexos, aun apartándose de la lógica del funcionamiento del servicio contratado, la DIAN comenzó a exigir a la UTNL el cumplimiento de obligaciones contractuales con anterioridad al perfeccionamiento de éste, en comunicados, como el del 15 de noviembre de 2022, enviado mediante correo electrónico, donde la Dian solicitó la dirección física de bodegas iniciales e información relacionada, aduciendo inicio de operación al día siguiente, esto es, el 16 de noviembre, nótese que: (i) para la fecha en que se remitió el correo electrónico no se encontraba siquiera suscrito el contrato de operación logística, (ii) en ese momento no era posible dar inicio a la operación porque no se había suscrito el acta de inicio por cuanto se debía dar cumplimiento a los requisitos establecidos para la ejecución del contrato, y (iii) las bodegas o recintos de almacenamiento dispuestas por la UTNL se encontraban en proceso de revisión toda vez que, se requería aprobación de las mismas por parte de los supervisores locales.

Tres (3) días después del anterior comunicado, y dos (2) días siguientes a la suscripción del contrato, mediante comunicación realizada vía correo electrónico, el 18 de noviembre de 2022, la DIAN solicitó el cumplimiento de los trámites para el inicio de ejecución a la UTNL, así como la reiteración de solicitud de información respecto de bodegas o recintos de almacenamiento realizada en el correo electrónico del 15 de noviembre. Como es de conocimiento, acreditar las

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

condiciones para el inicio de ejecución de un contrato demanda unos días, dependiendo de los requisitos exigidos por la entidad pública para tal fin, en el caso del contrato que nos ocupa, se establecieron los siguientes:

> ***"Anexo 4. Contrato No. 00-00159-2022***
>
> ***(...)***
>
> *36. PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN*
>
> *El presente contrato se entiende perfeccionado con la firma electrónica de las partes en SECOP II, y* ***para su ejecución requiere: (i) Registro Presupuestal, (ii) Constitución de Garantía de cumplimiento; (iii) Aprobación de la Garantía de cumplimiento; y (iv) Suscripción del acta de inicio.***
>
> ***Anexo 1. Requerimientos Técnicos***
>
> *(...)*
>
> ***V. Etapa de Transición***
>
> *(...)*
>
> *-PROCEDIMIENTO PARA EL RETIRO TOTAL Y DEFINITIVO DE LAS MERCANCÍAS*
>
> *-ENTREGA POR PARTE DEL ACTUAL CONTRATISTA*
>
> *(...)*
>
> ***Desde la suscripción del acta de inicio, el nuevo Contratista deberá contar con bodegas como mínimo*** *en las siguientes ciudades: Bogotá, Cúcuta, Cali, Medellín, Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Pereira, Ipiales.*
>
> (...)" (Negrilla fuera de texto)

Entonces para el inicio de ejecución y suscripción del acta de inicio se debía tener en cuenta, no solo la expedición de pólizas, sino la revisión previa de DIAN de los recintos de almacenamiento, situaciones que se encontraba en trámite y demandaban tiempos específicos, sin embargo, la DIAN sin atender a los procesos naturales y sus propios actos por encontrarse en revisión de los recintos previa

aprobación, enviaba correos electrónicos como este, que en nada contribuían al inicio de la ejecución del contrato.

Este comportamiento tendiente a presionar indebidamente a la UTNL por parte de la DIAN se reiteró en la comunicación enviada por correo electrónico el 22 de noviembre de 2022, donde se insistía en las solicitudes precedentes.

Nuevamente, en la comunicación enviada a través de correo electrónico del 23 de noviembre de 2022, la DIAN, convocó a la UTNL para la firma del acta de inicio, desconociendo que el proceso de revisión previa de bodegas se encontraba en curso. La UTNL dio respuesta a la DIAN en la misma fecha, remitiendo la información solicitada.

Comunicaciones como éstas, donde aparentemente se está gestionando un deber contractual, pero en el contexto de los hechos, desconocen los procedimientos normales adelantados, aún por la misma DIAN, lejos de acreditar la debida diligencia de la Entidad, denotan el acoso al contratista a fin de presionarlo y dar apariencia de un retraso o desatención del contratista.

El proceder inapropiado de la Administración se evidenció también en el proceso de aprobación y desaprobación de recintos presentadas por la UTNL a la DIAN, como se vio en líneas precedentes, la DIAN aprobó unas bodegas mediante la suscripción del acta de inicio del 25 de noviembre de 2022, lo cual fue confirmado mediante comunicación escrita, en la mayoría de bodegas, el 29 de noviembre de 2022 y posteriormente de manera verbal en reuniones o correos electrónicos se solicitaba el cambio de bodegas o recintos de almacenamiento, sin encontrar tal proceder justificación en el anexo técnico publicado en el proceso de selección y/o en el contrato de operación logística, adicionando el inicio de un proceso administrativo sancionatorio relacionado con la no presentación de algunas

bodegas, por lo que mediante Oficio 1000191444-059 del 6 de diciembre de 2022 la DIAN presentó el informe de supervisión de presunto incumplimiento donde respecto a las bodegas de Bogotá y Medellín se afirma que "no cumplen".

En esta secuencia de hechos se observa como la decisión de desaprobar la aceptación de bodegas o desconocer el contenido de las aprobaciones realizadas el 25 de noviembre con la suscripción del acta de inicio y de los oficios del 29 de noviembre, era determinante para dar inicio al proceso de presunto incumplimiento contractual. Sin embargo, la UTNL NO FUE SANCIONADA, NI MULTADA con ocasión de este proceso administrativo.

2.7 Respecto de los **riesgos previsibles de la ETAPA DE TRANSICIÓN,** la matriz de riesgos previsibles del proceso de selección Licitación Pública No. LP-00-006-2022, contempló un riesgo asociado a esta etapa, de la siguiente manera:

"Anexo 3. MATRIZ DE RIESGOS"

ANEXO No. 3 - Matriz de Análisis de Riesgo Contractual									
No.	CLASE	FUENTE	ETAPA	TIPO	DESCRIPCIÓN (QUE PUEDE PASAR Y COMO PUEDE OCURRIR)	CONSECUENCIA DE LA OCURRENCIA DEL EVENTO	PROBABILIDAD	IMPACTO	VALORACIÓN DEL RIESGO	CATEGORÍA
5	Específico	Externo	Ejecución	Operacionales	Etapa de transicion (por cambio de contratistas), que implica el traslado de mercancias de bodegas del actual operador a las bodegas del nuevo contratista	Perdida y/o cambio de mercancias. Realizar la operación de la etapa de transición en un término de dos meses.	2	1	3	Bajo

No.	¿A QUIEN SE LE ASIGNA EL RIESGO?	TRATAMIENTO/CONTROLES A SER IMPLEMENTADOS	IMPACTO DESPUÉS DEL TRATAMIENTO				¿AFECTA EJECUCION CONTRATO?	PERSONA RESPONSABLE PARA IMPLEMENTAR TRATAMIENTO	FECHA ESTIMADA EN QUE INICIA EL TRATAMIENTO	FECHA ESTIMADA EN QUE TERMINA EL TRATAMIENTO	MONITOREO Y REVISIÓN	
			PROBABILIDAD	IMPACTO	VALORACIÓN DEL RIESGO	CATEGORÍA					¿COMO SE REALIZA MONITOREO?	PERIODICIDAD
6	Contratista - Entidad	(i) Aplicacion por parte del contratista del procedimiento para la entrega de mercancias del antiguo al nuevo contratista, bajo la supervision de la DIAN, (ii) aseguramiento de las mercancias con poliza todo riesgo daños materiales que cubra el valor de los bienes entregados para transporte y/o custodia; (iii) acompañamiento de la supervision de la DIAN durante la etapa de transicion	1	2	3	Bajo	NO	Contratista / Supervisor Nacional y Seccional	Desde la firma del acta de inicio.	3 meses a partir del acta de inicio.	El contratista debe aplicar el procedimiento establecido en los estudios previos para el retiro definitivo de las mercancias en la etapa de transición.	Permanente durante la etapa de transicion

Dentro de la Matriz, el riesgo PREVISIBLE consistió en la potencial pérdida de mercancías durante la ETAPA DE TRANSICIÓN, lo cual se identificó podría tener ocurrencia específicamente durante el traslado físico de los bienes desde las bodegas del operador UTALA a las de la UTNL. La consecuencia identificada fue la pérdida de activos ("Pérdida y/o cambio de mercancías"). Se mencionó que esta operación de transición debía completarse en un plazo de dos (2) meses, no se identificó de manera expresa como riesgo el plazo de esta etapa.

El análisis cuantitativo inicial realizado y establecido en la matriz de riesgos previsible fue:

- Probabilidad: 2 - esto representa una probabilidad **Baja-Media**. Significa que el evento es posible, pero no se espera que ocurra con frecuencia.
- Impacto: 1 - Esto indica un impacto **Muy Bajo** o menor en caso de que el riesgo se materialice.
- Valoración del Riesgo: 3 - Este valor parece ser el resultado de la suma de la Probabilidad (2) y el Impacto (1). Es una metodología simple para cuantificar el riesgo total.
- Categoría: Bajo - Con una valoración de 3, el riesgo es clasificado como **Bajo**, lo que significa que es manejable y no representa una amenaza crítica para el contrato.

En la Matriz también, se detalla el plan de acción para reducir la probabilidad y/o el impacto del riesgo, respecto de la asignación del riesgo la responsabilidad es compartida entre el Contratista y la Entidad Contratante, se definieron tres controles específicos: (i) el contratista debe seguir un procedimiento estricto para la entrega y recepción de la mercancía, (ii) la DIAN debía supervisar el proceso, lo que añade una capa de control y formalidad, (iii) se debía contratar un seguro "todo riesgo" para el cubrimiento del valor de las mercancías durante su transporte y custodia.

Es claro entonces que, no se previó riesgo alguno relacionado ni con el mayor tiempo de la ETAPA DE TRANSICIÓN, ni con el traslado de mercancías después de realizar actividades de disposición como ventas, donaciones, destrucciones, etc, éstas por decisiones o actos de la Administración.

Esta falta de previsión en la etapa de planeación nos lleva, en esta etapa de ejecución contractual, a revisar la causa originadora de los riesgos materializados, que en este caso es endógena e imputable a la parte contratante, a la DIAN, por causa de sus incumplimientos respecto de la ETAPA DE TRANSICIÓN, en consecuencia, es la DIAN quien debe resarcir el daño causado con sus acciones u omisiones.

Sin perjuicio de lo anterior, y en la hipótesis de una inadecuada interpretación de la matriz de riesgos previsibles, que llevará a la DIAN a considerar que un riesgo previsible consistió en el no desarrollo de la ETAPA DE TRANSICIÓN dentro del plazo inicialmente establecido, esto es, dos (2) meses, este riesgo no puede ser soportado por la UTNL porque: (i) se alteró el estado del riesgo por el incumplimiento de la DIAN de sus obligaciones respecto de esta Etapa. (ii) la UTNL adelantó sus obligaciones respecto de la ETAPA DE TRANSICIÓN por lo que mitigó y gestionó el riesgo conforme se previó. (iii) el hecho de un tercero, como lo es la UTALA impactó negativamente la ETAPA DE TRANSICIÓN y quien tenía la capacidad y competencia para requerir a la UTALA era la DIAN como contratante y titular de la mercancía almacenada, su posición omisiva no permitió el desarrollo planeado de esta actividad.

2.8 la cantidad de ***áreas indicativas***[13] establecidas por la DIAN **en el pliego de condiciones fue determinante para estructurar los gastos operativos de la UTNL** como, insumos, transporte, sistemas de control, personal, maquinaria, equipos,

13 Anexo Técnico No. 01.REQUERIMIENTOS TÉCNICOS DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO. Literal e) Tabla de áreas indicativas.

estantería, cánones de arrendamiento, entre otros, asociados a los recintos de almacenamiento donde se prestaría el servicio. En los documentos precontractuales publicados en curso de la licitación pública que antecedió el contrato de operación logística, se estableció respecto de la capacidad de los recintos de almacenamiento que:

"(...)

ANEXO 1. ESPECIFICACIONES TÉCNICAS.

"2. INFORME MENSUAL ESTIMADO DE FACTURACIÓN

DATOS DE REFERENCIA

e. Volumen de áreas ocupadas, con corte a junio de 2022

Seccional	AREAS INDICATIVAS		
	PE	M² Piso	M² Patio
Palmira	1	1	1
Popayán	30	27	49
Tuluá	1	1	1
Cartagena	2320	304	952
Cúcuta	386	1073	6004
Girardot	3	2	4
Neiva	102	56	126
Ibagué	116	64	144
Florencia	1	1	1

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

Inírida	0	0	0
Leticia	32	16	0
Ipiales	506	1156	2163
Pasto	8	19	36
Manizales	32	18	0
Maicao	240	0	2736
Riohacha	199	0	2264
Medellín	1817	195	53
Montería	63	0	60
Pamplona	0	0	49
Pereira	431	56	560
Puerto Asís	5	10	0

Seccional	AREAS INDICATIVAS		
	PE	M² Piso	M² Patio
Quibdó	31	12	0
San Andres	0	0	0
Santa Marta	685	450	300
Sincelejo	26	4	69
Tumaco	875	88	0
Urabá	7	22	18
Valledupar	182	57	854
Villavicencio	44	50	36

La UTNL, de acuerdo con esta información pública, y atendiendo las indicaciones de la Entidad en el primer mes de operación, se vio abocado a buscar en la mayoría de las ciudades, recintos con mayores áreas para el almacenamiento así:

INFORME DE ÁREAS M2 EN RECINTOS ALMACENAMIENTO

CORTE 31 DE DICIEMBRE DE 2023

#	BODEGA REGIONAL	ÁREA M2 ANEXO TÉCNICO	ÁREA ARRENDADA ALMACENAMIENTO M2	DIFERENCIA VS ÁREA REQUERIDA DIAN
1	ESPINAL	64	335	271
2	IPIALES	1.156	1.000	-156
3	BOGOTA (SAN CARLOS V)	1.539	7.432	6.355
	BOGOTA (FONTIBON)		462	
4	BUENAVENTURA	2.744	6.600	3.856
5	ARAUCA	300	500	200
6	CARTAGENA (MANZANA D)	304	1.800	2.896
	CARTAGENA (MANZANA K)		1.400	
7	CALI	2.132	8.965	6.833
8	MONTERIA	0	238	238
9	MEDELLIN	195	1.600	1.405
10	RIOHACHA	0	381	381
11	LETICIA	16	151	135
12	CUCUTA	1.073	1.300	227
13	BARRANQUILLA	465	746	281
14	PEREIRA	56	1.200	1.144
15	BUCARAMANGA	0	265	265
16	SANTA MARTA	450	1.208	758
17	TUMACO	88	59	-29
18	PUERTO CARREÑO	0	150	150
19	VALLEDUPAR	57	990	933
20	URABA	22	1.005	983
21	YOPAL	4	38	34

INFORME DE ÁREAS POSICIÓN DE ESTIBA EN RECINTOS ALMACENAMIENTO CORTE 31 DE DICIEMBRE DE 2023

#	BODEGA REGIONAL	PE ANEXO TÉCNICO	PE EN BODEGA	DIFERENCIA VS ÁREA REQUERIDA DIAN
1	BOGOTA (SAN CARLOS V)	4.876	8.340	3.464
2	IPIALES	506	350	-156
3	CARTAGENA (MANZANA D)	2.320	1.200	32
	CARTAGENA (MANZANA K)		1.152	
4	BUENAVENTURA	5.781	6.030	249
5	VALLEDUPAR	182	107	-75
6	ARAUCA	0	100	100
7	MEDELLIN	1.817	1.656	-161
8	CUCUTA	386	440	54
10	MONTERIA	63	72	9
11	PEREIRA	431	480	49
9	BUCARAMANGA	213	128	-85
12	BARRANQUILLA	1.211	1.200	-11
13	SANTA MARTA	685	708	23
15	LETICIA	32	260	228
14	CALI	2.374	476	-1.898
16	ESPINAL	116	0	-116
17	PUERTO CARREÑO	0	0	0
18	RIOHACHA	199	0	-199
19	TUMACO	875	0	-875
20	URABA	7	0	-7
21	YOPAL	15	0	-15

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

INFORME DE ÁREAS EN PATIOS
CORTE 31 DE DICIEMBRE DE 2023

#	BODEGA REGIONAL	ÁREA M2 ANEXO TÉCNICO	ÁREA ARRENDADA PATIO M2	DIFERENCIA VS ÁREA REQUERIDA DIAN
1	BOGOTA (SAN CARLOS V)	2.702	3.500	798
2	ESPINAL	144	313	169
3	BUCARAMANGA	69	130	61
4	CARTAGENA (MANZANA D)	952	2.200	4.248
	CARTAGENA (MANZANA K)		3.000	
5	IPIALES	2.163	3.770	1.607
6	MONTERIA	60	450	390
7	BUENAVENTURA	386	1.000	614
8	CUCUTA	6.004	19.000	12.996
9	BARRANQUILLA	412	2.150	1.738
10	PUERTO CARREÑO	0	430	430
11	ARAUCA	900	1.275	375
12	CALI	3.898	9.000	5.102
13	VALLEDUPAR	854	3.120	2.266
14	PEREIRA	560	2.000	1.440
15	YOPAL	220	300	80
16	MEDELLIN	53	480	427
17	RIOHACHA	2.264	4.000	1.736
18	SANTA MARTA	300	1.000	700
19	LETICIA	0	0	0
20	TUMACO	0	0	0
21	URABA	18	422	404

Las dimensiones de los espacios que el contratista destinó para la operación logística en la mayoría de las regionales **variaron significativamente** respecto de las áreas determinadas por la DIAN en los documentos que hacían parte del proceso de selección, evidenciándose, en esta información falta de planeación de la Entidad.

Esta circunstancia está plenamente demostrada, además, en la reunión sostenida el 1 de diciembre de 2022 de manera virtual[14], esto es seis (6) días después de la suscripción del acta de inicio donde ya se habían aprobado los recintos iniciales, convocada por la Dirección de Gestión Corporativa, la Subdirección Logística y el Supervisor Nacional del contrato de la DIAN con la finalidad de verificar junto con

14 Algunos apartes de esta reunión se transcriben en párrafos precedentes.

los Directores Seccionales de la DIAN y la UTNL, los avances en los trámites de aprobación de las 9 bodegas iniciales ofrecidas para la operación entre otros aspectos de la ejecución del contrato.

Durante el desarrollo de la citada reunión, la UTNL, manifestó la necesidad de que la Subdirección Logística de la DIAN, aclarara la realidad de los metros cuadrados que la DIAN tiene ocupados con el operador saliente, pues según lo manifestado por las Direcciones Seccionales en el marco de esta reunión, las áreas necesarias para la operación en patio y en bodega difieren en gran medida de las consignadas en el pliego de condiciones de la Licitación.

Al respecto, el supervisor nacional justificó la falta de planeación de la Entidad manifestando que inicialmente para el proceso de licitación se presentaron unas áreas referentes de ocupación, sin embargo, es posible que resulten algunas diferencias al mirar la realidad de la ocupación actual y que dicha circunstancia se subsanaría en el proceso de empalme con la UTALA. Igualmente señala la importancia de que existan espacios de comunicación con los Directores seccionales y se aborden estos temas, toda vez que, es necesario conocer esos espacios físicos realmente que se están requiriendo para cada seccional (minuto 40:54 al 41:37 - Grabación reunión del 01 de diciembre de 2022).

Así mismo puede establecerse que la Dirección Seccional de Buenaventura en esta misma reunión señala la insuficiencia de áreas en metros cuadrados habida cuenta que, lo ofrecido por la UTNL son 5000 mil M2 y el operado anterior tiene dispuesto en ese momento en ALPOPULAR 4100 M2 y en Almaviva otros 4.100 m2.

La UTNL manifiesta que se tiene a disposición 5700 metros cuadrados conforme a lo planteado por la Entidad en el contrato y anexo técnico No. 1, sin embargo, se coordinará con la seccional de Buenaventura la verificación de los espacios para la operación.

Así mismo, en mesa de trabajo adelantada el 27 de marzo de 2023, se revisó entre la DIAN y la UTNL los avances y dificultades de la ETAPA DE TRANSICIÓN, el acta donde se documentó la misma, da cuenta de observaciones de la DIAN, por supuesto muchas de ellas por fuera de los requerimientos y especificaciones del Anexo Técnico No. 1; En esta mesa de trabajo la DIAN le informó a la UTNL, que se iban a adelantar unas modificaciones contractuales tendientes a que se aumentaran las áreas o dimensiones de los recintos de Medellín, Bogotá, Cartagena, Barranquilla, Cali y Buenaventura, modificaciones que nunca fueron realizadas. Nótese como la Entidad cuatro (4) meses después de la adjudicación estaba solicitando nuevamente, mayor espacio de almacenamiento, ya en diciembre había hecho la misma solicitud, la falta de planeación y los requerimientos constantes de cambios en varios temas, generaron confusión, incertidumbre y sin duda un impacto negativo en la puesta en marcha definitiva de los recintos. Sobre este particular se destaca que la UTNL no fue sancionada ni multada por incumplimiento alguno relacionado con las obligaciones contractuales sobre las áreas de los recintos de almacenamiento y las especificaciones técnicas de los mismos.

3. HECHOS RELACIONADOS CON LA MORA EN EL PAGO DE FACTURAS

El no pago oportuno, dentro del período pactado, de las facturas emitidas por la UTNL, es un actuar que no solo desconoce el acuerdo contractual, sino que, en la proporción como ha ocurrido, buscaba afectar el flujo de caja para el cumplimiento de las obligaciones de la operación por parte de la UTNL.

La gran mayoría de facturas emitidas por la UTNL en las vigencias 2023 y 2024 fueron pagadas fuera del plazo establecido contractualmente, por lo que, es deber de la DIAN pagar los intereses de mora de todas y cada una de las facturas pagadas

después del plazo pactado, teniendo en cuenta que se daban las condiciones para el pago y no ocurrió.

Revisando las condiciones sobre el particular, en las etapas precontractual y contractual, se destaca que en la etapa de selección: (i) se incluyó el riesgo de "mora en el pago de las facturas" en la matriz de riesgos previsibles, (ii) la Entidad anunció como el pago por mensualidades vencidas, evitaba o controlaba el riesgo económico para la DIAN. También se considera, que la forma de pago pactada, le permite tener al contratista el flujo de caja necesario para atender sus obligaciones contractuales. Nótese que el hoy contratista UTNL acreditó indicadores de capital de trabajo como empresa o emprendimiento de mujeres, esto es, valiéndose de un criterio diferencial establecido en el pliego que buscaba la promoción de la participación en la compra pública de este tipo de empresas; así también, en la etapa de ejecución se debe honrar el acuerdo contractual para ser coherentes con la promoción de participación de empresas y emprendimientos de mujeres, lo cual no ha ocurrido. Veamos,

(i) **En la matriz de riesgos se estableció el riesgo de mora en el pago de facturas**, de la siguiente manera:

ANEXO No. 3 - Matriz de Análisis de Riesgo Contractual										
No.	CLASE	FUENTE	ETAPA	TIPO	DESCRIPCIÓN (QUE PUEDE PASAR Y COMO PUEDE OCURRIR)	CONSECUENCIA DE LA OCURRENCIA DEL EVENTO	PROBABILIDAD	IMPACTO	VALORACIÓN DEL RIESGO	CATEGORÍA
13	Específico	Interno	Ejecución	Operacionales	Mora en el pago de las facturas	Afectación del flujo de caja del contratista	2	2	4	Bajo

No.	¿A QUIEN SE LE ASIGNA EL RIESGO?	TRATAMIENTO/CONTROLES A SER IMPLEMENTADOS	IMPACTO DESPÚES DEL TRATAMIENTO				¿AFECTA EJECUCION CONTRATO?	PERSONA RESPONSABLE PARA IMPLEMENTAR TRATAMIENTO	FECHA ESTIMADA EN QUE INICIA EL TRATAMIENTO	FECHA ESTIMADA EN QUE TERMINA EL TRATAMIENTO	MONITOREO Y REVISIÓN	
			PROBABILIDAD	IMPACTO	VALORACIÓN DEL RIESGO	CATEGORÍA					¿COMO SE REALIZA MONITOREO?	PERIODICIDAD
13	Supervisor / Contratista	(i) seguimiento y control de la ejecución presupuestal del contrato, para evitar que sobrepase el tope asignado por vigencia; (ii) gestión de adición de presupuesto al contrato, cuando por la operación de la DIAN aumetne el ingreso de mercancías por encima del presupuesto proyectado; y (iii) seguimiento y coordinación para la optimización de recursos.	1	1	2	Bajo	SI	Supervisor / contratista	Desde la firma del acta de inicio.	Finalización del contrato	El supervisor y contratista deben controlar la ejecución presupuestal para garantizar la disponibilidad de recursos necesarios para el pago de los servicios prestados	mensual

El riesgo previsible es la mora en el pago de las facturas, el cual se estimó podría tener lugar durante la etapa de ejecución del contrato, **la consecuencia es la afectación del flujo de caja del contratista**. Si el pago se retrasa, el contratista podría tener dificultades financieras para continuar con sus operaciones.

Se evaluó como Probabilidad de ocurrencia 2, esto sería una probabilidad baja-media, con un impacto 2, igualmente, un impacto bajo-medio, a pesar de las posibles consecuencias, la valoración inicial lo clasifica como un riesgo de baja criticidad.

El riesgo se encuentra asignado de manera compartida a la supervisión y el contratista, lo que indica la necesidad de colaboración. Se establecen tres controles clave, todos enfocados en una gestión presupuestaria proactiva:

- Seguimiento y control de la ejecución del presupuesto para evitar que se sobrepase lo asignado.
- Gestión de adiciones al presupuesto si la operación lo requiere.
- Seguimiento y coordinación para la optimización de los recursos.

En el contexto de una observación al pliego de condiciones, presentada por la empresa Camarca, el 13 de octubre de 2022, respecto del indicador de capital de trabajo, la DIAN acogió la observación del interesado en el sentido de disminuir el indicador de capital de trabajo, como criterio diferencial para promover la participación emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas, dando cumplimiento al Decreto 1860 de 2021 reglamentario de la Ley 2069 de 2020, en ese momento tal decisión también se justificó de la siguiente manera, por parte de la DIAN y refiriéndose a la forma de pago prevista en el anexo 4 cláusulas contractuales del pliego de condiciones es por "*...mensualidades vencidas según los servicios prestados por parte del futuro Contratista los cuales deben ser recibidos a satisfacción por parte del Supervisor del Contrato, lo cual no*

reviste o redunda en riesgo económico para la Entidad, dado que los flujos de pagos o desembolsos son equivalentes al valor de las actividades a desarrollar por parte de quién obtente (sic) la condición de ser el Contratista, situación que no pone en riesgo en ningún momento los recursos públicos de la Entidad..."

Es entonces, el cumplimiento de la forma de pago pactada la que, de una parte, no coloca en riesgo económico a la Entidad, y por otra, permite el flujo de caja del contratista.

En el contrato de operación logística 00-00159-2022 se pactó la forma de pago así:

> ***"4. FORMA DE PAGO***
>
> *La DIAN efectuará los pagos en pesos colombianos así:*
>
> *POR MENSUALIDADES VENCIDAS, previo cumplimiento del contrato certificado por el supervisor conforme al Anexo No. 1 Ficha Técnica - Requerimientos Técnicos y propuesta del contratista, dentro de los treinta (30) días siguientes a la Disponibilidad del P.A.C (Plan Anual Mensualizado de Caja) para la vigencia correspondiente, previa entrega y recibo de los bienes y/o servicios a entera satisfacción por parte del Supervisor del Contrato y de la presentación de la factura con todos los documentos soportes ante el Supervisor del contrato, para que éste trámite su pago. (...)"* (subraya fuera de texto)

Una vez iniciada la etapa de ejecución contractual, se materializó este riesgo de mora en el pago de las facturas, así:

Desde el mes de diciembre de 2022 y durante la vigencia 2023 la UTNL expidió 1.242 facturas, de estas facturas, 163 equivale al 13% se pagaron por parte de la DIAN dentro de los 30 días siguientes a su radicación y disponibilidad de PAC, pero, 1.079 facturas, que equivalen al 87% de la facturación total se pagó a la UTNL después de

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

30 días siguientes a la radicación, como se observa en el ANEXO INTERESES FACTURACIÓN 2022-2023, adjunto al presente documento. En este anexo, se encuentran cuantificados los intereses de mora de cada factura por el valor de la tasa correspondiente, lo cual asciende a la suma de **CUATROCIENTOS CUARENTA MILLONES CIENTO SESENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS M/CTE ($440.164.477).**

Durante la vigencia 2024 la UTNL expidió 1.274 facturas, de estas facturas, 19 que equivale al 1% se pagaron por parte de la DIAN dentro de los 30 días siguientes a su radicación y disponibilidad de PAC, pero, 1.255 facturas, que equivalen al 99% de la facturación total se pagó a la UTNL después de 30 días siguientes a la radicación, como se observa en el ANEXO INTERESES FACTURACIÓN 2024 adjunto al presente documento. En este anexo, se encuentran cuantificados los intereses de mora de cada factura por el valor de la tasa correspondiente, lo cual asciende a la suma de **SETECIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS OCHO MIL CIENTO NOVENTA Y DOS PESOS M/CTE ($762.208.192).**

Así las cosas, como consecuencia de la mora en el pago de facturas por parte de la DIAN, se han tasado intereses en suma total de **MIL DOSCIENTOS DOS MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS M/CTE ($1.202.372.669),** suma que se discrimina con mayor detalle en el numeral 6 de la presente reclamación.

Aunado a los incumplimientos de la DIAN respecto de sus obligaciones en la ETAPA DE TRANSICIÓN, también se pagó de manera tardía algunas facturas a la UTNL, agravando su situación mediante la afectación del flujo de caja.

4. HECHOS RELACIONADOS CON LOS PRESUNTOS INCUMPLIMIENTOS DE LA UTNL

Desde el inicio de ejecución, contrario sensu, a su actuar respecto de la UTALA, la DIAN realizó diversos requerimientos a la UTNL, proceder que, si bien encuentra cabida en la ejecución contractual, concluyeron NO generando ningún tipo de multa o sanción al contratista, es decir, las actuaciones administrativas sancionatorias permitieron corroborar el cumplimiento de la UTNL.

Se debe precisar que como lo señala la DIAN en los estudios previos[15] de los años 2011 al 2015 los contratistas de la DIAN fueron: Almagrario S.A., Unión Temporal Almaviva - Alpopular, y en 2019 la UT ALIANZA LOGÍSTICA AVANZADA[16] contratista que dentro de sus integrantes se encontraban Almagrario S.A., Almaviva y Alpopular, es decir, como antecedente histórico los último 15 años este contrato de operación logística lo ejecutaron los mismos contratistas, situación que seguramente no le permitió a la DIAN dimensionar adecuadamente la ETAPA DE TRANSICIÓN a un "nuevo contratista" ajeno al círculo Almaviva, Almagrario y Alpopular, y tampoco les permitió planear y establecer una etapa para adecuaciones de los recintos de almacenamiento por parte de un contratista diferente a los que tradicionalmente venían ejecutando este contrato.

De acuerdo con el Anexo Técnico No. 1, después de suscrito el contrato se debía disponer de los recintos de almacenamiento y una vez estos eran aprobados por la DIAN, lo connatural al proceso era proceder a la adecuación de los mismos de acuerdo a los requerimientos técnicos del anexo en cita, actividades como: la suscripción de contratos de arrendamiento, de vigilancia, instalación y puesta en marcha de software de control de bienes, contratación de personal, adquisición de estantería, señalización, requieren de unos tiempos mínimos que sin duda la DIAN no consideró en etapa de planeación y menos en etapa de ejecución porque

15 Página 58 a 60.

16 Convenio de Unión Temporal Alianza Logística Avanzada.

pretendía que la mayoría de recintos estuvieran listos, dotados y adecuados en tiempos record, ajenos a la realidad del proceso logístico, y consecuencia de este proceder, es que se da inicio a los procesos administrativos sancionatorios, que volvemos a decirlo, culminaron ratificando el cumplimiento contractual por parte de la UTNL, a pesar del comportamiento hostil y apartado del principio de confianza legítima de la DIAN.

4.1. Proceso administrativo sancionatorio (Noviembre de 2022 – Mayo de 2023)
El **30 de noviembre de 2022 – la DIAN,** mediante Oficio 100191444-058, **realizó requerimiento de cumplimiento a la UTNL,** solicitando el cumplimiento de obligaciones contractuales, señalando las posibles falencias en la ejecución de actividades relacionadas con la acreditación de la propiedad o arrendamiento de las bodegas o recintos de almacenamiento requeridos para la ejecución del contrato

El **2 de diciembre de 2022, la UTNL dio respuesta al requerimiento realizado,** presentando en detalle los avances y cumplimiento de las obligaciones mencionadas, para el efecto se aportaron los medios de prueba del caso. Posteriormente **el 5 de diciembre de 2022** se dio alcance a dicha respuesta por parte de la UTNL.

El **6 de diciembre de 2022** (Oficio 100151189-001687), **la DIAN realizó la Citación a la UTNL a la Audiencia** de que trata el art 86 de la Ley 1474 de 2011.

El **15 de diciembre de 2022,** tuvo lugar la primera sesión de la audiencia de presunto incumplimiento, en esta, la UTNL presentó sus descargos, probando que había cumplido con las obligaciones contractuales, resaltando como la DIAN se había apartado de los actos propios al desconocer la aprobación de unos recintos realizada mediante el acta de inicio del 25 de noviembre de 2022 y comunicación

del 29 de noviembre de 2022. También se resaltó como la DIAN exigía respecto de la adecuación de recintos, el cumplimiento de condiciones que no se encontraban descritas en el Anexo Técnico No. 1.

El **21 de diciembre de 2022,** se realizó la segunda sesión de la audiencia de presunto incumplimiento, en esta sesión la UTNL continúo presentando sus descargos. Se reitera por parte de la UTNL que los requerimientos fueron atendidos, con entrega de evidencias técnicas.

El **26 de enero de 2023,** la supervisión presenta informe técnico donde concluye la existencia de presunto incumplimiento, señalando deficiencias persistentes en algunas sedes o actividades **Informe de Posible Incumplimiento.**

El 5 de mayo de 2023 – LA DIAN profirió la Resolución 003585, tras analizar los descargos, la entidad decidió imponer una multa a la UTNL por considerar que hubo incumplimiento parcial del contrato.

El 11 de mayo de 2023 –La UTNL interpuso el respectivo Recurso de Reposición en contra de la Resolución 003585, argumentando que se ha cumplido el objeto contractual y que las observaciones presentadas por la supervisión fueron atendidas oportunamente.

El 18 de mayo de 2023 se expidió la Resolución 003881, mediante la cual **se resolvió el Recurso de reposición interpuesto por la UTNL**, en este acto administrativo se ordenó el archivo del proceso sancionatorio y declaró terminada la actuación administrativa, lo cual implicó que **no se demostró el incumplimiento**, puntualmente se consideró que para la fecha en que se expidió la resolución que impuso la multa, la UTNL había cumplido con sus obligaciones, entre ellas la de contar con un sistema

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

de protección contra incendios en la bodega de Ipiales, por lo que no procedía la imposición de multa.

Del análisis detallado del expediente contractual, se establece con claridad que la Unión Temporal, en su calidad de contratista, **actuó de manera diligente, oportuna y conforme a lo pactado contractualmente**, respondiendo cada uno de los requerimientos formulados por la entidad contratante.

En consecuencia, se concluye que **no se configuró un incumplimiento contractual alguno**, ni se logró demostrar la ocurrencia de una conducta objetiva o subjetiva atribuible a la UTNL que diera lugar a la imposición de una multa o sanción administrativa.

4.2. Segundo proceso administrativo sancionatorio (febrero – julio 2023)

El 10 de febrero de 2023 la DIAN remite a la UTNL informe de la Supervisión sobre presunto incumplimiento – Oficio No. 100151189-000187 en la que se informa por parte de la supervisión que algunas bodegas, las ubicadas en Barrancabermeja, Florencia, Ibagué y Turbo no cumplían inicialmente con los requisitos establecidos, por lo que solicitó a la UTNL pronunciarse sobre el posibles incumplimiento, así mismo, citó al contratista a la audiencia dentro del proceso administrativo sancionatorio previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

El 10 de marzo de 2023 se adelantó la audiencia de presunto incumplimiento, en la cual la UTNL presentó sus descargos con evidencia documental, incluyendo contratos, actas de visita, cronogramas y fotografías. Se enfocó en demostrar las gestiones adelantadas y el cumplimiento de las obligaciones contractuales respecto de los recintos de almacenamiento, se argumentó la inexistencia de dolo o negligencia en su proceder.

La audiencia de que trata el art 86 de la Ley 1474 de 2011 se desarrolló en varias sesiones a saber:11 de abril, 19 de abril de 2023, 10 de mayo de 2023, 2 de junio de 2023, 13 de junio de 2023, 10 de julio de 2023 y 19 de julio de 2023.

El 19 de abril de 2023 el contratista UTNL presentó sus descargos frente al posible incumplimiento, indicando las gestiones adelantadas para obtener los recintos debidamente aprobados y dotados.

Mediante Resolución 006062 del 26 de julio de 2023 la DIAN resolvió el proceso administrativo sancionatorio por presunto incumplimiento de la obligación de disponer bodegas en las demás ciudades adicionales a las 9 primeras, **ordenando la terminación y el archivo del proceso** adelantado al considerar que se encontraba superada la mora en la disposición de bodegas en las ciudades de Arauca, Armenia, Barrancabermeja, Florencia, Girardot, Guaviare, Ibagué, Inírida, Leticia, Maicao, Manizales, Montería, Neiva, Palmira, Pamplona, Pasto, Popayán, Puerto Asís, Puerto Carreño, Quibdó, Riohacha, San Andrés, Sincelejo, Sogamoso, Tuluá, Tumaco, Tunja, Urabá, Valledupar, Villavicencio, Yopal y Buenaventura.

4.3 Tercer proceso administrativo sancionatorio (febrero de 2024- mayo de 2025).

El 1 de febrero de 2024 la supervisión del contrato, mediante Informe de Presunto Incumplimiento (oficio 100191444-045) requirió a la UTNL, y dio inicio al proceso administrativo sancionatorio, por aspectos relacionados con la temporalidad de las aprobaciones de las homologaciones de algunos recintos de almacenamiento (Direcciones Seccionales de Armenia, Manizales, Puerto Asís y Villavicencio).

Se llevó a cabo **audiencia de debido proceso** dentro del proceso administrativo sancionatorio en diversas sesiones adelantadas en las siguientes fechas del año

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

2024: 14 de marzo, 18 de marzo, 2 de abril, 16 de abril, 29 de abril, 9 de mayo, 20 de mayo, 21 de mayo y 10 de julio. En esta se presentaron los descargos por parte de la UTNL y se practicaron las pruebas del caso.

El 18 de marzo de 2024, la UTNL **presentó por escrito los descargos** frente a los cargos formulados por la supervisión, indicando, entre otros temas, que la temporalidad de la autorización de homologación de bodegas, y su revocatoria de manera unilateral por parte de los supervisores no era posible, habida cuenta que, ni el contrato ni el anexo técnico habilitaba tal proceder.

El 18 de diciembre de 2024 la DIAN profirió la Resolución No. 12240 en la cual impuso una multa a la UTNL por el incumplimiento parcial de la obligación relacionada con que el contratista no había dispuesto de los recintos de almacenamiento para las Direcciones Seccionales de Armenia, Manizales, Puerto Asís y Villavicencio, teniendo en cuenta que se había autorizado por parte de la DIAN el funcionamiento de bodegas homologadas, pero de manera temporal.

La UTNL **interpuso recurso de reposición el 13 de enero de 2025** en contra de la resolución que impuso la sanción, argumentando que dentro del contrato de operación logística no cuenta con un procedimiento que habilite la homologación de manera transitoria. Se enfatizó en que no existe una cláusula contractual expresa pactada por las partes en la que se establezca que, una vez aprobada la homologación de recintos de almacenamiento del contrato, esta puede limitarse en el tiempo y revocada unilateralmente en cualquier momento por la administración a criterio del supervisor del contrato.

La DIAN profirió la Resolución No. 4811 del 12 de mayo de 2025 mediante la cual se resolvió de manera definitiva la Revocatoria de la multa impuesta y se dispuso el archivo del proceso administrativo sancionatorio. En este acto administrativo la

DIAN acogió los argumentos presentados por la UTNL en el recurso de reposición, por lo que concluye que no se demostró incumplimiento contractual por parte de la UTNL. Precisando que *las solicitudes de homologación fueron tramitadas y aprobada por los Directores Seccionales y el Supervisor del Contrato del Nivel Central y con fundamento en dicha aprobación, el contratista ha venido prestando los servicios para esas Direcciones Seccionales y la supervisión ha venido certificando mensualmente el cumplimiento del contrato para su respectivo pago, adicionalmente consideró que el contrato de operación logística se limita a desarrollar los temas relacionados con la autorización de la homologación de las bodegas, sin que se haya previsto competencia alguna para imponer condiciones de temporalidad, provisionalidad o cualquier restricción en el tiempo respecto de tales homologaciones y mucho menos la atribución de terminar o revocar unilateralmente las homologaciones aprobadas.*

Así, la atribución para terminar o revocar unilateralmente las autorizaciones de homologación otorgadas o para limitar su aprobación en el tiempo, no está contemplada en el clausulado contractual, por lo que una decisión en este sentido, excedería la competencia otorgada a los supervisores locales y al supervisor del nivel central. En consecuencia, aceptar la terminación o revocatoria unilateral de las homologaciones por decisión de los supervisores locales o supervisor del nivel central, sin aprobación previa del contratista o la aprobación provisional o temporal de las homologaciones, vulneraría el principio de confianza legítima, buena fe contractual y seguridad jurídica que se debe garantizar en los contratos estatales.

Del análisis integral de los documentos, actuaciones contractuales, pruebas periciales, descargos presentados y decisiones administrativas, se concluye con claridad que **No se configuró un incumplimiento contractual, y el** hecho de que la entidad, tras el recurso de reposición, **revocara la resolución sancionatoria y ordenara el archivo del proceso**, constituye un reconocimiento explícito de que no

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

se cumplían los elementos jurídicos y fácticos necesarios para declarar el incumplimiento.

5. SÍNTESIS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA DIAN:

De los hechos descritos en precedencia, se evidencian varios incumplimientos contractuales de la DIAN que podemos resumir en:

1. La DIAN incumplió con el plazo establecido para adelantar la ETAPA DE TRANSICIÓN, la cual se desarrolló en 12 meses, en tanto lo pactado eran 2 meses.

2. La DIAN incumplió y desconoció sus propios actos, vulnerando el principio de confianza legítima toda vez que, se apartó de las decisiones tomadas en el Acta de Inicio de fecha 25 de noviembre de 2022 y comunicación del 29 de noviembre de 2022.

3. La DIAN incumplió con el traslado completo de la mercancía existente en los recintos de almacenamiento de la UTALA a los recintos de almacenamiento de la UTNL durante la ETAPA DE TRANSICIÓN, toda vez que, efectivamente traslado menos del 60% de la mercancía a trasladar anunciada en etapa pre- contractual y etapa de ejecución contractual.

4. Las fallas en la planeación del proceso contractual deben ser entendidas como incumplimiento de la Entidad a sus deberes funcionales y a las expectativas creadas a los oferentes y puede llevar a que el contrato se declare incumplido por la entidad por las deficiencias en los estudios previos, toda vez que, impide identificar correctamente sus necesidades, y determinar la mejor forma de satisfacerlas.

5. Incumplimiento de la DIAN en el pago oportuno de acuerdo con lo pactado de las facturas presentadas por el contratista de operación logística.

Puede observarse entonces, que el régimen jurídico que respalda la presente reclamación está enmarcado en lo que conocemos como el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato. Con todo, las reglas y subreglas sobre la materia han diferenciado entre dos clases de incumplimientos, a saber. El primero, como aquel que no impide, ni paraliza la ejecución del contrato, pero tiene la potencialidad de crear una alteración en la ecuación económica del contrato en detrimento del patrimonio de algunas de las partes del negocio jurídico. La segunda clase de incumplimiento es aquel que hace imposible continuar con la ejecución del contrato y obliga a las partes a tomar la decisión de terminarlo.

El incumplimiento parcial origina entonces en el extremo contractual incumplido, en nuestro caso, la entidad contratante, la obligación de indemnizar a la UTNL por los perjuicios ocasionados por su conducta. En el segundo caso, cuando se provoca la cesación en la ejecución del contrato, se produce la terminación del contrato antes del plazo previsto. En este escenario, según la Sección Tercera del H. CONSEJO DE ESTADO[17], la entidad contratante debe reconocerle al contratista el valor de las prestaciones que cumplió y que no le fueron pagadas, y debe reconocerle también una indemnización por los perjuicios causados por su conducta, incluyendo el valor de las expectativas. Si bien, el contrato incumplido que ahora nos ocupa ha seguido con su ejecución, nos encontramos ante un incumplimiento que, a pesar de su ejecución continua, está provocando perjuicios cuantiosos que han comprometido el flujo de caja, para la ejecución del contrato, los ingresos esperados y la utilidad proyectada por la UTNL.

---

17 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Secc. Tercera, Rad. No. 68001-23-15-000-1995-00464-01(14781), Sentencia de 11 de septiembre de 2.003, C.P. Ricardo Hoyos Duque; Rad. No. 10151, Sentencia de 9 de mayo de 1.996, C.P. Daniel Suárez Hernández.

Como hemos observado de los hechos probados, los desajustes y la variación sustantiva de las condiciones establecidas en los Pliegos de condiciones definitivos de la Licitación Pública No. LP-00-006-2022, en el Contrato de Operación Logística 00-00159-2022, han demostrado el incumplimiento de las cargas contractuales de la entidad contratante, y por demás, el desconocimiento de los principios generales de prevalencia del interés público[18] y de buena fe contractual[19].

Como se prueba, la DIAN lejos de mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de la licitación pública y del cumplimiento mismo del contrato, ha impuesto cargas económicas e incumplido varias de sus obligaciones, provocando, con suficientes razones, la presente reclamación.

6. ANÁLISIS FINANCIERO Y ESTIMACIÓN DEL PERJUICIO CAUSADO A LA UTNL POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA DIAN

En suma, por cuenta de las situaciones y hechos arriba descritos, LA UNIÓN TEMPORAL NUEVA LOGÍSTICA ha sufrido menoscabos jurídicamente relevantes, por cuenta de la afectación económica con ocasión de la ejecución del contrato de operación logística No. 000-159-2022 y del incumplimiento de las obligaciones negociales, imputables y atribuibles en su totalidad a la DIAN.

---

18 En contratación administrativa, el "interés público" ha adquirido un significado particular, a saber, ha sido identificado con la prestación eficiente, regular y continua del servicio público y supone que las entidades administrativas pueden ejercer la dirección, control y vigilancia del contrato, respetando y protegiendo cabalmente los derechos contractuales y patrimoniales del contratista. ESCOBAR GIL, Rodrigo. Teoría general de los contratos de la Administración. Editorial Legis S.A., Bogotá: 2.003, p. 263-399.

19 Las aleas administrativas están regladas, bajo supuestos fácticos precisados en la ley, cuya función primigenia es la de garantizar la diligencia, lealtad y cooperación. Así, la facultad de dirección de las entidades debe estar enmarcada en la orientación del contrato y garantizar la prestación del servicio, de tal manera que se debe proteger al contratista de cambios intempestivos o incumplimientos que imposibiliten la ejecución del contrato. ESCOBAR GIL, Rodrigo. Ibídem.

Con el objeto de demostrar desde el punto de vista económico y financiero la afectación económica de la UTNL durante la ejecución del contrato, se efectúo el análisis de: **(i)** las reglas y condiciones contenidas en los documentos de la Licitación Pública LP-00-006- 2022 (estudios previos, pliego de condiciones definitivo, respuestas a observaciones, y demás anexos del proceso), con fundamento en los cuales la UTNL estructuró la propuesta económica presentada a la DIAN, así como las condiciones anunciadas en la etapa de transición, para demostrar que la UTNL dejó de recibir, en la vigencia 2023, la facturación estimada por concepto de mercancía traslada. **(ii)** El contrato suscrito por las partes y las instrucciones de la DIAN relacionadas con el inicio y ejecución de la operación que tuvieron impacto en los ingresos del contratista, tales como, la disminución del presupuesto oficial, el no pago oportuno de un muy alto porcentaje de facturación, y la solicitud de mayores áreas para los recintos de almacenamiento, y **(iii)** la estructura de costos, gastos e ingresos (facturación) del contratista, durante la vigencia 2023, donde se verificó la afectación económica por no contar con los ingresos necesarios para respaldar los costos y gastos derivados de la operación logística.

(i) La UTNL dejó de recibir, en la vigencia 2023, la facturación estimada por concepto de mercancía traslada:

De acuerdo con lo establecido en el pliego de condiciones sobre el presupuesto oficial del contrato en el numeral 2.5 del Pliego de Condiciones Definitivo se estableció:

> ***"2.5 PRESUPUESTO OFICIAL DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN***
>
> *El presupuesto oficial estimado para el presente proceso de selección será hasta por CIENTO OCHENTA CUATRO MIL CIENTO VEINTISEIS MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL PESOS M/C ($184.126.867.000,00) M/CTE, incluido el Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.), Administración Imprevistos*

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

Utilidad (A.I.U) y demás impuestos, tasas, contribuciones de carácter nacional y/o municipal de carácter lega costos directos e indirectos, valor que se distribuye de la siguiente manera:
CINCO MIL CATORCE MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL PESOS M/CTE ($5.014.669.000), para el periodo comprendido entre la fecha de suscripción del acta de inicio y el 31 de diciembre de 2022
Vigencia Futura para los años 2023, 2024, 2025 y 2026, Por valor total de CIENTO SETENTA Y NUEVE MIL CIENTODOCE MILLONES CIENTO NOVENTA Y OCHO MIL PESOS M/CTE ($179.112.198.000,00), para el periodo comprendido entre el 1 de enero del 2023 y el 31 de julio de 2026, discriminado por vigencias, asi:

Año 2023 por la suma de $ 48.626.790.000
Año 2024 por la suma de $ 51.349.890.000
Año 2025 por la suma de $ 52.890.387.000
Año 2026 por la suma de $ 26.245.131.000"

Revisada la anterior disposición del pliego de condiciones es claro que, cada una de las vigencias presupuestadas por la Entidad tenía una estimación proyectada con fundamento en consumos de vigencias 2019 a 2021 y cotizaciones que conformaron la muestra representativa del sector, que fueron entre 2 y 7 cotizaciones dependiendo del servicio, según se informa en el estudio de mercado contenido en el Estudio Previo.

Para el año 2023, el presupuesto oficial fue de $48.626.790.000 valor que permitía estimar una facturación mensual aproximada de $4.052.232.500 en doce (12) meses. Este monto estaba destinado a cubrir los costos operativos, incluyendo el valor de la mercancía (tanto la trasladada como la aprehendida) y los servicios logísticos y de transporte asociados.

En este sentido, y en un escenario conservador, para proyectar la estimación de la facturación mensual (ingresos), teniendo en cuenta el presupuesto oficial para la vigencia 2023 y utilizando como ejemplo, el valor de la tarifa para almacenamiento en patio (menor valor ofertado) que equivale a 0.68%[20], se estima:

- El valor promedio mensual de la mercancía a trasladar de acuerdo con los estudios previos era la suma $408.873.277.793, que al multiplicarse por el valor de la Tarifa ad- Valorem ofertada por la UTNL para el almacenamiento de la mercancía en patio nos arroja el valor mensual estimado por concepto de mercancía trasladada, así:

$408.873.277.793 * 0.68% = $2.780.338.288,99

- Los demás conceptos a saber: mercancía aprehendida, transporte y servicios logísticos complementarios podrían representar el valor $ 1.271.894.211,01 veamos:

$4.052.232.500 - $2.780.338.288,99= $1.271.894.211,01

Con fundamento en la información publicada por la DIAN en la etapa de proceso de selección, la UTNL estructuró su oferta económica, sus ingresos probables, gastos operativos y utilidad.

[20] Se toma como porcentaje del cálculo, el correspondiente a la tarifa de patio (0.68%) al no tener certeza que tipo de mercancía seria trasladada desde la UTALA. La oferta económica presentada por la UTNL dentro del proceso de selección, obedeció a dos porcentajes ad valorem , conforme el siguiente cuadro:

Concepto	Tarifa ad- valorem de Referencia I.V.A. incluido
Bodega	0,75%
Patios	0,68%

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

Los ingresos estimados de la UTNL partían del valor promedio de la mercancía a trasladar y de acuerdo con los plazos establecidos para la ETAPA DE TRANSICICIÓN, por lo que, si los traslados de los inventarios almacenados por el anterior operador por valor de **$408.873.277.793** se hubieran realizado en su totalidad y no por menor valor, como lo fue los $**239.202.744.387**, la UTNL hubiera tenido una facturación mayor durante esa primera etapa del contrato y en consecuencia se tendrían los recursos necesarios para amortizar las inversiones realizadas y proyectadas.

Si además, el traslado de esta mercancía se hubiera realizado en el plazo establecido para la ETAPA DE TRANSICIÓN, es decir, dentro de los dos (2) meses siguientes a la suscripción del acta de inicio, la afectación de los ingresos de la UTNL también hubiera sido menor o no existiría.

La facturación de la UTNL de cara al valor de la mercancía traslada se vio afectada, en el valor dejado de recibir, así:

	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO
Estudios Previos	$ 408.873.277.793	$ 408.873.277.793	$ 408.873.277.793	$ 408.873.277.793	$ 408.873.277.793
Traslado real (con egresos)	$ 108.190.593.645	$ 140.489.134.895	$ 144.782.318.733	$ 141.706.957.101	$ 141.036.667.458
Inventario Faltante	$ 300.682.684.148	$ 268.384.142.898	$ 264.090.959.060	$ 267.166.320.692	$ 267.836.610.335
tarifa 0,68%					
0,68%	**$ 2.044.642.252**	**$ 1.825.012.172**	**$ 1.795.818.522**	**$ 1.816.730.981**	**$ 1.821.288.950**

AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
$ 408.873.277.793	$ 408.873.277.793	$ 408.873.277.793	$ 408.873.277.793	$ 408.873.277.793	
$ 131.026.282.187	$ 125.522.311.852	$ 114.579.038.328	$ 106.224.281.967	$ 75.285.253.919	
$ 277.846.995.606	$ 283.350.965.941	$ 294.294.239.465	$ 302.648.995.826	$ 333.588.023.874	
$ 1.889.359.570	**$ 1.926.786.568**	**$ 1.926.786.568**	**$ 2.001.200.828**	**$ 2.058.013.172**	**$ 19.105.639.583**

Tomando el traslado real como la diferencia entre la mercancía realmente trasladada, menos los egresos de mercancías de cada mes, llevando a un inventario faltante que calculado al 0,68% de la tarifa ad-valorem, que sería el porcentaje más bajo de la tarifa que se ofertó correspondiente a patios, al no tener certeza que tipo de mercancía seria trasladada para su respectivo almacenamiento, lo cual indica que, por la falta de traslado de la mercancía en las

condiciones pactadas, se dejó de percibir recursos para la Unión Temporal en un valor estimado de **$ 19.105.369.583**, desde el mes de marzo a diciembre de 2023.

En consecuencia, la DIAN debe indemnizar a la UTNL por concepto valor de facturación dejado de recibir en la vigencia 2023, por mercancía no trasladada en cuantía de **$19.105.639.583.**

(ii) Decisiones de la DIAN que impactaron los ingresos del contratista en ejecución del contrato.

La proyección inicial de los costos en que incurriría la UTNL, se realizó con base en las obligaciones establecidas contractualmente y teniendo en cuenta, desde luego el valor inicial del contrato y que fue adjudicado por valor total de **$184.126.867.000**. No obstante, luego de iniciado el contrato, se realizaron disminuciones del valor, que impactaron notablemente la estructura de ingresos al proyecto y sin embargo, la estructura de costos y gastos permanece estática por cuanto las obligaciones establecidas en el contrato y actividades a desarrollar del anexo técnico No. 1 y todos los documentos de la etapa precontractual, permanecieron incólumes. Es así como, mediante dos modificaciones al contrato, se disminuyó su valor inicial, de la siguiente manera:

DETALLE	Valor	% Disminución
VALOR INICIAL DEL CONTRATO (inició 25 noviembre/2022)	184.126.867.000	100%
VALOR REDUCCION (Según modificación del 22/12/2022)	-3.500.000.000	-2%
VALOR REDUCCION (Según modificación del 24/04/2023)	-5.699.404.360	-3%
TOTAL DISMINUCIÓN	**-9.199.404.360**	**-5%**
VALOR NETO DEL CONTRATO	**174.927.462.640**	**95%**

Esta disminución del presupuesto del contrato afectó notablemente los ingresos del año 2023 y por ende toda la proyección inicial de la inversión, ya que para presentar la oferta dentro del proceso licitatorio de la etapa precontractual, el valor del presupuesto oficial estimado fue información necesaria para efectuar la estimación de los ingresos, costos operativos, gastos mensuales de acuerdo a los requerimientos del Anexo Técnico No. 1 y demás documentos del contrato, así como, la utilidad legítimamente esperada.

La disminución del presupuesto oficial con la consecuente omisión del traslado del inventario de mercancía en los tiempos y valores establecidos en el pliego de condiciones son la causa directa de los bajos ingresos de facturación de la UTNL durante los años 2022 y 2023.

Sumado a lo descrito en precedencia, la DIAN decidió solicitar a la UTNL mayores cantidades de áreas en la mayoría de los recintos de almacenamiento respecto de las áreas indicativas establecidas en los estudios previos, como se muestra a continuación:

CONSOLIDADO DE ENERO A JUNIO DE 2023 DE OCUPACION Y DISPONIBILIDAD DE AREA DE ALMACENAMIENTO Y ESTIBAS

MES	Enero-junio 2023-Capacidad recinto almacenamiento				Enero-junio 2023-Capacidad estantería			
	M2 totales cubiertos - Contratados	Metros cuadrados totales ocupado	Diferencia #	Diferencia %	Número de estantería totales	Número de estantería ocupada	Diferencia #	Diferencia %
Enero	36.285	5.404	30.881	14,89%	7.527	1.433	- 6.094	19,04%
febrero	36.285	14.827	21.458	40,86%	7.527	4.100	3.427	54,47%
Marzo	38.600	19.475	19.125	50,45%	7.878	4.896	2.982	62,15%
Abril	44.305	22.658	21.862	51,14%	12.733	8.727	4.006	68,54%
Mayo	46.011	26.843	19.168	58,34%	13.844	9.440	4.404	68,19%
Junio	44.279	27.081	17.199	61,16%	18.352	13.055	5.297	71,14%
TOTAL	**245.766**	**116.287**	**129.694**	**47,32%**	**67.861**	**41.651**	**14.022**	**61,38%**

De la anterior tabla consolidada de capacidad de recintos de almacenamiento y capacidad de estantería, para los meses de enero a junio de 2023, se concluye lo siguiente:

1. Capacidad de almacenamiento (m²):

La tabla muestra los metros cuadrados cubiertos contratados y ocupados durante los primeros seis meses con una capacidad total contratada de **245.766** m², mientras que la ocupación de espacio fue baja, por cuanto solo ascendió a **116.287**, que representa un **47,32%** de ocupación durante los primeros seis meses. Esto significa, que hubo una capacidad desocupada del **52.68%,** más de la mitad de disponibilidad desocupada.

2.Capacidad de estanterías:

Las estanterías totales y ocupadas también varían significativamente, ya que el número de estantería dispuesta por la Unión Temporal asciende a **67.861** estantes, mientras que la ocupación de estantería fue de **41.651** estantes, lo que representa un **61,38%** de ocupación de estantería, mostrando un **38,62%** desocupado.

Esto indica que, a pesar de la capacidad contratada atendiendo las instrucciones de la DIAN, el espacio de estanterías y de almacenamiento fue subutilizado.

En resumen, a pesar de la capacidad contratada, el espacio de estanterías y de almacenamiento estuvieron subutilizados según la demanda real, encontrando:

- Que el bajo porcentaje de ocupación es un indicador que permite concluir que la contratación de espacio de bodegaje y de estantería en cada ubicación de los recintos se realizó con áreas superiores a lo exigido en los pliegos de condiciones y en el contrato, esto debido a los requerimientos posteriores, a la suscripción del acta de inicio del contrato, realizados por diferentes Direcciones Seccionales de la DIAN y a que, la mercancía proyectada en los estudios previos no fue trasladada en su totalidad a los recintos de almacenamiento contratados para la operación.

- Que lo anterior influyó negativamente en unos menores ingresos para la Unión Temporal, reflejando una relación costo/beneficio altamente perjudicial desde el punto de vista económico para la Unión Temporal, por cuanto se hizo necesario asumir costos fijos durante ese periodo (enero a junio de 2023) de un área y de estantería que permaneció desocupada. Si se hubiera presentado una planeación adecuada desde el estudio de mercado y preparación de los pliegos de condiciones sobre las capacidades

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

y necesidades de estantería, se hubiera podido evitar costos innecesarios que van en contra de los resultados económicos de la Unión Temporal.

- Que de igual manera, el total de las áreas indicativas definidas en el anexo técnico como necesarias para desarrollar la obligación de almacenamiento de mercancías en el contrato, permite concluir que estas eran insuficientes para las necesidades reales de almacenamiento, esto demostrado en las variaciones que se presentan en la siguiente tabla las cuales son sustancialmente significativas para la capacidad de los recintos de almacenamiento contratados:

MES	Enero-junio 2023-Capacidad recinto almacenamiento					Enero-junio 2023-Capacidad estantería			
	Total areas Indicativas anexo técnico	M2 totales cubiertos - Contratados	Metros cuadrados totales ocupado	Diferencia #	Diferencia %	Número de estantería totales	Número de estantería ocupada	Diferencia #	Diferencia %
Enero	10.404	36.285	5.404	30.881	14,89%	7.527	1.433	- 6.094	19,04%
febrero	10.404	36.285	14.827	21.458	40,86%	7.527	4.100	3.427	54,47%
Marzo	10.404	38.600	19.475	19.125	50,45%	7.878	4.896	2.982	62,15%
Abril	10.404	44.305	22.658	21.647	51,14%	12.733	8.727	4.006	68,54%
Mayo	10.404	46.011	26.843	19.168	58,34%	13.844	9.440	4.404	68,19%
Junio	10.404	44.279	27.081	17.199	61,16%	18.352	13.055	5.297	71,14%
PROMEDIO	**10.404**	**40.961**	**19.381**	**21.580**	**47,32%**	**11.310**	**6.942**	**2.337**	**61,38%**

La DIAN también decidió pagar fuera del término establecido contractualmente casi la totalidad de las facturas radicadas por la UTNL durante las vigencias 2023 y 2024, lo que afectó el flujo de caja del contratista.

Para la UTNL, es totalmente claro que tal como quedó establecido en el contrato, la DIAN cuenta con treinta (30) días para realizar el pago de las facturas una vez surtido el trámite de verificación documental soporte, lo cual se realizó de manera correcta por parte de la UT previo a la radicación de las facturas ante la DIAN.

Igualmente, se precisa que respecto a la Disponibilidad del P.A.C (Plan Anual Mensualizado de Caja) para la realización del pago, es un trámite interno del contratante por tal razón dispone de los 30 días (de gracia) para que se tramite la disponibilidad de los recursos necesarios para realizar el pago dentro del plazo que se ha pactado. Para el caso de la DIAN, hacemos referencia al documento denominado *"ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA ANUAL MENSUALIZADO DE CAJA - PAC PR-ADF-0260 – Versión 3"*. Donde se establece claramente el paso a paso para la solicitud y disponibilidad de PAC, dentro del cual, inclusive, data de anticipos del PAC, que se entiende como una previsión de recursos para atender de manera adecuada los compromisos de pagos, dentro de la oportunidad correspondiente, que, dentro de sus definiciones, lo registra así:

Anticipos: Consiste en anticipar valores a uno o varios meses en un objeto de gasto y vigencia determinado, reduciendo esos mismos valores de uno o varios meses futuros hasta el monto máximo disponible de los meses a reducir. Fuente: SIIF. Adaptado Subdirección de Recursos Financieros.

Para el caso concreto, hemos realizado el análisis de los días de mora en que ha incurrido la DIAN durante lo facturado en el año 2023 frente a la fecha efectiva del abono en la cuenta bancaria de la UTNL, en el cual se determinó el valor con base en lo establecido en la ley mercantil, principalmente lo establecido en el código de comercio, así:

Artículo 884: *"Cuando en los negocios mercantiles haya de pagarse réditos de un capital, sin que se especifique por convenio el interés, éste será el bancario corriente; si las partes no han estipulado el interés moratorio, será equivalente a una y media veces del bancario corriente y en cuanto sobrepase cualquiera de estos montos el acreedor perderá todos los intereses, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 45 de 1990"*.

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

De conformidad con lo anterior, se adjunta los anexos de los intereses de mora que la Unión Temporal ha calculado al detalle determinados con base en las fechas de radicación y validación por parte de la DIAN y frente a la fecha de pago efectiva de la facturación de los años 2023 y 2024, utilizando la tasa de interés de mora aprobada por la Superintendencia Financiera de Colombia:

AÑO	MES	Tasa Interes Moratoria EA	Tasa Efectiva Diaria
2023	Enero	43,26%	0,099%
2023	Febrero	45,27%	0,102%
2023	Marzo	46,26%	0,104%
2023	Abril	47,09%	0,106%
2023	Mayo	45,41%	0,103%
2023	Junio	44,64%	0,101%
2023	Julio	44,04%	0,100%
2023	Agosto	43,13%	0,098%
2023	Septiembre	42,05%	0,096%
2023	Octubre	39,80%	0,092%
2023	Noviembre	38,28%	0,089%
2023	Diciembre	37,56%	0,087%
2424	Enero	34,98%	0,082%
2024	Febrero	34,97%	0,082%
2024	Marzo	33,30%	0,079%
2024	Abril	33,09%	0,078%
2024	Mayo	31,53%	0,075%
2024	Junio	30,84%	0,074%
2024	Julio	29,49%	0,071%
2024	Agosto	29,21%	0,070%
2024	Septiembre	28,85%	0,069%
2024	Octubre	28,17%	0,068%
2024	Noviembre	27,90%	0,067%
2024	Diciembre	26,39%	0,064%

Fuente: Elaboración propia y datos de la Superfinanciera.

En consecuencia, la DIAN debe pagar a la UTNL el valor correspondiente a los intereses de mora por el pago tardío de las facturas, esto es:

AÑO	VALOR
2023	440.164.476,70
2024	762.208.192,00
TOTAL	**$1.202.372.668,70**

(iii) **No se contó con los ingresos necesarios para respaldar los costos y gastos derivados de la operación logística**

Los costos y gastos ejecutados por la Unión Temporal han sido tomados de los soportes reales para la prestación del servicio continuo y dando pleno cumplimiento con las obligaciones establecidas contractualmente.

Los costos de la operación mensual del contrato 00-159-2022, durante el año 2023 estuvieron por encima de los ingresos mensuales esperados de acuerdo con los estudios previos y el inventario a diciembre de 2022 con el que contaba la DIAN en las bodegas del contratista UTALA el cual era superior al valor promedio mensual anunciado en los documentos del proceso.

Se generó afectación económica a la UTNL porque desde la fecha del acta de inicio de ejecución del contrato, realizó inversiones para garantizar el desarrollo de la operación del contrato representadas en: contratos de arrendamiento con la capacidad estimada, dotación de los equipos necesarios, personal de vigilancia, administrativo y operativo, las garantías (pólizas de seguros) y todos los insumos necesarios para atender de manera adecuada la administración de los inventarios esperados, a continuación la relación específica:

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

NUEVA LOGISTICA

Relación de costos y gastos para el año 2023:

COSTOS DE LA OPERACIÓN ENERO A DICIEMBRE DE 2023		
NOMBRE COSTO	**TOTAL AÑO 2023**	**OBSERVACIÓN**
COSTOS DE LA OPERACIÓN		
COSTOS DE PERSONAL	$ 799.677.258	Anexo contratos trabajo/temporales (Planillas sguridad social)
ASESORIAS Y HONORARIOS	$ 238.806.210	Contratos prestación de servicios
IMPUESTOS	$ 606.354.682	Soportes declaraciones y recibos de pagos
ARRENDAMIENTOS	$ 12.041.923.609	Anexo contratos de arriendo
ARRENDAMIENTOS- ALQUILER DE MAQUINARIA Y EQUIPOS	$ 1.384.190.613	Anexo contratos de arriendo/facturas
ASEO Y VIGILANCIA	$ 4.653.992.140	Contratos
EMPRESAS TEMPORALES	$ 5.926.932.974	Anexo contratos trabajo/temporales
COSTO SERVICIOS ESPECIALES	$ 5.433.209.806	Contratos
ASISTENCIA TECNICA	$ 192.748.517	Contratos
PROCESAMIENTO ELECTRONICO DE DATOS	$ 3.624.879	Contratos
TRASNPORTE, FLETES Y ACARREOS	$ 512.914.388	Contratos
COSTO DE SERVICIO DE AS TRANSPORTE	$ 2.251.991.490	Contratos
SERVICIOS PÚBLICOS	$ 470.604.477	Contratos
LICENCIA MICROSOFT 365	$ 56.586.581	Contratos
SUMINISTRO DE PERSONAL Y CUADRILLAS	$ 692.556.264	Contratos
SERVICIO PESAJE MAQUINARIA	$ 8.620.412	Soportes
TRASLADOS A BODEGAS	$ 115.316.000	Soportes
PUBLICIDAD-CONGRESOS-STAND	$ 20.000.000	Soportes
ADECUACIONES Y MANTENIMIENTO	$ 168.948.137	Contratos/ facturas
AMORTIZACIONES /pólizas, arriendo, mejoras etc	$ 3.170.841.410	Relación amortizaciones
EMPAQUES Y SUMINISTROS	$ 608.828.132	Contratos/ facturas
ESTIBAS	$ 321.929.500	Contratos/ facturas
GASTOS DE VIAJE	$ 202.897.667	
DEPRECIACIÓN	$ 312.456.416	
SUBTOTAL COSTOS OPERATIVOS	**$ 40.195.951.563**	
GASTOS ADMINISTRATIVOS- gastos personal nómina	**$ 1.334.365.337**	Contratos, planillas seguridad social.
TOTAL COSTOS Y GASTOS EJECUTADOS AÑO 2023	**$ 41.530.316.900**	

Con base en la anterior información, a continuación, se presenta el resumen financiero económico consolidado al 31 de diciembre de 2023:

CONCEPTO	2023
Ingresos	**39.458.632.803**
Devoluciones y descuentos	-
Menos IVA generado-facturado	- 7.190.374.000
INGRESOS NETOS	**32.268.258.803**
Costos de la operación (1)	**40.195.951.563**
Costos/gastos administrativos (2)	**1.334.365.337**
TOTAL COSTOS Y GASTOS (1+2)	**41.530.316.900**
RESULTADO ECONÓMICO	- 9.262.058.097

Respecto al valor del IVA por $7.190.374.000 para 2023, se precisa que este valor corresponde a lo declarado ante la Administración Tributaria en los formatos, periodos y calendario correspondiente por parte de la Unión Temporal y que se restan de los ingresos reportados por el supervisor por cuanto, estos no corresponden

a un ingreso para la Unión Temporal, ya que es un impuesto que se paga a la DIAN. Es decir, en el valor de los ingresos informados por el supervisor por $39.458.632.803, se encuentra incluido el valor facturado por IVA, en consecuencia, se debe restar de los ingresos de la UT para llegar a los ingresos reales.

De la tabla anterior, se concluye que el resultado negativo al 31 de diciembre de 2023 se estima en $**9.262.058.097**, reflejando una pérdida económica para la Unión Temporal, que se resume en los mayores costos fijos incurridos desde el mismo momento de inicio de ejecución del contrato.

Dicha perdida debe ser indemnizada por la DIAN en atención a que:

- Los inventarios proyectados frente a los inventarios reales recibidos durante el año 2023 estuvieron por debajo de lo esperado de acuerdo con los documentos de la Licitación Pública LP-006-2022.
- El análisis del presupuesto apropiado para el contrato descrito en el presente documento presenta un gran impacto económico debido a las reducciones que tuvo el contrato en especial en los recursos del año 2023.
- Los costos fijos fueron incurridos por la UTNL desde el inicio del contrato disponiendo de la capacidad instalada y todos los recursos necesarios establecidos en el contrato y anexo técnico, para dar cumplimiento con el objeto contractual.

En conclusión, el valor total de la presente reclamación es:

CONCEPTO	VALOR $
Intereses de Mora pago facturación 2023-2024	1.202.372.669
Resultado negativo del año 2023	9.262.058.097
Valor estimado menos traslados mercancía	19.105.639.583
TOTAL AFECTACION ECONOMICA	29.570.070.349

7. FUNDAMENTO JURISPRUDENCIAL.

Los hechos descritos a lo largo del presente documento, soportados debidamente en pruebas suficientes que demuestran el incumplimiento de la DIAN respecto de (i) obligaciones de la ETAPA DE TRANSICIÓN, (ii) obligaciones en relación con el pago de facturas y la forma de pago, y (iii) la inobservancia del principio de planeación en la etapa precontractual y contractual, generan la obligación de indemnizar al contratista, conforme lo señala la jurisprudencia del Consejo de Estado, la cual en materia de rompimiento de ecuación económica del contrato por incumplimiento contractual de la Entidad Estatal, ha sostenido una misma línea de argumentación durante los último 10 años, que confirma las razones de hecho y de derecho expuestas en la presente reclamación, e igualmente la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de daño antijurídico, así:

- Sobre el Incumplimiento contractual de la Entidad e indemnización del daño:

  Al respecto ha señalado el Consejo de Estado que "(...) *El incumplimiento contractual, en cambio, tiene origen en el comportamiento antijurídico de uno de los contratantes, esto es, que asume un proceder contrario a las obligaciones que contrajo al celebrar el contrato y, como efecto principal, causa un daño antijurídico a la parte contraria que, desde luego, no está en la obligación de soportar; además, el incumplimiento genera la obligación de indemnizar integralmente los perjuicios causados a la parte cumplida. (...) Es de anotar que, si bien el inciso segundo del numeral 1 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993 contempla como uno de los supuestos de ruptura del equilibrio contractual el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los contratantes, en esencia las dos figuras se diferencian, no solo por el origen de los fenómenos, tal como quedó explicado en precedencia, sino por las consecuencias jurídicas que emergen en uno u otro caso. En efecto, la fractura del equilibrio económico da lugar al restablecimiento del sinalagma*

funcional pactado al momento de proponer o contratar, según el caso, mientras que el incumplimiento da derecho, en algunos casos a la ejecución forzada de la obligación o a la extinción del negocio y, en ambos casos, a la reparación integral de los perjuicios que provengan del comportamiento contrario a derecho del contratante incumplido, tanto patrimoniales (daño emergente y lucro cesante) como extrapatrimoniales, en la medida en que se acrediten dentro del proceso, tal como lo dispone el artículo 90 de la Constitución Política (cuando el incumplimiento sea imputable a las entidades estatales) y los artículos 1546 y 1613 a 1616 del Código Civil, en armonía con el 16 de la Ley 446 de 1998[21]

El incumplimiento del contrato estatal, entendido como uno de los múltiples supuestos que pueden desencadenar la responsabilidad patrimonial del Estado o del contratista, en los términos de la cláusula general de responsabilidad patrimonial contenida en el artículo 90 de la Constitución Política, supone que se verifiquen los dos elementos contenidos en la misma, es decir: i) el daño antijurídico y ii) la imputación del mismo a la administración pública. En esa perspectiva, la responsabilidad patrimonial contractual de la organización pública se encuentra estructurada sobre la noción de daño antijurídico, así como en la de imputación del mismo en cabeza de la administración. Por lo tanto, el incumplimiento de la administración pública, en aras de que se genere el resarcimiento de los daños irrogados al contratista, requiere que se acredite, en primer lugar, la configuración de un daño (afectación o alteración negativa a un interés legítimo o situación jurídicamente protegida) que sea personal, cierto, determinado o

21 Sección Tercera Subsección A, Consejo de Estado, 14 de marzo de 2013, expediente 20.524, C.P Carlos Alberto Zambrano Barrera. Reiteración en sentencia del 16 de septiembre de 2013, expediente 30.571, M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Sobre las diferencias entre incumplimiento y desequilibrio contractual también se puede consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 3 de abril de 2020, expediente 48676, C.P. Alberto Montaña Plata; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 16 de septiembre de 2013, expediente 30571, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 18 de septiembre de 2003, expediente 15119, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

determinable, y que no se esté en la obligación jurídica de soportar, es decir, que sea antijurídico. De igual forma, la imputación o atribución de esa lesión –la imputación– tendrá que verificarse en dos planos: i) el fáctico, como quiera que el daño tiene que tener origen en un comportamiento activo u omisivo de la administración contratante en la celebración o ejecución del negocio, y ii) el jurídico, que supone la verificación de un fundamento normativo de la responsabilidad, el cual, tratándose de la responsabilidad contractual del Estado puede hallarse en el desconocimiento de los principios de buena fe o de reciprocidad de las prestaciones mutuas, así como en el factor subjetivo de la culpa de la administración. En efecto, no debe perderse de vista que de conformidad con el artículo 1602 del Código Civil, el contrato constituye una ley para las partes, circunstancia por la que las prestaciones a las que están obligadas –contratante y contratista– son de estricto cumplimiento, al igual que los deberes legales que impone el legislador –de manera preponderante– en cabeza de la administración pública, especialmente en la etapa de selección en virtud del principio de planeación contractual, así como en las etapas contractual y poscontractual cuando se trata del ejercicio de potestades o cláusulas exorbitantes.

De allí que, el desconocimiento de las obligaciones por parte de la administración pública, tratándose de la ejecución de un contrato estatal, pueden provenir del incumplimiento de dos tipos de prestaciones, cuyo fundamento es disímil, bien (i) porque pueden estar apoyadas directamente en el contrato, o (ii) porque se tratan de deberes exigidos en la ley, luego la relación con el texto contractual es indirecta. En el primer supuesto, el incumplimiento como ya se precisó, puede tener su génesis en: i) la mora en la obligación, ii) el incumplimiento total o parcial, y iii) el cumplimiento defectuoso de la prestación. De modo que, en los términos del artículo 1603

del Código Civil, aplicable a los contratos estatales en virtud del principio de integración normativa del artículo 13 de la ley 80 de 1993, las partes no sólo se obligan a lo expresamente pactado, sino también a los deberes o mandatos que se desprenden del acuerdo contractual, de la naturaleza de la obligación y de la ley (principio de buena fe objetiva). En ese orden de ideas, para que opere la responsabilidad contractual del Estado es imprescindible que se constate o verifique la existencia de un daño antijurídico por parte del contratista –el cual puede estar referido a la afectación negativa del interés que se persigue con el negocio jurídico– y la imputación fáctica y jurídica del mismo a la administración contratante, por medio de la acreditación del desconocimiento de los principios de buena fe, de reciprocidad de las prestaciones contractuales, y de la culpa de la administración. Las consecuencias del incumplimiento contractual pueden ser las siguientes, de acuerdo con las pretensiones o peticiones contenidas en el libelo demandatorio: i) la declaración como tal del incumplimiento, lo cual se verifica a partir del análisis de las prestaciones, ii) la resolución judicial del contrato por incumplimiento –salvo que el contrato haya sido previamente terminado y/o liquidado por la administración– iii) la declaratoria de responsabilidad contractual, lo que se genera con la acreditación del daño sufrido –que puede consistir simplemente en la frustración del interés que se perseguía en el contrato– y la atribución o imputación del mismo, y iv) la consecuente indemnización de perjuicios, y reparación integral del daño padecido[22]

"(...) el incumplimiento contractual supone la inobservancia de las obligaciones contraídas por virtud de la celebración del acuerdo negocial, infracción que bien puede cristalizarse por cuenta del cumplimiento tardío

[22] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Bogotá, 22 de mayo de 2013. Radicación número: 05001-23-24-000-1996-1110-01(22090)

o defectuoso de las condiciones convenidas o por el incumplimiento absoluto del objeto del contrato. Cabe agregar que la configuración del incumplimiento no solo se presenta por la inobservancia de las estipulaciones contenidas en el texto contractual, sino en todos los documentos que lo integran, tales como los pliegos de condiciones que, por regla general, fungen como soportes de la formación del vínculo jurídico. Asimismo, tiene ocurrencia cuando la actuación de las partes desconoce el catálogo de principios que orientan la contratación y que igualmente se entienden incorporados en la relación jurídica bilateral. Como se aprecia, el incumplimiento se origina en una conducta alejada de la juridicidad de uno de los extremos co-contratantes que, de manera injustificada, se sustrae de la satisfacción de las prestaciones a su cargo en el tiempo y en la forma estipulados. Su ocurrencia invade la órbita de la responsabilidad contractual y, desde esa perspectiva, la parte cumplida podrá acudir a la jurisdicción en procura de obtener la resolución del vínculo obligacional, el cumplimiento del compromiso insatisfecho y/o la indemnización de los perjuicios causados. (...)"

"(...) El contrato, fuente natural de las obligaciones, da origen a compromisos a cargo de quienes lo suscriben por razón del concurso de sus voluntades que, según el artículo 1602 del Código Civil "es ley para los contratantes" y, en esas condiciones el ordenamiento jurídico privilegia la posibilidad de reclamar judicialmente por las consecuencias del incumplimiento, en efecto, el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo aplicable a la presente actuación prevé como una de las posibilidades derivadas de la acción de controversias contractuales la de pedirle al juez del contrato que declare el incumplimiento y disponga la reparación de los perjuicios derivados de este. Sin duda el comportamiento de uno de los contratantes respecto de sus obligaciones sirve de título para reclamar, por parte del contratante

cumplido, el resarcimiento de los perjuicios derivados de la transgresión de su contraparte al acuerdo que rige su relación jurídica, tal posibilidad encuentra fundamento en el artículo 90 superior, por virtud del cual cuando el Estado causa un daño antijurídico está llamado a resarcirlo y, de igual manera, en las disposiciones del Código Civil (artículo 1546 y 1613 a 1616) que regulan la responsabilidad por el incumplimiento contractual. La aplicación de la cláusula general de responsabilidad del Estado (artículo 90 Superior) como las normas civiles y comerciales aplicables a los contratos dan lugar a la reparación plena de los perjuicios, esto es, permiten reclamar la indemnización de todos y cada uno de los daños causalmente ligados con el incumplimiento; por su parte, la figura del desequilibrio financiero está prevista para evitar que situaciones posteriores a la suscripción del contrato afecten la ecuación económica atendido el hecho de que quien acude como colaborador de la administración no quede llamado a soportar las situaciones financieras adversas graves e imprevisibles que puedan surgir durante la ejecución.(...)".

"(...) Aunque la norma en cita prevé que esa obligación de restablecer el equilibrio económico del contrato también deriva del incumplimiento contractual, en tanto señala que "si dicho equilibrio se rompe por incumplimiento de la entidad estatal contratante, tendrá que restablecerse la ecuación surgida al momento del nacimiento del contrato", la jurisprudencia ha aceptado que los eventos de incumplimiento del contrato dan lugar a una reparación plena de perjuicios y no únicamente al mentado restablecimiento en razón de los argumentos expuestos líneas atrás. En síntesis, el incumplimiento del contrato corresponde a un desconocimiento antijurídico de lo pactado y da lugar a la parte cumplida a reclamar la indemnización plena de los perjuicios, mientras que la ruptura del equilibrio contractual ha de obedecer a hechos posteriores externos e imprevisibles o

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

decisiones jurídicas de la administración, caso en el cual solo está obligada a llevar al contratista a un punto de no pérdida o a restablecer la ecuación inicial del contrato cuando ha introducido modificaciones unilaterales que la desequilibren[23] *(...)"*

(...) El incumplimiento consiste en una desatención de las obligaciones del contrato imputable a la parte obligada, mientras que el desequilibrio ocurre cuando se altera la equivalencia entre derechos y obligaciones que surgió al momento de contratar o proponer. El incumplimiento del contrato tiene causa, entonces, en que, de manera imputable a ella, una de las partes no cumple con sus obligaciones contractuales. Se pone especial enfásis en el hecho de que la conducta de incumplimiento exige la imputabilidad a la parte, pues es precisamente esto lo que permite diferenciarla de un no-cumplimiento contractual; que podría ocurrir porque la desatención de las obligaciones no es imputable a la parte, por ejemplo, por la ocurrencia de una fuerza mayor o caso fortuito[24].

"*(...) el incumplimiento contractual, consistente en el desconocimiento del débito prestacional y de las obligaciones legalmente acordadas en un contrato, da lugar al surgimiento de la responsabilidad de la parte incumplida y, en consecuencia, a su deber de indemnizar integralmente los perjuicios que hubiere causado con su incumplimiento al paso que el deber de restablecer el equilibrio económico de un contrato no surge a partir de una actuación culposa de alguna de las partes ni, por ende, de su*

23 CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCION B. Consejero ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ, Bogotá 18 de noviembre de 2021. Sentencia No. 25000-23-26-000-2011-00579-01)

24 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata Bogotá D.C., 11 de septiembre de 2024 Radicación: Demandante: Demandada: Referencia: 15001-23-33-000-2017-00076-02 (68810)

comportamiento antijurídico, sino de la afectación de la relación de equivalencia de las prestaciones surgida al momento de contratar, y que por mandato legal -artículo 27, Ley 80 de 1993- debe conservarse a lo largo de toda la ejecución contractual, y su restablecimiento consistirá en llevar a un punto de no pérdida al contratista -o a la entidad, si fue la parte afectada- si la perturbación proviene de un hecho imprevisto e imprevisible ajeno a las partes, o mediante el reconocimiento de los costos y utilidades dejadas de percibir, si su origen se ubica en una actuación legal de la entidad en ejercicio de sus funciones estatales -hecho del príncipe- o como parte contratante -ejercicio del ius variandi-

Es por lo anterior que no resulta procedente sostener que el incumplimiento contractual sea origen del rompimiento del equilibrio económico del contrato para manejar sus consecuencias desde esta perspectiva, ya que, de comprobarse tal comportamiento antijurídico, la parte incumplida estará obligada a indemnizar todos los perjuicios que le hubiere causado a su co-contratante y que se encuentren debidamente probados[25].

- Adicionalmente a los fundamentos jurisprudenciales expuestos en este documento, respecto **del principio de planeación en la contratación estatal,** también se ha indicado:

"(...) El principio de la planeación o de la planificación aplicado a los procesos de contratación y a las actuaciones relacionadas con los contratos del Estado guarda relación directa e inmediata con los principios del interés general y la legalidad, procurando recoger para el régimen jurídico de los

25 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de dos mil veinticuatro (2024) Radicación: 05001233100020100033901 (58879)

negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación. La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal, desconociendo en consecuencia fundamentales reglas y requisitos previos dentro de los procesos contractuales; es decir, en violación del principio de legalidad.

"(...) Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2° del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales[26] (...)"

"(...)El interés general, además de guiar y explicar la manera como el legislador está llamado a regular el régimen de contratación administrativa, determina las actuaciones de la Administración, de los servidores que la representan y de los contratistas.

---

26 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION C Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá, D.C., primero (1) de febrero de dos mil doce (2012) Radicación número: 73001-23-31-000-1999-00539-01(22464)

Dentro de esta concepción, el contratista, además de estar vinculado al cumplimiento de las obligaciones generales de todo contrato, queda supeditado al cumplimiento de los fines del Estado, puesto que concreta el interés general que representa la continuidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, colaboración que no le impide la legítima obtención de utilidades, así como el cumplimiento de la función social que se requiere para la realización de dichos fines[27]. (Subraya fuera de texto) (...)"

- Conmutatividad de los contratos estatales-Jurisprudencia Corte Constitucional[28]

"...El tratamiento especial que el ordenamiento le reconoce al tema de la responsabilidad contractual del Estado se deriva, entonces, de la existencia previa de un contrato administrativo cuyos principios y naturaleza se encargan de delimitar la institución, otorgándole una configuración especial dirigida a garantizar los intereses contractuales que se encuentran en juego. En este sentido, es de afirmarse que si bien la garantía patrimonial de los particulares es el fundamento del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado y de la teoría del equilibrio de los contratos, no se instituye en el único principio general de derecho que justifica la transferencia de los riesgos derivados del contrato a la Administración Pública.

Los temas de mayor importancia y trascendencia en el ámbito de la contratación estatal, como lo son el proceso de licitación pública, las potestades contractuales y la misma equivalencia económica, no estarían en capacidad de configurarse si se desconocen los principios jurídicos que

27 Sentencia C-128 de 2003, MP. Álvaro Tafur Galvis y Sentencia C-618 de 2012

28 Sentencia C-892 de 200, Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil.

informan los contratos estatales. En este sentido, los principios de la reciprocidad de las prestaciones o de la justicia conmutativa y de la buena fe o mutua confianza, constituyen ingredientes normativos de imputación que, lícitamente, contribuyen a trasladar a la Administración Pública aquellos riesgos que en forma anormal o extraordinaria suelen presentarse en el desarrollo del contrato estatal.

"(...)

En punto a la existencia y aplicación de los principios de reciprocidad y buena fe dentro del régimen colombiano de contratación estatal, se tiene que, a partir del fundamento constitucional al que se ha hecho mención, los mismos aparecen expresamente contenidos en el artículo 28 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -Ley 80 de 1993, que, al hacer referencia a los criterios de interpretación de las reglas contractuales, dispone: "En la interpretación de las normas sobre contratos estatales, relativas a procedimientos de selección y escogencia de contratistas y en la de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrá en consideración los fines y los principios de que trata esta ley, los mandatos de la buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos (...)"Subraya fuera de texto)

Se debe tener en cuenta la figura de la **excepción de contrato no cumplido**, aplicable al caso concreto, hace referencia a que en los contratos bilaterales no se estará en mora de cumplir lo pactado mientras la contraparte no lo haya cumplido en la forma y el tiempo establecidos en los términos contractuales o la ley, y así lo ha señalado el Consejo de Estado:

"La Administración tiene la potestad de declarar la caducidad del contrato ante la ocurrencia de alguno de los supuestos previstos al efecto por la ley,

dentro de los cuales está el incumplimiento del contratista que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato (lit. f art. 62 Decreto ley 222 de 1983; art. 18 ley 80 de 1993.) En razón de la caducidad se cancela el contrato, se termina, se rompe el vinculo contractual, se "dejan terminados los derechos del contratista, tanto los personales como los reales, porque Ipso Facto quedan sin valor los derechos o privilegios que consagra el contrato o la convención". En el evento de que se prueben las condiciones que configuran la excepción de contrato no cumplido, se desdibuja el incumplimiento del contratista en que se funda la declaratoria de caducidad del contrato, pues conforme lo establece el artículo 1609 del C.C., el contratista no está obligado a cumplir sus obligaciones cuando su co-contratante incumplió las propias. En otras palabras, dentro de los efectos que produce la presencia de la excepción de contrato no cumplido, está la imposibilidad para la administración de ejercitar los poderes exorbitantes que dependen del incumplimiento del contratista, cual es la de declarar la caducidad del mismo o imponer multas.[29]" (Subrayas fuera de texto)

- Sobre el **daño antijurídico**:

En cuanto al daño antijurídico, el precedente jurisprudencial constitucional señala que:

La "(...) antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima. De otra lado, la concepción del daño antijurídico a partir de la consideración de que quien lo sufre no está obligado a soportarlo constituye otra forma de plantear el principio constitucional según el cual, la igualdad frente a las cargas públicas es sustento de la

[29] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque. Radicación número: 05001-23-26-000-1988-4489-01(13415)

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

actividad de la administración pública (...)". Así pues, el precedente jurisprudencial constitucional ha señalado, "La Corte Constitucional ha entendido que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho debido a que al Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración". De igual manera, el precedente jurisprudencial constitucional considera que el daño antijurídico se encuadra en los "principios consagrados en la Constitución, tales como la solidaridad (Art. 1°) y la igualdad (Art. 13), y en la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, prevista por los artículos 2° y 58 de la Constitución".

Asimismo, debe quedar claro que es un concepto que es constante en la jurisprudencia del Consejo Estado, que debe ser objeto de adecuación y actualización a la luz de los principios del Estado Social de Derecho, ya que como lo señala el precedente de la Sala un "Estado Social de Derecho y solidario y respetuoso de la dignidad de la persona humana, no puede causar daños antijurídicos y no indemnizarlos". Dicho daño tiene como características que sea cierto, presente o futuro, determinado o determinable, anormal y que se trate de una situación jurídicamente protegida[30].

30 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION C Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá, D.C., primero (1) de febrero de dos mil doce (2012) Radicación número: 73001-23-31-000-1999-00539-01(22464)

8. FUNDAMENTO LEGAL

La presente reclamación encuentra su fundamento legal, en las siguientes normas:

- **El artículo 90 Constitución Política:**

"El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas".

La constitución prescribe que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de las autoridades públicas. Así pues, para que se configure la responsabilidad patrimonial del Estado deben concurrir dos (2) presupuestos: (i) un daño antijurídico y (ii) su imputación al Estado por la acción u omisión de autoridades públicas.

- **El artículo 83 Constitución Política:**

"Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas"

- **LEY 80 DE 1993**

"ARTÍCULO 5o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS. *Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:*

1o. Tendrán derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato.

En consecuencia, tendrán derecho, previa solicitud, a que la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas. Si dicho equilibrio se rompe por incumplimiento de la entidad estatal contratante, tendrá que restablecerse la ecuación surgida al momento del nacimiento del contrato.

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

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

ARTÍCULO 28.- De la Interpretación de las Reglas Contractuales. *En la interpretación de las normas sobre contratos estatales, relativas a procedimientos de selección y escogencia de contratistas y en la de la cláusula y estipulaciones de los contratos, se tendrá en consideración los fines y los principios de que trata esta ley, los mandatos de la buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos.*

9. FÓRMULA DE ARREGLO DIRECTO

De conformidad con lo pactado en la Cláusula 20 del contrato de operación logística integral No 00-159-2022 las partes deben procurar la resolución de controversias surgidas de la actividad contractual de forma ágil, rápida y directa por lo que antes de acudir al Juez del Contrato, deben intentar resolver las controversias a través de la conciliación, amigable composición y/o transacción.

Bajo dicha disposición la UTNL propone como fórmula de arreglo directo de la controversia expuesta en la presente reclamación, la celebración de un acuerdo de transacción, negocio jurídico regulado en el artículo 2469 y siguientes del Código Civil colombiano el cual tiene el efecto legal de terminar extrajudicialmente un litigio pendiente o precaver un litigio eventual entre las partes.

La transacción es considerada un mecanismo alternativo de resolución de conflictos de carácter autocompositivo, toda vez que, las partes implicadas en una controversia acuerdan directamente la forma de resolverla, esto es, solucionan el conflicto por voluntad propia efectuando concesiones recíprocas y no por la imposición de un tercero, teniendo en consecuencia como resultado un acuerdo de voluntades para crear, modificar o extinguir obligaciones[31].

En este sentido, en los artículos 2.470 a 2.487 del Código Civil se encuentran los requisitos del contrato de transacción, entre los cuales están los siguientes: a) Solo procede sobre derechos inciertos y discutibles; b) Las partes deben tener capacidad para disponer del objeto del negocio jurídico, lo que no obsta para que

---

31 ***"(...) ARTÍCULO 1625. <MODOS DE EXTINCIÓN>.*** *Toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula. Las obligaciones se extinguen además en todo o en parte:*

3o.) Por la transacción. (...)

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

se otorgue poder mediante la celebración de un contrato de mandato. c) No puede versar sobre materias prohibidas, como el estado civil de las personas, derechos ajenos o que no existen. d) Únicamente surte efecto entre las partes.

En materia de contratación estatal tanto la jurisprudencia, como la doctrina, reconocen la transacción extrajudicial como alternativa legal apropiada para precaver litigios eventuales o para resolver controversias entre las entidades estatales y sus contratistas, pues tanto en las normas civiles arriba descritas como en el Estatuto General de Contratación Estatal, se establece la facultad de las Entidades Públicas para suscribir acuerdos de transacción con la finalidad de resolver de manera directa sus controversias en virtud de la ejecución de contratos estatales y evitar de esta manera las vías judiciales que generan consecuencias jurídicas y económicas más gravosas para el patrimonio del estado.

En este Sentido el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, numeral 5 que regula el Principio de Economía en la contratación Estatal establece que las entidades deben adoptar "...*procedimientos que garanticen una pronta solución de las diferencias y controversias que se presenten con motivo de la celebración y ejecución del contrato estatal...*" y así mismo de manera complementaria el numeral 9 del artículo 4 obliga a las entidades estatales a corregir los desajustes que pudieren presentarse y que afecten o generen mayor onerosidad al contratista mediante el acuerdo de mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias entre las partes.

Ahora bien, es preciso señalar que aunque ni el Código Civil ni el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública consagran un procedimiento que deba agotarse o una formalidad específica que deba cumplirse para la celebración de una transacción, se considera legalmente procedente que las partes puedan optar por suscribir este tipo de acuerdos mediante la incorporación de una cláusula contractual en el contrato ya existente (modificación contractual)

o mediante la suscripción de un contrato independiente que incorpore los acuerdos y concesiones recíprocas a las que llegaran las partes.

Así las cosas, la UTNL en aras de resolver la presente controversia contractual se encuentra en la disposición de:

1) Adelantar una etapa de arreglo directo con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN en la cual a partir de las negociaciones y concesiones recíprocas entre las partes se logre llegar a un acuerdo de transacción respecto de las sumas presentadas en la presente reclamación.

2) Suscribir el acuerdo de transacción (vía modificación contractual o contrato independiente de transacción), con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN con la finalidad de obtener el pago de las sumas de dinero previstas en el numeral 6 por concepto del daño emergente y lucro cesante debidamente acreditado y probado y cuya causa se origina en las acciones y omisiones de la Entidad.

10. CONCLUSIONES RESPECTO DE LA PRESENTE RECLAMACIÓN.

Como se concluye de la presente reclamación, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- incumplió algunos de los términos del Contrato de Operación Logística Integral No. 00-159-2022 en lo relacionado con la ETAPA DE TRANSICIÓN y en la FORMA DE PAGO, esa alteración fundamental de las condiciones bajo las cuales se adjudicó el contrato imputables a la Entidad Contratante, le han causado daños financieros significativos a la UTNL y en consecuencia ésta debe ser indemnizada de manera integral por parte de la DIAN.

La ETAPA DE TRANSICIÓN se prolongó en el tiempo, afectando los ingresos de la UTNL. Esta fase crítica para el traslado de la mercancía del contratista anterior UTALA a UTNL, planeada para dos meses, se extendió a doce meses. El plazo establecido

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

en el anexo técnico no pudo ser cumplido ni gestionado por la DIAN, quien era el contratante de la UTALA.

La UTNL basó sus proyecciones financieras en un inventario de mercancías esperado de aproximadamente $408.873 millones de pesos, una cifra proporcionada por la DIAN durante el proceso de licitación; y en etapa de ejecución se anunció a la UTNL un valor mayor el cual tampoco fue entregado por la entidad para almacenamiento. En consecuencia, el valor real de la mercancía trasladada fue solo de alrededor de $239.202 millones de pesos, una reducción de más del 41%, proceder de la DIAN que socavó el modelo de ingresos de la UTNL.

La DIAN aprobó inicialmente varias de las bodegas de UTNL, según consta en el acta de inicio del contrato, para luego rechazarlas verbalmente por razones subjetivas y no basadas en las especificaciones técnicas del contrato, así mismo, respecto del proceso de homologaciones la DIAN sin fundamento contractual rechazó varios de los recintos, proceder que sin duda generó retrasos y costos adicionales para UTNL en la búsqueda de nuevas instalaciones.

La DIAN desconoció el principio de planeación, especialmente en lo que respecta al plazo requerido para el traslado de la mercancía según el volumen y cantidad existente y al espacio real de bodegas requerido, que fue mucho mayor que el indicado en los documentos de la licitación. Además, la DIAN cambió unilateralmente las condiciones de la ETAPA DE TRANSICIÓN, permitiendo entre otras circunstancias que el contratista anterior, UTALA, restringiera el acceso de UTNL a las bodegas para verificación de las condiciones de almacenamiento y proyección de costos para el traslado inspección, en contra de las reglas de la licitación Pública.

En consecuencia, El daño causado a la UTNL se estima en **$29.570 millones de pesos**. Esta cifra se compone de:

- **$1.202 millones** en intereses de mora por pagos tardíos de facturas.
- **$9.262 millones** en resultados negativos (pérdidas) para el año 2023.
- **$19.105 millones** por el valor estimado de los ingresos no percibidos debido a la menor cantidad de mercancía trasladada.

De conformidad con la cláusula de resolución de controversias del contrato, UTNL propone resolver la controversia a través de un arreglo directo con la DIAN, específicamente mediante un contrato de transacción. Esto se presenta como una forma de evitar acudir al juez natural del contrato y como mecanismo de prevención de daño antijurídico.

NUEVA LOGISTICA

11. ANEXOS PROBATORIOS

Las pruebas relacionadas a lo largo de la presente reclamación se presentan en dispositivo USB anexo y se encuentran organizadas para consulta por cada uno de los capítulos desarrollados en la presente reclamación, de la siguiente manera:

RELACIÓN DE PRUEBAS	
1. PRUEBAS ANTECEDENTES	
1.1	Resolución No. 001244 del 7 de octubre de 2022 Apertura del proceso de licitación pública No. LP-00-006-2022.
1.7	Resolución No. 001259 Adjudicación de la Licitación Pública No. LP-00-006 de 2022 el 9 de noviembre de 2022
1.8	Contrato Electrónico a través de la plataforma SECOP II (contrato electrónico y contrato anexo 4).
1.10	ACTA DE INICIO – Secop II

2.	**HECHOS RELACIONADOS CON LA ETAPA DE TRANSICIÓN**
1	Oficio No. 100191444-058 del 30 de noviembre de 2022
2	Respuesta de la UT NL al requerimiento de cumplimiento correo del 2-12-22
2.1	Correo del 02-12-22 envío de respuesta a requerimiento
2.2	Alcance del 5 de diciembre de 2022 a requerimiento
3	Derecho Petición Intervención Traslados mercancías del 20-02-23
3.1	Correo remisión Oficio 20-02-2023
4	Oficio 100151191-243 del 21-03-23 Socialización cronograma de traslados
4.1	Oficio 100151191-183 del 24-02-23 Alcance a Plan y Cronograma de Traslados
5	Oficio 100151191- 187 27-02-2023 Informe de traslado a detalle por seccionales con ocasión a la transición
6	Correo del 06-03-23 de la UT NL Novedades proceso traslado - demoras entrega mercancía
6.1	NOVEDADES TRASLADOS 1 AL 3 MARZO 2023
6.2	NOVEDADES TRASLADOS 16 AL 28 FEBRERO 2023
7	Correo del 16-03-2023 de la UT NL Novedades proceso traslado en el periodo del 01 al 13 de marzo de 2023

7.1	NOVEDAES 1 AL 13 DE MARZO DE 2023
8	Correo del 27-03-23 de la UT NL reitera Intervención de la DIAN sobre Traslados
9	Correo del 29-03-23 de la UT NL solicitud de cronograma de traslado de la DIAN
10	Comunicado del 31-03-23 de la UT NL Aceptación de Modificación contractual No. 2 contrato
11	Oficio 100151191- 388 del 11-05-23 Alcance a fecha de cumplimiento del cronograma de traslado
12	Comunicado de la UT NL reitera intervención de la DIAN - Traslados mercancías Bogotá del 20-06-23
12. 1	Correo de envío del 20-06-23 y RTA DIAN 11-07-23

2.3	**INCIO DE LA ETAPA DE TRANSICIÓN - Acta de Inicio**
1	Acta de Inicio Secop II
2	Oficio virtual 100191444-305 del 29 de noviembre de 2022 – Aprobación inicial
3	Oficio No. 100191444-058 del 30 de noviembre de 2022, requerimiento cumplimiento contractual
3.1	Correo del 02-12-22 Respuesta de la UT NL al requerimiento de cumplimiento contractual
4	Grabación reunión del 30 de noviembre de 2022, Direcciones Seccionales de la DIAN, la Subdirección Logística, la Coordinación de Optimización, la Dirección de Gestión Corporativa y la UTNL, para el seguimiento de las actividades de la etapa de aprobación de recintos
4.1	Grabación reunión del 01 de diciembre de 2022, Direcciones Seccionales de la DIAN, la Subdirección Logística, la Coordinación de Optimización, la Dirección de Gestión Corporativa y la UTNL, para el seguimiento de las actividades de la etapa de aprobación de recintos.
5	Respuesta de la UT NL al requerimiento de cumplimiento correo del 2-12-22 Oficio de UTNL del 2 de diciembre de 2022
5.1	Comunicado de la UTNL del 5 de diciembre de 2022 dando alcance a la Respuesta al requerimiento del 02-12-22
6	Oficio virtual No. 191201- 0718 del 28 de junio de 2023
6.1	Comunicación de la UTNL de fecha 28 de agosto de 2023 con asunto: Respuesta Oficio Virtual 191201 – 0718
7.	Soportes Bodegas Aprobadas.
7.1	Soportes Bodegas Homologadas.

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

2.4	**LA DIAN, incumplió la disposición sobre la etapa de transición porque modificó, mediante el MEMORANDO No. 000233 del 23 de diciembre 2022**
1	Memorando No. 000233 del 23 de diciembre 2022 Lineamientos de traslados de mercancías.
2	Derecho de Petición de la UT NL del 20-02-23 solicitud de Intervención Traslado mercancías
2.1	Correo remisión derecho de petición del 20-02-2023
3	Oficio No.100151191-183 del 24-02-23 Alcance al cronograma de traslados
4	Correo del 27-03-23 la UT NL Reiterando la Intervención de la DIAN sobre los Traslados de mercancías

2.5	**La Dian Incumplió con el traslado completo de la mercancía existentes**
1	Oficio 100191444-058 de fecha noviembre 30 de 2022 requerimiento cumplimiento contractual
2	Oficio100191444-059 del 06-12-22 Informe Posible Incumplimiento
3	oficio No. 100151191- 558 del 11 de julio de 2023 – respuesta a petición del 20 de junio de 2023
4	oficio No. 100151191-183 del 24 de febrero de 2023 Alcance al cronograma de traslados
5	Derecho de Petición de la UTNL del 20 de junio de 2023 Solicitud de Intervención Traslado mercancías

2.6	**Comportamiento Hostil de la DIAN**
1	Comunicación DIAN vía correo electrónico del 15,18,22,23,29 de noviembre y 6 de diciembre de 2022.
2	Oficio 1000191444-059 del 6 de diciembre de 2022 – Informe posible incumplimiento contractual.

2.7	**Riesgos previsibles de la ETAPA DE TRANSICIÓN**
	Matriz de Análisis de Riesgos del Contrato 00159-2022

2.8	**La cantidad de áreas indicativas establecidas por la DIAN en el pliego de condiciones fue determinante para estructurar los gastos operativos de la UTNL**
1	Grabación reunión sostenida el 01 de diciembre de 2022
2	mesa de trabajo adelantada el 27 de marzo de 2023
2.1	Presentación mesa de trabajo

3	**HECHOS RELACIONADOS CON LA MORA EN EL PAGO DE FACTURAS**
1	Matriz de riesgos
2	Respuesta a observación al pliego de condiciones, presentada por la empresa Camarca, el 13 de octubre de 2022 sobre indicador capital de trabajo.
2.1	Publicación SECOPII.
3	ANEXO INTERESES FACTURACIÓN 2022-2023
4	ANEXO INTERESES FACTURACIÓN 2024

4	**HECHOS RELACIONADOS CON LOS PRESUNTOS INCUMPLIMIENTOS DE LA UT NL**
4.1	Acuerdos de Unión Temporal de la UTALA
4.2	primer Proceso administrativo sancionatorio - resolución 003881 18 de mayo de 2023 terminación y archivo
4.3	segundo proceso sancionatorio - resolución 006062 terminación y archivo
4.4	tercer proceso sancionatorio – resolución 004811del 12 de mayo de 2025 de terminación y archivo

5.	**Sintesis Incumplimiento DIAN**
1	Convenios de contratos de la UTALA
2	Anexo Técnico 1 Requerimientos Tecnicos - Adenda 3
3	Pliego de Condiciones - Anexo 5
4	Estudios Previos

Unión Temporal Nueva Logística
Carrera 50 # 119-10 Bogotá, Colombia

NUEVA LOGISTICA

6	**ANÁLISIS FINANCIERO Y ESTIMACIÓN DEL PERJUICIO CAUSADO A LA UTNL POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA DIAN con anexos**
1	Anexo 1- Facturas Mora año 2023
1.1	Anexo 1.1Facturas año 2024
2.	Liquidación Intereses Facturación 2023
2.1	Liquidación Intereses facturación 2024
3	Informes de Supervisión

Cordialmente,

RENE ALEJANDRO CANTOR CABALLERO
C.C. No. 79.519.214 de Bogotá
Gerente General
Representante Unión Temporal Nueva Logística
NIT. 901.653.069-8