MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
POLICÍA NACIONAL
REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD No.1

RESOLUCIÓN NÚMERO -140- **DEL** 14 JUL 2026

"POR LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO PARCIAL DEL CONTRATO No. 81-8-20194-25 cuyo objeto fue el **"***SUMINISTRO DE ELEMENTOS PARA LA CORRECCION ÓPTICA DE DEFECTOS REFRECTIVOS, VALORACION DE OPTOMETRIA CON DESTINO A LOS USUARIOS DEL SUBSISTEMA DE SALUD DE LA POLICÍA NACIONAL ADSCRITOS A LA UNIDAD PRESTADORA DE SALUD BOGOTÁ, PERTENECIENTES A LA REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD No. 1***" Y SE IMPONE LA CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA.**

En uso de las facultades legales en especial las conferidas en los artículos 3, 4, 12, 13 y 14 de la Ley 80 de 1993; artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la Resolución 0502 del 5 de marzo de 2026, la orden del día No. 26-174 del 23 de junio de 2026, y:

C O N S I D E R A N D O:

Que la Ley 80 de 1993 en sus artículos 4 y 5, establecen que las Entidades Estatales en cumplimiento de la continua y eficiente prestación de los servicios públicos que prestan, exigirán a los contratistas la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, y estos a su vez colaborarán con las mismas, en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad, evitando las dilaciones que pudieran presentarse.

Que el artículo 29 de la Constitución Política, consagra el debido proceso como un derecho fundamental e impone su observancia en todas las actuaciones judiciales y administrativas.

Que, con relación al debido proceso, la Ley 1150 de 2007 puntualiza en su artículo 17: "El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales. En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede solo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato."

Que la Ley 1474 de 2011 en su artículo 86, contempla el procedimiento que deben adelantar las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para declarar el incumplimiento cuantificando los perjuicios del mismo, así como imponer

complementarias, de conformidad con lo señalado en el Artículo 2.2.1.2.1.2.1 del Decreto 1082 del 26 de mayo 2015, Subsiguientes y la Resolución No. 03049 del 30 de julio de 2014 "por el cual se actualiza el Manual de Contratación de la Policía Nacional", se suscribió contrato entre **LA POLICIA NACIONAL – DIRECCIÓN DE SANIDAD – REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD No.1** y la firma VISION TOTAL S.A.S, quien se identifica con NIT No. 830.504.734-2, contrato **No. 81-8-20194-25** cuyo objeto fue: "*SUMINISTRO DE ELEMENTOS PARA LA CORRECCION ÓPTICA DE DEFECTOS REFRECTIVOS, VALORACION DE OPTOMETRIA CON DESTINO A LOS USUARIOS DEL SUBSISTEMA DE SALUD DE LA POLICÍA NACIONAL ADSCRITOS A LA UNIDAD PRESTADORA DE SALUD BOGOTÁ, PERTENECIENTES A LA REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD No. 1*", en el que se estipuló lo siguiente:

Sitio de Prestación del Servicio:

CLAUSULA SEPTIMA: LUGAR PRESTACION DEL SERVICIO	Que los servicios objeto del presente contrato serán prestados por el CONTRATISTA en las DOS (2) sedes habilitadas como puntos de atención al publico ubicadas en la Cra 19 No. 100 – 28 Barrio Chicó y en la Cra 70 No. 108-93 Barrio Morato de la Ciudad de Bogotá, los dias lunes a sábados. En cada sede el CONTRATISTA deberá contar con mínimo (1) un profesional en optometría; de igual forma se realizará la recepción de su fórmula y se dará a escoger al usuario el tipo de montura que más se adapte a su fisionomía, teniendo en cuenta la formula refractiva entregada por el profesional en salud visual. Así mismo el contratista deberá tener un punto adicional de atención en la **CLÍNICA DE LA POLICÍA NACIONAL SEDE SUR** ubicada en la Calle 51 sur No. 90-07 en un horario de 08:00 a 17:00 horas de lunes a viernes y los sábados en el horario de 08:00 a 14:00 horas. **NOTA**: Es importante señalar que el costo monetario de la instalación de vitrinas, mobiliario y equipo necesario para la consulta adecuada de optometría, así como la valoración, entrega de Lentes y Monturas será por cuenta del contratista en las instalaciones ofertadas.

Valor del Contrato:

CLAUSULA SEGUNDA - VALOR	Que existen los recursos libres y disponibles de afectación para el desarrollo del proceso de contratación, por valor de **MIL CIEN MILLONES OCHOCIENTOS MIL SETESCIENTOS UN PESOS ($1.100.800.701) MONEDA LEGAL COLOMBIANA,** distribuidos de la siguiente manera: **SEISCIENTOS MILLONES OCHOCIENTOS MIL SETECIENTOS UN PESOS ($ 600.800.701,00) MONEDA LEGAL COLOMBIANA para la Vigencia 2025,** y **($ 500.000.000,00) MONEDA LEGAL COLOMBIANA, para la vigencia 2026.**

Apropiación Presupuestal:

CLAUSULA CUARTA APROPIACIÓN PRESUPUESTAL	Que existen los recursos libres y disponibles de afectación para el desarrollo del proceso de contratación, por valor de **MIL CIEN MILLONES OCHOCIENTOS MIL SETESCIENTOS UN PESOS ($1.100.800.701) MONEDA LEGAL COLOMBIANA,** distribuidos de la siguiente manera: **SEISCIENTOS MILLONES OCHOCIENTOS MIL SETECIENTOS UN PESOS ($ 600.800.701,00) MONEDA LEGAL COLOMBIANA para la Vigencia 2025,** amparado con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal **QUIPU No. 258** y **SIIF No. 51725** del **19-05-2025** y plan de compras **232** de fecha **14-05-2025** y un valor de **QUINIENTOS MILLONES DE PESOS ($ 500.000.000,00) MONEDA LEGAL COLOMBIANA, para la vigencia 2026,** amparado con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal **QUIPU No. 258** y **SIIF No. 51725** del **19-05-2025** y plan de compras **232** de fecha **14-05-2025**

Plazo de Ejecución:

CLAUSULA SEXTA- PLAZO DE EJECUCIÓN	El plazo de ejecución del contrato, será **hasta el 31 de mayo de 2026**, o hasta agotar presupuesto, lo primero que ocurra, tiempo durante el cual deberá dar cumplimiento cabal a las prestaciones a que se obliga. dicho plazo iniciará a partir de la aprobación de la Garantía Única y entrega de la Carta de Iniciación de Ejecución del Contrato.

Condiciones técnicas:

ITEM	CONDICIONES TÉCNICAS MÍNIMAS
1	EL CONTRATISTA deberá mantener vigente el certificado de capacidad de producción para dispositivos médicos sobre medida para la salud visual y ocular. Los laboratorios de lentes oftálmicos, de lentes de contacto, y de prótesis oculares, para su funcionamiento, deben cumplir con el Certificado de capacidad de producción, el cual será expedido por el Instituto Nacional de Vigilancia de medicamentos y alimentos INVIMA (Articulo 8 Decreto 1030 de 2007)
2	EL CONTRATISTA deberá mantener vigente el certificado de capacidad de adecuación para dispositivos médicos sobre medida para la salud visual y ocular. Los talleres ópticos para su funcionamiento, deben cumplir con el certificado de capacidad de adecuación, expedido por las entidades distritales o municipales de salud (Articulo 9 Decreto 1030 de 2007) Nota: solo aplica para talleres ópticos
3	EL CONTRATISTA deberá mantener vigente el Certificado de capacidad de dispensación para dispositivos médicos sobre medida para la salud visual y ocular. Las ópticas sin consultorio para su funcionamiento, deben cumplir con el certificado de capacidad de dispensación, expedido por las entidades distritales o municipales de salud (Articulo 10 Decreto 1030 de 2007). Nota: solo aplica para ópticas sin consultorio
4	EL CONTRATISTA deberá mantener vigente durante la ejecución del contrato la certificación de fabricante, distribuidor o comercializador autorizado (para lentes oftálmicos y para monturas).
5	Certificado de importación: el CONTRATISTA deberá mantener vigente el certificado de importación para cada montura, en caso que la montura se realice con productos extranjeros.
6	**INSTALACIONES DEL CONTRATISTA** El contratista deberá mantener y garantizar las condiciones de sus instalaciones establecidas en el Pliego de Condiciones asi: Consultorio optometría Sala espera Óptica Equipos mínimos: Autorefractometro Lensometro Foropter Oftalmoscopio Caja de pruebas Montura de pruebas Cartillas de visión cercana Talento Humano mínimo: Asesor Optómetra.
7	EL CONTRATISTA se compromete a mantener el plafón de monturas enumerado y de manera organizada en las dos sedes punto de atención en la ciudad de bogota y en la sede adicional solciitada en la ESPCO Clinica del Sur para que los pacientes puedan escoger el tipo de montura que más se adapte a su fisionomía, teniendo en cuenta la formula refractiva entregada por el profesional en salud visual
8	**CARACTERISTICAS DE LAS MONTURAS:** materiales como el acetato, propionato, polietileno, polipropileno, goma, acetato. Material flexible y con memoria, monturas inyectadas con banda elástica en el caso de las monturas para niños menores de cinco años, deben tener Angulo panorámico, ángulo pantoscópico, plaquetas o puente anatómico hechos en silicona antialérgico, brazos Escualizables (Flex) con terminales forrados. Pueden ser completas o al aire, pero no se aceptan monturas tres piezas.
	EL CONTRATISTA deberá certificar por escrito la durabilidad del material por lo menos durante el tiempo de garantía, certificar el baño de [illegible]

	puntos de atención deben contar con consulta de optometría, asesoría, recepción de fórmulas, entrega de lentes y monturas.
11	DOTACIÓN MINIMA REQUERIDA POR CADA PUNTO DE ATENCIÓN: los puntos de atención ubicados en la ciudad Bogotá deberen contar con un estante específico para la Policía Nacional en donde se deben exponer las monturas ofertadas
12	HORARIO DE ATENCIÓN: El CONTRATISTA deberá garantizar el suministro de lentes y monturas en el punto de atención de lunes a sábado en las **02 sedes punto de atención, ubicadas en la Cra 19 No. 100-28 Barrio Chicó y Cra 70 No.108-95 Barrio Morato de la Ciudad Bogota**, previa coordinación con el supervisor del contrato
13	El CONTRATISTA deberá garantizar que el punto de atención cuente con dos ASESORES DE ÓPTICA, para recepción de fórmulas y entrega de lentes y monturas a los usuarios del subsistema de Salud de la Policía Nacional. Así mismo estos deberán recepcionar las quejas y reclamos de los usuarios y darles una solución pronta y oportuna de acuerdo a lo establecido en el contrato y darlas a conocer al supervisor de manera inmediata.
14	RECURSO HUMANO El CONTRATISTA en el desarrollo del objeto contractual deberá garantizar el siguiente recurso humano: 1. Cada punto de atención debe contar con mínimo un asesor de óptica 2. Cada punto de atención debe contar con mínimo un optómetra
15	El CONTRATISTA deberá mantener vigente la afiliación al sistema de seguridad social y aportes pensionales y ARL, de todos sus funcionarios indiferentemente del tipo de contratación.
16	El CONTRATISTA debe contar con profesionales en OPTOMETRIA y supervisar que los profesionales cuenten con su inscripción vigente ante el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud RETHUS
17	El CONTRATISTA debe garantizar que las correcciones ópticas sean entregadas, asi mismo estas deberán contar con aval del profesional en optometría del CONTRATISTA en aras de garantizar la calidad óptica del suministro, previo a la entrega. El CONTRATISTA junto con la facturación debe entregar un certificado dirigido al supervisor del contrato, en donde indique que se realizó dicho procedimiento en cada entrega de lentes
18	REGISTRO ESPECIAL DE PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD. El CONTRATISTA deberá garantizar la contratación de Optometras que tengan la inscripción vigente en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud – REPS, en cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 2.2.1.2.1.2.21 del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015 y de conformidad con la ley 10 de 1990, el decreto 780 de 2016 y la resolución 3100 de 2019
19	Así mismo el CONTRATISTA, deberá garantizar una sede adicional a las (2) dos **ubicadas en la Cra 19 No. 100-28 Barrio Chicó y Cra 70 No.108-95 Barrio Morato de la Ciudad Bogota,** en la Clínica de la Policía Nacional Sede Sur con un estante con lentes y monturas, y garantizar la atención a los usuarios de lunes a viernes de 08:00 am a 16:00 horas y los sábados de 08:00 am a 14:00 hr.
20	El CONTRATISTA deberá realizar un mínimo de consultas de optometría de 700 al mes, como valor agregado y esta no tendrá ningún costo adicional al contrato, ni costo para el usuario.
21	EL CONTRATISTA deberá garantizar la programación de cita de optometría que no supere 05 días calendario.
22	EL CONTRATISTA deberá disponer de una persona encargada de Coordinar la ejecución del contrato, con una línea línea telefónica habilitada que garantice el acceso a la información y consulta necesaria para resolver cualquier inquietud e informar novedades sobre procedimientos, quejas, programaciones y en general para la atención de los usuarios y beneficiarios.
23	Los filtros y tratamientos especiales y lentes de contacto que se suministren a los pacientes como consecuencia a fallos de tutela y casos especiales deben ser tramitados con la justificación clínica y formatos establecidos, ante comité EIPS. (Equipo Interdisciplinario Profesionales de la Salud) Resolución 593 de 13 de diciembre de 2023), una vez aprobados por el comité, con la autorización de la oficina de referencia y contrarreferencia de la Regional de Aseguramiento en Salud No 1, documento de identificación y carnet policial se suministrarán los mismos.
24	El CONTRATISTA se compromete a NO emitir formulas NEUTRAS, no deberán emitir formula o sugerir el uso de óptica con películas antirreflejo, polarizados, fotosensibles, coloración en la consulta de optometría a los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional.
	EL CONTRATISTA debe contar con línea telefónica de atención en el horario de 08:00 a 17:00 horas de lunes a viernes y sábados de 08:00 a 14:00 horas para realizar el agendamiento de usuarios, quienes ya contarán con la respetiva autorización emitida por la oficina de referencia y

CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO PARCIAL del contrato No. 81-8-20194-25 cuyo objeto fue: *"SUMINISTRO DE ELEMENTOS PARA LA CORRECCION ÓPTICA DE DEFECTOS REFRECTIVOS, VALORACION DE OPTOMETRIA CON DESTINO A LOS USUARIOS DEL SUBSISTEMA DE SALUD DE LA POLICÍA NACIONAL ADSCRITOS A LA UNIDAD PRESTADORA DE SALUD BOGOTÁ, PERTENECIENTES A LA REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD No. 1."* Y SE IMPONE DE CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA.

26	EL CONTRATISTA deberá garantizar una oportunidad en la programación de cita de optometría y toma de medidas para el suministro de lentes y monturas para los derechos de petición, PQRS, tutelas en un tiempo no mayor de 24 horas.
	OTRAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS
27	La vigencia de la fórmula para los lentes oftálmicos, tiene una vigencia de máximo seis (06) meses
28	El CONTRATISTA se compromete a garantizar la sostenibilidad de precios durante el término de ejecución del contrato.
29	El CONTRATISTA debe tener un stock de insumos que permita cubrir las necesidades, en forma oportuna por el término que dure el contrato.
30	El CONTRATISTA deberá entregar los lentes y/o monturas a los usuarios, con un tiempo no mayor a 12 días hábiles a partir de la fecha en la cual se solicitaron en punto de atención.
31	El CONTRATISTA deberá realizar el remplazo de la montura en el evento que haya salido del mercado, este deberá demostrar mediante una certificación de importación del importador o fabricante nacional, que dicha montura se descontinuó y así mismo la que ofrezca para reemplazar la misma, por lo que estas deberán cumplir con las especificaciones técnicas exigidas y el costo no puede ser superior al valor de la montura contratada.
32	El CONTRATISTA debe garantizar la calidad de la montura por un tiempo no inferior a un año, en esta garantía deberá cubrir los daños ocasionados sobre bisagras, puntos de soldadura, enchape y corrosión, el cambio por las monturas no debe generar ningún costo y el tiempo de remplazo no debe ser superior a 10 días calendario.
33	El CONTRATISTA debe otorgar una garantía mínima de seis meses para los lentes por defectos de aberraciones, distancia mecánica, alteraciones de material, tratamiento y formula
34	CAPACIDAD DE SISTEMATIZACION: El CONTRATISTA debe contar con los medios de sistematización adecuados, que permitan el control y seguimiento del personal de usuarios que hacen uso del servicio que sirva de base para retroalimentar dicha información con la Unidad Prestadora de Salud Bogotá, para lo cual deberá presentar consolidados semanales independientemente de la facturación y una capacidad de interacción con la unidad de sistemas de la Policía Nacional DISAN para cruzar la información detectando inconsistencias.
35	El CONTRATISTA se compromete a no recibir ni solicitar dinero (en efectivo, ni consignación alguna), por parte de los usuarios por ningún concepto (cambio de diseño, bisel. Ranura, etc). De igual forma se abstiene de hacer comentarios y sugerir sobre las características de los lentes que suministra la institución.
36	El CONTRATISTA debe entregar las correcciones ópticas con su fórmula respectiva a los usuarios, que pasados 45 días no reclamen sus gafas en el punto de atención, dicha entrega se debe realizar mediante oficio al supervisor del contrato los cinco primeros días del mes vencido
37	El CONTRATISTA se compromete a garantizar el cumplimiento de fallos de tutela relacionados con lentes y monturas, cuyas especificaciones no se encuentren en el contrato, previa cotización, la cual debe estar dentro del precio del mercado, debe ser presentada al supervisor y avalada por el mismo
38	Todo elemento que se entregue el CONTRATISTA se compromete a realizar la previa verificación de los siguientes documentos: la orden médica, documento de identificación del paciente, y la autorización de Servicio generada por la Oficina de Referencia y Contra referencia de la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1. Para tramitar la facturación se requiere copia de la formula con la firma del paciente.
39	El CONTRATISTA se compromete a prestar los servicios contratados al usuario después de verificar la presentación de los siguientes documentos: la orden médica, documento de identificación del paciente, y la autorización de Servicio generada por la Oficina de Referencia y Contra referencia de la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1.
40	El CONTRATISTA deberá proporcionar sin costo adicional el estuche duro, un paño y liquido limpiador.
41	El CONTRATISTA debera atender a los usuarios sin ningún tipo de discriminación y con la mayor diligencia y cuidado, utilizando el equipo humano idóneo para cada uno de los servicios contratados, sin perjuicio del cumplimiento estricto de todas las normas que le impongan las disposiciones legales y éticas o de carácter sanitario vigentes en la actualidad o que se expidan en el futuro, así como los deberes que impone la sana práctica profesional, el orden público, la moral y las buenas costumbres. Además, solucionar las dudas inquietudes o problemas presentados con la montura o los lentes.
42	EL CONTRATISTA se compromete a NO continuar prestando los servicios objeto del presente

	forma comparte con la oficina de referencia y contrareferencia con el fin de conocer los usuarios a los que se les realiza la entrega de lentes y monturas.
45	El CONTRATISTA debe guardar la confidencialidad de toda la información que le sea entregada y que se encuentre bajo su custodia o que por cualquier otra circunstancia deba conocer o manipular y responderá civil, penal y disciplinariamente por los perjuicios de su divulgación y/o utilización indebida que por sí o por un tercero se cause a la administración o a terceros.
46	Todo lente debe tener incluido el filtro UV, dentro del precio ofrecido
47	El CONTRATISTA debera dar cumplimiento a lo establecido en el **Decreto 441 de 2022** del Ministerio de Salud y de la Protección Social por medio del cual se sustituye el capítulo 4 del título 3 de la parte 5 del libro 2 del decreto 780 de 2016 relativo a los acuerdos de voluntades entre las entidades responsables de pago, los prestadores de servicios de salud y los proveedores de tecnologías en salud.
48	El CONTRATISTA deberá garantizar la satisfacción de por lo menos el 95% de los usuarios, la cual será medida a través de 100 encuestas.

CONSECUENCIAS PECUNIARIAS POR INCUMPLIMIENTO

IMPOSICIÓN DE MULTAS Y LA CLAUSULA PENAL PECUNIARIA: Las partes convienen en establecer las siguientes formas de sancionar el incumplimiento de las obligaciones, adquiridas por El CONTRATISTA en virtud del presente contrato, así: a) MULTAS.- En caso de mora o incumplimiento parcial de alguna de las obligaciones derivadas del presente contrato por causas imputables a EL CONTRATISTA - salvo circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito conforme a las definiciones del artículo 1° de la Ley 95 de 1890 – las partes acuerdan que EL CONTRATANTE, mediante acto administrativo, afectará a EL CONTRATISTA con multas, siguiendo el procedimiento establecido en el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, en concordancia con lo establecido en la Resolución 03049 del 30 de Julio de 2014 DIPON, Manual de Contratación de la Policía Nacional y con Audiencia de las partes, cuyo valor se liquidará del cero punto uno (0.1) al cero punto cinco por ciento (0,5%) del valor del contrato, por cada día de retardo, dependiendo de la gravedad del incumplimiento y hasta por quince (15) días calendario. En caso de incumplimiento no valorable en días, se impondrá una multa de hasta el cinco por ciento (5%) del valor del contrato, dependiendo de la gravedad del incumplimiento. Esta sanción se impondrá conforme a la ley y se reportará a la Cámara de Comercio competente de conformidad con lo previsto en el artículo 6° de la Ley 1150 de 2007. b). MULTA POR LA MORA EN LA CONSTITUCIÓN DE LOS REQUISITOS DE EJECUCIÓN Y LEGALIZACIÓN: Cuando el contratista no constituya dentro del término y en la forma prevista en el contrato, o en alguno de sus modificatorios, la póliza de garantía única, en caso de existir, y/o alguno de los requisitos de legalización, EL CONTRATANTE podrá mediante acto administrativo afectar a EL CONTRATISTA con multa, cuyo valor se liquidará con base en un cero punto dos por ciento (0,2%) del valor del contrato, por cada día de retardo y hasta por diez (10) días. c) PENAL PECUNIARIA. - En caso de declaratoria de caducidad o de incumplimiento total de las obligaciones derivadas del presente contrato, EL CONTRATISTA pagará a EL CONTRATANTE, a título de pena pecuniaria, una suma equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del contrato cuando se trate de incumplimiento parcial o definitivo del contrato por parte del contratista. Para efectos de calcular el monto del incumplimiento parcial relativo a la obligación de plazo de ejecución, se empleará la misma fórmula de estimación de valor contemplada en el literal a) de la presente cláusula. La imposición de esta pena pecuniaria se considerará como pago parcial y definitivo de los perjuicios que cause a EL CONTRATANTE. No obstante, EL CONTRATANTE se reserva el derecho de cobrar perjuicios adicionales por encima del monto de lo aquí pactado, siempre que

que se señale un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, el Grupo de contratos o la dependencia que haga sus veces, remitirá al ordenador un informe con la relación detallada de los hechos en que se funda el eventual incumplimiento del contratista, las actuaciones llevadas a cabo por el interventor o supervisor del contrato y la pertinencia de la imposición de multa, sanción o declaratoria de incumplimiento, según corresponda. Dicho documento deberá estar acompañado del informe de interventoría o de supervisión. 2. La asesoría jurídica de la entidad verificará el informe presentado por el Grupo de Contratos o la dependencia que haga sus veces, efectuará el análisis correspondiente y lo presentará al delegatario contractual, quien, con arreglo a dicho análisis, ordenará la citación a audiencia al contratista. El documento de citación estará a cargo de la asesoría jurídica de la entidad y contendrá: a) La mención expresa y detallada de los hechos que la soportan; b) La enunciación de las normas o cláusulas posiblemente violadas; c) La mención de las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación; d) El Lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia. NOTA 1. La determinación de la fecha de realización de la audiencia deberá obedecer a la naturaleza del contrato y a la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. (Literal a) art. 86 ley 1474 de 2011). NOTA 2. La citación será suscrita por el delegatario contractual y estará acompañada del informe de interventoría o supervisión. A la audiencia deberá ser convocado el interventor o supervisor del contrato. NOTA 3. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera. 4. La audiencia será presidida por el ordenador, una vez instalada se procederá a constatar la asistencia y a instruir a los participantes sobre la forma como se desarrollará. Surtido lo anterior el ordenador hará la presentación de las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciando las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación 5. Concluida la intervención del ordenador se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, para lo cual podrán rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la respectiva Unidad Policial. 6. Finalizada la intervención del contratista y la del garante, el delegatario contractual con apoyo en las pruebas e informes que respalden su decisión, ordenará dar lectura de la resolución motivada, proyectado por la asesoría jurídica de la Unidad, en la que se consignará lo ocurrido en desarrollo de la audiencia, y se decidirá sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. La resolución así expedida se entenderá notificada en la audiencia. Contra la decisión proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia. 7. El delegatario contractual podrá dar por terminada la audiencia en cualquier momento, sí por algún medio tiene conocimiento de la cesación de la situación de incumplimiento. Para el efecto se levantará el acta correspondiente. (Literal d) art. 86 ley 1474 de 2011). NOTA 4. En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el delegatario contractual podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, en su criterio resulte necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En tal evento, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia, lo que

momento de su liquidación. (Parágrafo art. 17 ley 1150 de 2007). NOTA 6. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 7 de la ley 80 de 1993, tratándose de uniones temporales, las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución del contrato de cada uno de sus miembros. PARÁGRAFO SEGUNDO: - APLICACIÓN DEL VALOR DE LAS SANCIONES PECUNIARIAS: Una vez notificada la resolución por medio de la cual se impone alguna de las sanciones antes descritas, EL CONTRATISTA dispondrá de quince (15) días calendario para proceder de manera voluntaria para a su pago. Las multas no serán reintegrables aún en el supuesto que EL CONTRATISTA de posterior ejecución a la obligación incumplida. En caso de no pago voluntario y una vez en firme la resolución que imponga multas, podrá tomarse del saldo a favor de ***EL CONTRATISTA*** *si lo hubiere, o acudir a la jurisdicción coactiva"*
(CLAUSULA DÉCIMA SEXTA)

CADUCIDAD ADMINISTRATIVA

"Si se presenta algún hecho constitutivo de incumplimiento de las obligaciones a cargo del ***CONTRATISTA****, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización, la* ***REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD NO. 1*** *por medio de acto administrativo debidamente motivado podrá decretar la caducidad y ordenar la liquidación en el estado en que se encuentre, todo de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 80 de 1.993, observando el procedimiento establecido en el artículo 86 del ley 1474 de 2011. Ejecutoriada la resolución de caducidad, el contrato quedará definitivamente terminado y el* ***CONTRATISTA*** *no tendrá derecho a reclamar indemnización alguna. La* ***REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD NO. 1****, hará efectivo el valor de la pena pecuniaria, y procederá a su liquidación. Para efectos de esta liquidación, el* ***CONTRATISTA*** *devolverá a la* ***REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD No. 1*** *los dineros que hubiere recibido por concepto del presente contrato, previa deducción del valor de los elementos entregados por aquel y recibidos a satisfacción por la* ***REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD NO. 1*** *de conformidad con lo establecido en la cláusula primera del presente contrato. En el acta de liquidación se determinarán las obligaciones a cargo de las partes, teniendo en cuenta el valor de las sanciones por aplicar o las indemnizaciones a cargo la* ***REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD NO. 1****, si a esto hubiere lugar, y la fecha de pago".*
(CLAUSULA DECIMA SEPTIMA)

DOCUMENTOS *"1.) Estudio Previo 2.) Pliego de condiciones del proceso de Selección Abreviada para la adquisición de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes por Subasta Inversa electrónica* ***PN RASES No. 1 SA 035-2025****. 3.) Los Certificados de Disponibilidad Presupuestal. 4.) Oferta de* ***EL CONTRATISTA****. 5.) Informe de Evaluaciones 6.) El Certificado de Existencia y Representación Legal de* ***EL CONTRATISTA****. 7.) La Garantía Única. 8.) Fotocopia del NIT de la Empresa. 9.) Resolución No. 00090 de 15 de enero de 2018 expedida por el Director General de la Policía Nacional, por la que "Se Reglamenta la Actividad de los Interventores, Supervisores y Coordinadores de los Contratos y/o Convenios en la Policía Nacional"."*
(CLAUSULA VIGÉSIMA SEXTA).

2. ACTUACIÓN PREVIA DEL SUPERVISOR E INFORME DE [illegible]

del presente acto administrativo con todos sus anexos, y que fue remitido al Contratista VISION TOTAL S.A.S- mediante comunicación oficial No. GS-2026-011613 REGI1 del 17 de junio de 2026, radicado el 18 de junio de 2026 en el domicilio del contratista en la ciudad de Bogotá, de igual forma mediante correo electrónico visiontotaleu@yahoo.es de fecha 18 de junio de 2026; y al garante Seguros del Estado S.A. mediante comunicación oficial No. GS-2026-011614-REGI1 del 17 de junio de 2026, radicado el 18 de junio de 2026 mediante correo electrónico juridico@segurosdelestado.com, así:

(...)

"El 25 de julio de 2025, la jefe de Regional de Aseguramiento en Salud No. 1 impartió su aprobación al mecanismo de cobertura de riesgos a cargo del contratista, a partir de los seguros de "cumplimiento entidad estatal" y responsabilidad civil profesional clínicas y hospitales expedidas por la compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A.

AMPAROS	*% CON RELACIÓN AL PRECIO DEL CONTRATO*	*VALOR ASEGURADO*	*NO. DE LA PÓLIZA*	*VIGENCIA*	
Cumplimiento del contrato	20%	$220.160.140,20	11-44-101260466 Anexo 2	21/07/2025	01/12/2026
Calidad de servicio	50%	$ 550.400.350,50		21/07/2025	01/12/2026
Calidad y Correcto Funcionamiento de los Bienes	50%	$550.400.350,50		21/07/2025	01/12/2027
Pago de Salarios y Prestaciones Sociales e Indemnizaciones Laborales	5%	$55.040.035,05		21/07/2025	01/12/2029
Responsabilidad civil Extracontractual	Hasta 200SMLV	284.700.000.00	11-03-101026588 Anexo 0	21/07/2025	31/05/2026

Mediante comunicación oficial GS-2025-018052-REGI1 del 25 de julio de 2025, se notifica a la señora Intendente ANA VIVIANA BARBOSA GARZÓN, en calidad de supervisora del contrato.

Mediante comunicación oficial GS-2025-018050-REGI1 del 25 de julio de 2025, la Regional de Aseguramiento en Salud No.1, notifica al contratista del inicio de ejecución del contrato No. 81-8-20194-25 a partir del 25 de julio de 2025, previéndose como fecha de terminación el día 31 mayo de 2026."

La supervisión del contrato sustenta el presunto incumplimiento del Contrato de suministro No. 81-8-20194-25, en la comunicación oficial GS-2026-284305-MEBOG del 12 de mayo de 2026, a partir de los siguientes hechos:

"(..)

6. *Por parte de la oficina de referencia y contrarreferencia de la Regional de Aseguramiento en Salud No.1, informan a esta supervisión de manera verbal, las reiterativas novedades informadas por los usuarios con relación a la prestación del servicio por parte de la entidad VISION TOTAL, especialmente en la entrega inoportuna del suministro de lentes y monturas.*

pactadas en el contrato No. 81-8-20194-25 del 25 de julio de 2025, en los siguientes términos: (…).

9. (…) Posteriormente mediante comunicación oficial GS-2025-705949-MEBOG del 23 de noviembre de 2025, se le reiteró al Contratista el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato No. 81-8-20194-25 del 25 de julio de 2025, en los siguientes términos: (…).

10. (…) Consecutivamente mediante comunicación oficial GS-2025-764665-MEBOG del 19 de diciembre de 2025, se le reiteró al Contratista el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato No. 81-8-20194-25 del 25 de julio de 2025, en los siguientes términos: (…).

11. (…) Posteriormente mediante comunicación oficial GS-2026-026436-MEBOG del 19 de enero de 2025, se le reiteró al Contratista el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato No. 81-8-20194-25 del 25 de julio de 2025, en los siguientes términos: (…).

12. (…) Contratista no brindo respuesta ante ninguna de los requerimientos realizados por parte de esta supervisión.

13. La ejecución presenta un valor contractual de CIENTO SESENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS ($164.743.397) (…).

(…)

"A. CLÁUSULAS CONTRACTUALES POSIBLEMENTE VULNERADAS.

1. CLÁUSULA DÉCIMA - OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA	
Obligación	**Justificación del presunto incumplimiento:**
Obligación No. 1 "EL CONTRATISTA se obliga a cumplir el objeto del contrato suscrito como resultado del proceso de selección, entregando los ítems ofertados con el cumplimiento del 100% de las especificaciones técnicas y garantías exigidas en el pliego de condiciones y la oferta presentada".	Se evidencia un posible incumplimiento de esta obligación, teniendo en cuenta que el contratista no garantizó el cumplimiento integral y oportuno del objeto contractual, particularmente respecto del suministro de lentes y monturas a los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional. Lo anterior se soporta en las múltiples PQRS, derechos de petición y acciones de tutela allegadas a la entidad, mediante las cuales los usuarios manifiestan que, pese a haber asistido a valoración optométrica y toma de medidas desde los meses de noviembre y diciembre de 2025, así como enero, febrero y marzo de 2026, a la fecha no han recibido entrega efectiva de los dispositivos ópticos formulados. En consecuencia, no se evidencia el cumplimiento efectivo del objeto contractual bajo las condiciones de oportunidad, continuidad y eficiencia pactadas.
Obligación No. 3 "Obrar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando dilaciones y trabas"	El contratista presuntamente incumplió esta obligación al generar dilaciones injustificadas en la ejecución contractual, especialmente en la entrega de lentes y monturas, así como en la presentación de soportes y facturación. De igual manera, pese a los reiterados requerimientos verbales y escritos efectuados por la supervisión, no se evidenció adopción de medidas correctivas eficaces ni respuesta formal por parte del contratista, afectando el adecuado desarrollo del contrato y la atención de los usuarios.

	• Adoptar decisiones oportunas frente a la ejecución contractual. Adicionalmente, la falta de facturación genera incertidumbre respecto de las obligaciones realmente ejecutadas por el contratista antes de la terminación contractual prevista para el 31. de mayo de 2026. obligaciones derivadas de la cláusula tercera del contrato.
LÁUSULA QUINTA - FORMA DE EJECUCIÓN	
"El CONTRATISTA deberá entregar los lentes y/o monturas a los usuarios, con un tiempo no mayor a 12 días hábiles a partir de la fecha en la cual se solicitaron en punto de atención."	La supervisión logró establecer, mediante PQRS, acciones de tutela, verificaciones telefónicas y reportes efectuados por la oficina de referencia y contrarreferencia, que el contratista no realizó la entrega de lentes y monturas dentro del término máximo de doce (12) días hábiles establecido contractualmente.Por el contrario, se evidenció que múltiples usuarios atendidos desde los meses de noviembre y diciembre de 2025, así como enero, febrero y marzo de 2026, continúan sin recibir el suministro óptico requerido, presentándose retrasos superiores a dos (2), tres (3), cuatro (4), seis (6) y hasta siete (7) meses. Dicha conducta constituye un presunto incumplimiento contractual, debido a que el contratista omitió ejecutar oportunamente una de las obligaciones esenciales del contrato, consistente en garantizar el suministro oportuno de elementos para la corrección óptica. La demora injustificada afecta directamente el cumplimiento del objeto contractual y genera afectación a los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional, quienes requieren los lentes y monturas para el tratamiento de sus patologías visuales.

(...)

"En tal sentido, la omisión en el cargue oportuno de las fórmulas y demás soportes requeridos por parte del contratista ocasionó retrasos en la gestión y materialización del suministro contratado, lo que se tradujo en demoras para la entrega de los elementos ópticos prescritos, incrementó el número de inconformidades presentadas por los usuarios y comprometió la adecuada atención de sus necesidades asistenciales, generando una afectación real al servicio público esencial de salud que debe prestarse de manera continua, eficiente y oportuna.

De igual forma, se evidenció que las demoras reiteradas en la entrega del suministro de lentes y monturas han generado un incremento progresivo de PQRS, derechos de petición y requerimientos elevados por los usuarios ante la entidad, situación que evidencia posibles falencias en la ejecución contractual relacionadas con la oportunidad, continuidad, calidad en la prestación del servicio y cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por VISION TOTAL S.A.S.

Frente a dichas situaciones, la supervisión contractual ha efectuado múltiples requerimientos formales al contratista, con el fin de obtener información clara, soporte documental y la adopción de medidas correctivas orientadas a normalizar la prestación del servicio y garantizar la entrega efectiva de los elementos ópticos formulados a los usuarios afectados.

CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO PARCIAL del contrato No. 81-8-20194-25 cuyo objeto fue: *"SUMINISTRO DE ELEMENTOS PARA LA CORRECCION ÓPTICA DE DEFECTOS REFRECTIVOS, VALORACION DE OPTOMETRIA CON DESTINO A LOS USUARIOS DEL SUBSISTEMA DE SALUD DE LA POLICÍA NACIONAL ADSCRITOS A LA UNIDAD PRESTADORA DE SALUD BOGOTÁ, PERTENECIENTES A LA REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD No. 1."* Y SE IMPONE DE CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA.

	inconsistencias advertidas, configurándose un presunto incumplimiento de esta obligación contractual
Obligación No. 12 "EL CONTRATISTA debe entregar los trabajos (lentes y monturas) con funda o estuche y pañito limpiador".	La supervisión evidenció casos en los cuales ni siquiera se realizó la entrega efectiva de lentes y monturas, configurándose un incumplimiento previo y principal respecto de la obligación integral de suministro.
Obligación No. 13 "EL CONTRATISTA debe cumplir el objeto del contrato (...) realizando la recepción de la fórmula, verificando su autenticidad".	La oficina de referencia y contrarreferencia informó que múltiples usuarios no cuentan con autorización debido a que el contratista no ha realizado entrega de las fórmulas correspondientes, impidiendo el trámite administrativo requerido para la autorización y entrega del suministro.
Obligación No. 14 "EL CONTRATISTA debe dar solución a las inconformidades que se presenten a los Usuarios (...)".	Las PQRS, derechos de petición y tutelas evidencian que las inconformidades de los usuarios no fueron resueltas de manera oportuna ni efectiva, persistiendo las demoras y afectaciones reportadas.
Obligación No. 22 "Si el contratista está obligado a facturar electrónicamente, deberá presentar factura electrónica validada previamente por la DIAN".	El contratista no presentó oportunamente la facturación correspondiente a varios periodos de la vigencia 2025 y tampoco allegó facturación correspondiente a la vigencia 2026, incumpliendo el procedimiento contractual y afectando el control financiero y administrativo del contrato.
Obligación No. 26 "EL CONTRATISTA deberá suministrar líneas de comunicaciones (...)".	Los usuarios manifestaron reiteradamente dificultades para comunicarse con las sedes de atención y ausencia de información clara respecto del estado de entrega de sus lentes y monturas.
Obligación No. 28 "EL CONTRATISTA deberá asignar un coordinador (...) y garantizar la asignación de cita".	Se evidenciaron fallas de coordinación y seguimiento en la atención de usuarios, particularmente frente al agendamiento, entrega de suministros y atención de reclamaciones.
Obligación No. 29 "EL CONTRATISTA se compromete a enviar al supervisor del contrato, informe mensual de ejecución (...)".	El contratista no presentó oportunamente informes mensuales de ejecución, ni reportes completos sobre pacientes atendidos, ejecución financiera e indicadores de oportunidad y calidad.
CLÁUSULA TERCERA - FORMA DE PAGO	
"El contratista debe allegar al supervisor del contrato la correspondiente factura con los soportes (RIPS)... hasta dentro del quinto (5) día hábil de cada mes siguiente a la prestación de los servicios."	La supervisión evidenció que el contratista no realizó la presentación oportuna de facturación correspondiente a varios periodos contractuales de las vigencias 2025 y 2026, incumpliendo las condiciones establecidas en la cláusula contractual referente a la radicación mensual de cuentas y soportes. Particularmente, se evidenció ausencia de facturación respecto de los meses: Julio de 2025 Agosto de 2025. Septiembre de 2025 Octubre de 2025 Noviembre de 2025 Enero de 2026 Febrero de 2026 Abril de 2026 La omisión en la presentación de la facturación constituye un presunto incumplimiento contractual, toda vez que el contratista incumplió su obligación de reportar y soportar oportunamente los servicios prestados.

"EL CONTRATISTA debe contar con línea telefónica (...) garantizando oportunidad en la atención..."	solicitudes. Lo anterior evidencia deficiencias en los canales de atención y comunicación exigidos contractualmente.
Ítem 26 Obligación contractual "EL CONTRATISTA deberá garantizar oportunidad en la programación de cita (...) para PQRS y tutelas en un tiempo no mayor de 24 horas."	La existencia de múltiples PQRS y tutelas relacionadas con retrasos en la atención y entrega del suministro evidencia que el contratista no garantizó atención prioritaria y oportuna frente a casos urgentes
Ítem 29 Obligación contractual "El CONTRATISTA debe tener un stock de insumos que permita cubrir las necesidades en forma oportuna..."	Las demoras prolongadas en la entrega de lentes y monturas permiten inferir deficiencias en la disponibilidad y gestión de inventarios necesarios para garantizar el suministro oportuno.
Ítem 30 Obligación contractual "El CONTRATISTA deberá entregar los lentes y/o monturas (...) en un tiempo no mayor a 12 días hábiles."	Se evidenciaron retrasos superiores a dos y tres meses en la entrega de lentes y monturas, incumpliendo directamente el término máximo establecido contractualmente.
Ítem 34 Obligación contractual "El CONTRATISTA deberá presentar consolidados semanales..."	La falta de reportes oportunos impidió efectuar seguimiento adecuado a los usuarios atendidos y a la ejecución real del contrato.
Ítem 43 Obligación contractual "EL CONTRATISTA se compromete a reportar mensualmente la ejecución del contrato..."	La no presentación de informes y facturación impidió conocer oportunamente el porcentaje de ejecución contractual y el estado financiero del contrato.

b) NORMAS POSIBLEMENTE VULNERADAS.

***La Ley 80 de 1993**: "Estatuto General de Contratación de la Administración Pública", en su **artículo 3°**, establece los fines de la contratación estatal. Su inciso segundo señala que: "Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones."*

*Seguidamente, **el artículo 4 ibídem**, estipula los derechos y deberes que tienen las entidades estatales para la consecución de los fines de que trata el citado artículo. Sus numerales 1 y 2, disponen, respectivamente que:*

> *"Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante."*
> *"Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.""*

( )

CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO PARCIAL del contrato No. 81-8-20194-25 cuyo objeto fue: *"SUMINISTRO DE ELEMENTOS PARA LA CORRECCION ÓPTICA DE DEFECTOS REFRECTIVOS, VALORACION DE OPTOMETRIA CON DESTINO A LOS USUARIOS DEL SUBSISTEMA DE SALUD DE LA POLICÍA NACIONAL ADSCRITOS A LA UNIDAD PRESTADORA DE SALUD BOGOTÁ, PERTENECIENTES A LA REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD No. 1."* Y SE IMPONE DE CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA.

CONDICIONES TÉCNICAS MÍNIMAS PRESUNTAMENTE INCUMPLIDAS	
Ítem 7 Obligación "EL CONTRATISTA se compromete a mantener el plafón de monturas enumerado y de manera organizada en las dos sedes punto de atención en la ciudad de Bogotá y en la sede adicional solicitada en la ESPCO Clínica del Sur para que los pacientes puedan escoger el tipo de montura que más se adapte a su fisionomía,"	El contratista se comprometió a mantener el plafón de monturas enumerado y organizado en las sedes habilitadas y en la sede adicional de la Clínica del Sur, garantizando que los pacientes pudieran escoger libremente la montura que mejor se adaptara a su fisionomía y fórmula médica. Dicha obligación se considera presuntamente incumplida, por cuanto durante las visitas de supervisión se constató que las monturas destinadas a los usuarios de la Policía Nacional no se encontraban debidamente organizadas ni exhibidas adecuadamente; adicionalmente, en la Clínica del Sur se evidenció desorden en la presentación de las monturas, permaneciendo almacenadas en maletines y sin adecuada disposición visual para los usuarios, dificultando su selección y acceso efectivo.
Ítem 8 Obligación "CARACTERISTICAS DE LAS MONTURAS: materiales como el acetato, propionato, polietileno, polipropileno, goma, acetato. Material flexible y con memoria, monturas inyectadas con banda elástica en el caso de las monturas para niños menores de cinco años, deben tener Angulo panorámico, ángulo pantoscópico, plaquetas o puente anatómico hechos en silicona antialérgico, brazos Escualizables (Flex) con terminales forrados. Pueden ser completas o al aire, pero no se aceptan monturas tres piezas."	Lo anterior, debido a que durante las visitas se verificó que las monturas exhibidas no contaban con variedad suficiente de tamaños, estilos y referencias para hombres, mujeres y niños, encontrándose principalmente monturas pequeñas y limitadas, situación que impide garantizar que los usuarios puedan acceder a monturas acordes con las especificaciones técnicas exigidas contractualmente y con sus necesidades fisiológicas y médicas.
Ítem 10 Obligación El CONTRATISTA deberá garantizar la prestación del servicio en las DOS SEDES (2) sedes punto de atención, ubicadas en la Cra 19 No. 100-28 Barrio Chico y Cra 70 No. 108-95 Barrio Morato de la Ciudad Bogotá, adicionales a la solicitada en la ESPCO Clínica del Sur. Dichos puntos de atención deben contar con consulta de optometría, asesoría, recepción de fórmulas, entrega de lentes y monturas.	Esta obligación se considera presuntamente vulnerada debido a que el día 27 de abril de 2026 la sede ubicada en la Carrera 70 No. 108-95 Barrio Morato se encontraba cerrada durante el horario de atención, sin aviso informativo y sin identificación visible del establecimiento, afectando la continuidad y disponibilidad del servicio contratado para los usuarios del Subsistema de Salud.
Ítem 11 Obligación "DOTACIÓN MINIMA REQUERIDA POR CADA PUNTO DE ATENCIÓN: los puntos de atención ubicados en la ciudad Bogotá deberán contar con un estante específico para la Policía Nacional en donde se deben exponer las monturas ofertadas"	La obligación se considera incumplida, toda vez que durante las visitas de supervisión no se evidenció una adecuada exhibición organizada y diferenciada de las monturas destinadas a los usuarios de la Policía Nacional; por el contrario, se observó desorden en la presentación de los elementos ópticos y limitación en la oferta disponible, afectando la posibilidad de selección adecuada por parte de los usuarios.
Ítem 20	Debido a la ausencia de facturación, reportes mensuales e informes de ejecución, no existe trazabilidad suficiente que permita verif

Las demoras reiteradas en la entrega de lentes y monturas, la ausencia de cargue oportuno de fórmulas para la generación de autorizaciones, las deficiencias evidenciadas en la atención de los usuarios, el incumplimiento de las condiciones técnicas mínimas exigidas contractualmente y las fallas en los canales de atención han ocasionado una afectación directa a la adecuada prestación del servicio de salud visual contratado.

(...)

Las anteriores situaciones han generado inconformidad generalizada de los usuarios, incremento significativo de PQRS, derechos de petición y acciones constitucionales, afectando no solamente la satisfacción de las necesidades en salud visual de la población usuaria, sino también la imagen institucional, la confianza en los servicios garantizados por el Subsistema de Salud de la Policía Nacional y la percepción de oportunidad y eficiencia en la prestación del servicio.

(...)

Igualmente, la no presentación y radicación oportuna de la facturación correspondiente a la vigencia 2026 genera afectaciones administrativas, financieras y de control contractual para la Entidad, toda vez que impide establecer con precisión el porcentaje real de ejecución del contrato, verificar los servicios efectivamente prestados, realizar seguimiento presupuestal adecuado y determinar oportunamente el saldo pendiente de ejecución antes del vencimiento contractual."

(...)

" V. ARGUMENTOS QUE SOPORTAN EL TRÁMITE DEL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO No. 81-8-20194-25

(...)

"El posible incumplimiento se configura principalmente por la inobservancia reiterada de las obligaciones relacionadas con:

- *La entrega oportuna de lentes y monturas a los usuarios.*
- *La remisión y radicación de facturación dentro de los términos contractuales.*
- *La remisión de fórmulas y soportes necesarios para la generación de autorizaciones.*
- *La atención eficiente y continua de los usuarios.*
- *La respuesta a requerimientos efectuados por la supervisión.*
- *El suministro de información necesaria para el seguimiento técnico, financiero y administrativo del contrato."*

(...)

"Las demoras reportadas por los usuarios alcanzan periodos superiores a dos (2), tres (3), cuatro (4), seis (6) y hasta siete (7) meses, particularmente respecto de atenciones efectuadas desde los meses de noviembre y diciembre de 2025, así como enero, febrero y marzo de 2026, sin que a la fecha exista solución efectiva o respuesta clara por parte del contratista."

(...)

No obstante, conforme a la información financiera y documental reportada por el contratista y verificada por la supervisión con corte al 11 de mayo de 2026

TRESCIENTOS CUATRO PESOS ($936.057.304), correspondiente al 85.03% del valor total del contrato.

Lo anterior reviste especial relevancia desde el punto de vista técnico, financiero y contractual, toda vez que, habiendo transcurrido aproximadamente nueve (9) meses y dieciséis (16) días del plazo inicialmente previsto para la ejecución del contrato, el nivel de ejecución reportado y soportado documentalmente por el contratista resulta ostensiblemente bajo frente a las necesidades reales del servicio y frente a la planeación contractual inicialmente proyectada por la entidad.

Dicha circunstancia constituye un indicador objetivo de posible ineficiencia en la ejecución contractual y evidencia una presunta afectación al cumplimiento de los fines estatales perseguidos con la contratación, particularmente en lo relacionado con la satisfacción oportuna de las necesidades en salud visual de los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional."
(...)
"De igual manera, durante la visita realizada a la sede ubicada en la Carrera 70 No. 108-95 Barrio Morato y en la sede de la Clínica del Sur de la Policía Nacional, se evidenció que las monturas exhibidas no cumplían las características técnicas mínimas establecidas contractualmente, toda vez que no existía variedad suficiente de monturas ni diferentes tamaños que permitieran a los usuarios escoger adecuadamente conforme a su necesidad visual y fisionomía, encontrándose únicamente monturas pequeñas y limitadas, además de observarse desorganización en la exhibición de las monturas correspondientes al contrato de Policía Nacional."
(...)
La interposición de acciones constitucionales evidencia la gravedad de las afectaciones generadas a los usuarios y constituye un indicador adicional del impacto negativo derivado del presunto incumplimiento contractual por parte de VISION TOTAL S.A.S."

(...)

"VI. TASACIÓN DE PERJUICIOS POR EL POSIBLE INCUMPLIMIENTO
(...)
"En ese contexto, y considerando que el plazo contractual se encuentra expirado, la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1 estima procedente analizar la eventual aplicación de la cláusula penal pecuniaria prevista en el literal c) de la cláusula décima sexta del Contrato de Suministro No. 81-8-20194-25, como mecanismo convencional de estimación anticipada de los perjuicios que podrían haberse ocasionado a la Entidad como consecuencia del presunto incumplimiento de las obligaciones asumidas por el contratista."
(...)
"Teniendo en cuenta que el contrato fue suscrito por valor de MIL CIEN MILLONES OCHOCIENTOS MIL SETECIENTOS UN PESOS ($1.100.800.701) M/CTE., la tasación preliminar de la cláusula penal pecuniaria objeto del presente procedimiento corresponde a la suma de CIENTO DIEZ MILLONES OCHENTA MIL SETENTA PESOS CON DIEZ CENTAVOS ($110.080.070,10), equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del contrato."
(...)
"VI-A. ADECUACIÓN JURÍDICA DE LA MEDIDA CONTRACTUAL PROCEDENTE"

La Regional considera que la finalidad

8-20194-25 de 2025, como mecanismo de tasación anticipada de perjuicios derivados del presunto incumplimiento contractual.

En consecuencia, para efectos de la presente actuación administrativa, la tasación de perjuicios se realizará bajo el criterio de proporcionalidad frente al presunto incumplimiento parcial evidenciado durante la ejecución contractual, sin que ello implique modificación de las condiciones contractuales inicialmente pactadas, sino la interpretación integral y armónica de las estipulaciones contractuales y de los documentos que hicieron parte del proceso de selección.

F. CONSIDERACIONES DE LA ENTIDAD

Realizado el análisis jurídico integral de los hechos expuestos, de la naturaleza y gravedad de las obligaciones presuntamente incumplidas, de la reiteración de las novedades advertidas durante la ejecución contractual, de las afectaciones evidenciadas en la prestación integral del servicio de salud visual asociado al suministro de lentes y monturas objeto del contrato y de la proximidad del vencimiento del plazo contractual previsto para el 31 de mayo de 2026, la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1 considera jurídicamente procedente orientar la presente actuación administrativa hacia la eventual declaratoria de incumplimiento parcial del contrato con efectividad de la cláusula penal pecuniaria pactada en el literal c) de la cláusula décima sexta del contrato.

En ese contexto, la cláusula penal pecuniaria constituye un mecanismo de tasación anticipada de perjuicios derivados del incumplimiento contractual, cuya finalidad resulta más acorde con las circunstancias evidenciadas en la presente actuación administrativa, particularmente frente a presuntos incumplimientos reiterados y consolidados durante la ejecución contractual.

Teniendo en cuenta los hechos descritos, así como el análisis integral de los antecedentes contractuales, documentales, técnicos, financieros y administrativos relacionados con la ejecución del Contrato de Suministro No. 81-8-20194-25 de 2025, suscrito entre LA NACIÓN – POLICÍA NACIONAL – DIRECCIÓN DE SANIDAD – REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD No. 1 y la sociedad VISION TOTAL S.A.S., esta Entidad considera procedente adelantar actuación administrativa tendiente a determinar el presunto incumplimiento parcial del contrato y la eventual efectividad de la cláusula penal pecuniaria pactada contractualmente.

Así mismo, se evidenció que múltiples usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional han debido esperar periodos superiores a dos (2), tres (3), cuatro (4), seis (6) y hasta siete (7) meses para la entrega efectiva de los lentes y monturas formulados, superando ampliamente el término máximo de doce (12) días hábiles establecido en la cláusula quinta del contrato y en las condiciones técnicas mínimas pactadas.

De igual manera, la supervisión evidenció que mil setecientos dos (1.702) usuarios registrados en la base de atención no contaban con autorización emitida por la oficina de referencia y contrarreferencia, debido a que el contratista no había realizado el cargue oportuno de las fórmulas médicas y soportes requeridos para la generación de dichas autorizaciones, situación que afectó directamente la continuidad y oportunidad

De igual manera, pese a los múltiples requerimientos efectuados por la supervisión mediante comunicaciones oficiales GS-2025-666062-MEBOG, GS-2025-687039-MEBOG, GS-2025-705949-MEBOG, GS-2025-764665-MEBOG y GS-2026-026436-MEBOG, el contratista no presentó respuestas a los diferentes requerimientos ni acreditó la adopción de medidas correctivas eficaces orientadas a normalizar la prestación del servicio y superar las falencias advertidas.

El contrato celebrado entre las partes se encuentra regulado por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sus decretos reglamentarios y las normas civiles y comerciales vigentes, razón por la cual la sociedad VISION TOTAL S.A.S., presuntamente estaría incumpliendo lo dispuesto en los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 80 de 1993, así como las obligaciones derivadas del contrato estatal y las disposiciones previstas en los artículos 1602 y 1608 del Código Civil.

De igual manera el presunto incumplimiento contractual resultan exigibles, por cuanto cumplen los requisitos previstos en el artículo 422 del Código General del Proceso, al encontrarse expresa y claramente pactadas en el contrato y en los documentos que hacen parte integral del mismo.

En consecuencia, las obligaciones económicas y sancionatorias que eventualmente puedan derivarse de una declaratoria de incumplimiento contractual y de la imposición de las respectivas consecuencias pecuniarias serán exigibles tanto al contratista VISION TOTAL S.A.S. como a su garante, conforme a las condiciones establecidas en la póliza de cumplimiento otorgada para amparar la ejecución del contrato.

3. COMPETENCIA, ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA DECISIÓN

3.1. Competencia

El Director de Sanidad de la Policía Nacional (o la autoridad competente), en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, las disposiciones reglamentarias que regulan la actividad contractual de las entidades estatales, las estipulaciones contenidas en el Contrato No. 81-8-20194-25 y las competencias funcionales asignadas por los actos administrativos internos de la Entidad, procede a resolver el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado con ocasión del presunto incumplimiento de las obligaciones asumidas por la sociedad **VISIÓN TOTAL S.A.S.**, así como a decidir lo pertinente respecto de la garantía única de cumplimiento expedida por **Seguros del Estado S.A.**, previo el análisis integral de los hechos, las pruebas obrantes en el expediente y los argumentos expuestos por las partes durante la audiencia prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

La competencia para adoptar la presente decisión no deriva únicamente de la facultad legal de declarar el incumplimiento contractual, sino también del deber que tiene la Administración de proteger el interés público comprometido en la ejecución de los contratos estatales, garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones pactadas y salvaguardar la adecuada prestación de los servicios cuya satisfacción constituye la finalidad esencial del contrato.

En ese contexto, la decisión que se adopta mediante el presente acto administrativo no

3.2. Citación a audiencia

Que mediante comunicación oficial No. GS-2026-284305-MEBOG, de fecha 12 de mayo de 2026, suscrita por la supervisora del contrato 81-8-20194-25, presentó informe a la Jefe de la Regional de Aseguramiento en Salud No.1, por el posible incumplimiento parcial del contrato No. 81-8-20194-25, por parte de la firma VISION TOTAL S.A.S., quien a su vez lo remite al grupo de contratos para que se haga la verificación de los hechos y demás condiciones contenidas en el mismo , teniendo en cuenta que la supervisión manifiesta un presunto incumplimiento por la entrega parcial del contrato 81-8-20194-25, así: *(...) "En calidad de Supervisora del Contrato de Suministro No. 81-8-20194-25, y de conformidad con las funciones de vigilancia, control y seguimiento establecidas en la Ley 80 de 1993, la Ley 1474 de 2011 y el Manual de Contratación de la Policía Nacional, se evidenció la existencia de hechos constitutivos de un presunto incumplimiento parcial de las obligaciones contractuales a cargo de la sociedad VISION TOTAL S.A.S., los cuales afectan de manera directa la adecuada ejecución del objeto contractual, la continuidad en la prestación del servicio de salud y la satisfacción de las necesidades de los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional.*

El posible incumplimiento se configura principalmente por la inobservancia reiterada de las obligaciones relacionadas con:

- *La entrega oportuna de lentes y monturas a los usuarios.*
- *La remisión y radicación de facturación dentro de los términos contractuales.*
- *La remisión de fórmulas y soportes necesarios para la generación de autorizaciones.*
- *La atención eficiente y continua de los usuarios.*
- *La respuesta a requerimientos efectuados por la supervisión.*
- *El suministro de información necesaria para el seguimiento técnico, financiero y administrativo del contrato.*

En desarrollo de las labores de supervisión se logró establecer que múltiples usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional han presentado Peticiones, Quejas, Reclamos y Solicitudes (PQRS) e incluso acciones de tutela, debido a la demora excesiva en la entrega de lentes y monturas, superando ampliamente el término contractual máximo de doce (12) días hábiles establecidos para la entrega del suministro.

Las demoras reportadas por los usuarios alcanzan periodos superiores a dos (2), tres (3), cuatro (4), seis (6) y hasta siete (7) meses, particularmente respecto de atenciones efectuadas desde los meses de noviembre y diciembre de 2025, así como enero, febrero y marzo de 2026, sin que a la fecha exista solución efectiva o respuesta clara por parte del contratista.

De igual manera, se evidenció que numerosos usuarios no cuentan con autorización para la entrega de lentes y monturas, debido a que la entidad contratista no ha remitido las fórmulas y soportes requeridos a la oficina de referencia y contrarreferencia, situación que

- *No entrega de lentes y monturas.*
- *Ausencia de autorizaciones por falta de cargue de fórmulas.*
- *Demoras injustificadas en la prestación del servicio.*
- *Falta de respuesta e información por parte de la entidad contratista.*
- *Solicitudes de devolución de dineros cancelados por los usuarios para mejoras de monturas o lentes.*
- *Cancelaciones reiteradas y ausencia de programación efectiva."*

Que el Grupo de Asuntos Jurídicos de la regional de aseguramiento en salud No.1, adelantó el debido proceso sancionatorio atendiendo lo preceptuado en la Ley 1474 de 2011, "***Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública***", en su Capítulo VII, artículos 86; una vez recibido el informe de supervisión allegado por el Grupo de Contratos de la Regional de Aseguramiento en Salud No.1 Mediante comunicación oficial No. GS-2025-284305-MEBOG de fecha 12 de mayo de 2026 respecto del presunto incumplimiento parcial del contrato No. 81-8-20194-25 por parte del contratista VISION TOTAL S.A.S; para tal efecto procedió a citar a audiencia mediante comunicación oficial No. GS-2026-011613-REGI1 del 17 de junio de 2026, radicado el 18 de junio de 2026 en el domicilio del contratista VISION TOTAL S.A.S; de igual forma mediante correo electrónico se radico la anterior citación al correo visiontotaleu@yahoo.es y la comunicación oficial No. GS-2026-011614-REGI1 del 17 de junio de 2026, radicado el 18 de junio de 2026, en la dirección de correo electrónico juridico@segurosdelestado.com del garante Seguros del Estado S.A., para ser escuchados y adoptar la decisión que con sujeción a la ley correspondiera.

Que en el documento de citación a audiencia se precisaron, de forma concreta los hechos objeto de dicho trámite, las normas o cláusulas posiblemente vulneradas o incumplidas y las consecuencias jurídicas que podían derivarse para el contratista en el desarrollo de la actuación. Así mismo, en garantía del debido proceso y en particular del derecho de contradicción, se adjuntó al Contratista y a la Aseguradora copia del informe de supervisión.

3.3. Objeto de la decisión

El presente acto administrativo tiene por objeto resolver de fondo el procedimiento administrativo iniciado mediante citación a audiencia, en el cual se puso en conocimiento del contratista y de la compañía garante una serie de hechos que, de acuerdo con la información obtenida por la supervisión durante la ejecución contractual, evidenciarían un incumplimiento reiterado y sustancial de diversas obligaciones derivadas del Contrato No. 81-8-20194-25.

En desarrollo del procedimiento se garantizó plenamente el derecho fundamental al debido proceso, el derecho de defensa y contradicción, permitiendo tanto al contratista como a la compañía aseguradora conocer previamente los hechos materia de investigación, acceder al expediente contractual, presentar documentos, intervenir en la audiencia, formular observaciones, aportar las pruebas que estimaron pertinentes y exponer ampliamente los argumentos jurídicos y fácticos en los cuales sustentaron su posición.

incumplió las obligaciones asumidas, dando lugar a las consecuencias jurídicas previstas en el contrato y en la ley.

Es importante precisar desde este momento que la decisión que se adopta no parte de una presunción de responsabilidad del contratista ni de una aceptación automática de los informes de supervisión; por el contrario, la valoración que realizará la entidad comprenderá la totalidad de los elementos de juicio allegados al expediente, incluidos los argumentos formulados por los representantes de **VISIÓN TOTAL S.A.S.** y de **Seguros del Estado S.A.**, con el propósito de establecer si tales manifestaciones poseen respaldo probatorio suficiente para desvirtuar los hechos inicialmente advertidos por la Entidad.

Bajo esa perspectiva, la presente resolución no se limitará a reproducir los argumentos expuestos por las partes ni a responderlos de manera aislada; por lo tanto adoptara la aplicación de una metodología que consistirá en confrontar cada uno de los planteamientos de defensa con el contenido del contrato, los estudios previos, el pliego de condiciones, las especificaciones técnicas, los informes de supervisión, los requerimientos efectuados durante la ejecución, la información sobre la facturación, las peticiones, quejas y reclamos presentados por los usuarios, las acciones de tutela, los incidentes de desacato y los demás elementos probatorios que integran el expediente administrativo, con el fin de determinar si las circunstancias alegadas constituyen verdaderas causas eximentes de responsabilidad o si, por el contrario, corresponden a explicaciones insuficientes para desvirtuar un incumplimiento objetivo y documentalmente acreditado.

4. NATURALEZA DEL CONTRATO, FINALIDAD DEL SERVICIO Y CARÁCTER ESENCIAL DE LAS OBLIGACIONES ASUMIDAS POR EL CONTRATISTA

4.1 La finalidad constitucional y legal del contrato celebrado

Previo al análisis particular de los hechos objeto del presente procedimiento administrativo y de los argumentos de defensa expuestos por el contratista y la compañía garante, resulta indispensable precisar la naturaleza del negocio jurídico celebrado y la finalidad que perseguía la contratación adelantada por la Regional de Aseguramiento en salud No. 1 de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional.

Esta precisión no constituye un aspecto meramente introductorio; por el contrario, representa el presupuesto indispensable para valorar adecuadamente la trascendencia de las obligaciones asumidas por el contratista y la gravedad de las consecuencias derivadas de su eventual incumplimiento.

En efecto, el Contrato No. 81-8-20194-25 no tuvo por objeto la simple adquisición o comercialización de bienes de consumo ordinario, ni respondió a una finalidad exclusivamente patrimonial de la Administración; por el contrario, su objeto estuvo directamente encaminado a garantizar el "*SUMINISTRO DE ELEMENTOS PARA LA CORRECCION ÓPTICA DE DEFECTOS REFRECTIVOS, VALORACION DE OPTOMETRIA CON DESTINO A LOS USUARIOS DEL SUBSISTEMA DE SALUD DE LA POLICÍA NACIONAL ADSCRITOS A LA UNIDAD PRESTADORA DE SALUD BOGOTÁ, PERTENECIENTES A LA REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD No. 1*", como parte integral de la prestación de los servicios de salud que constitucional y legalmente corresponde garantizar a la Entidad.

Desde esta perspectiva, el contrato celebrado con VISIÓN TOTAL S.A.S. no perseguía únicamente la entrega física de un elemento óptico, sino asegurar que cada usuario recibiera, dentro del término previsto contractualmente, el dispositivo óptico de corrección visual prescrito por el profesional tratante, permitiéndole acceder de manera efectiva al tratamiento requerido para la corrección de sus condiciones visuales y evitando la prolongación innecesaria de las limitaciones funcionales derivadas de la ausencia de dicho suministro.

Por ello, toda valoración sobre el cumplimiento contractual debe efectuarse considerando que el interés protegido trasciende el ámbito meramente económico del contrato y se proyecta directamente sobre la adecuada prestación del servicio público de salud, la protección de los derechos de los usuarios y el cumplimiento de los fines esenciales que justificaron la contratación.

4.2. Las obligaciones contractuales no constituyen simples cargas administrativas sino deberes esenciales de ejecución

Precisado lo anterior, resulta igualmente necesario destacar que las obligaciones cuyo incumplimiento fue puesto en conocimiento del contratista mediante la citación a audiencia no corresponden a deberes accesorios o secundarios del negocio jurídico.

Por el contrario, del análisis de los estudios previos, del proyecto de pliego de condiciones, del pliego definitivo, de las especificaciones técnicas, de la oferta presentada por el contratista y del clausulado contractual, se evidencia que la Entidad estructuró una ruta de ejecución claramente definida, orientada a garantizar la prestación continua, eficiente y oportuna del servicio contratado.

Dicha ruta comprendída, entre otros aspectos:

- La obligación de suministrar los lentes y monturas conforme a las especificaciones técnicas establecidas por la Entidad.
- La obligación de entregar los dispositivos ópticos dentro del término máximo previsto contractualmente, contado a partir de la recepción de la correspondiente orden de suministro.
- La obligación de atender oportunamente las solicitudes de los usuarios.
- La obligación de radicar la facturación dentro de los procedimientos y términos establecidos.
- La obligación de mantener una adecuada coordinación con la supervisión contractual.
- La obligación de garantizar la continuidad del servicio durante toda la ejecución del contrato.
- Las demás obligaciones previstas expresamente en el contrato y en los documentos que hicieron parte integral del proceso de selección.

Estas obligaciones fueron definidas desde la etapa de planeación contractual, publicadas para conocimiento de todos los interesados y aceptadas expresamente por el contratista al presentar su propuesta y posteriormente al suscribir el contrato.

En consecuencia, no pueden ser

4.3. La obligación de entregar los lentes y monturas dentro del término contractual constituye una obligación esencial

Dentro de las obligaciones anteriormente descritas, adquiere especial relevancia aquella consistente en suministrar los lentes y monturas dentro del término máximo de doce (12) días calendario siguientes a la recepción de la correspondiente orden, obligación expresamente identificada por la Entidad en la citación a audiencia como uno de los ejes centrales del presunto incumplimiento.

Debe resaltarse que dicho término no fue incorporado al contrato como una referencia indicativa ni como un parámetro susceptible de flexibilizarse unilateralmente por el contratista según sus capacidades operativas.

Por el contrario, corresponde a una obligación esencial cuya observancia garantiza la oportunidad en la prestación del servicio de salud y permite que la formulación emitida por el profesional tratante cumpla efectivamente la finalidad terapéutica para la cual fue expedida.

Aceptar que una obligación de esta naturaleza pueda cumplirse meses después del término pactado implicaría dejar sin efecto la finalidad del contrato.

No puede perderse de vista que la formulación optométrica constituye el resultado de una valoración clínica realizada en un momento determinado, atendiendo las condiciones visuales específicas del paciente para esa fecha; por consiguiente, la utilidad de dicha prescripción depende precisamente de que el dispositivo formulado sea entregado dentro de un plazo razonable que permita corregir oportunamente la condición visual diagnosticada.

Cuando el suministro se produce después de dos, tres, cuatro, seis o incluso más de siete meses después de emitida la orden, la prestación contractual deja de satisfacer la necesidad que justificó la contratación y compromete seriamente la eficacia del tratamiento prescrito; en muchos casos, una demora de tal magnitud puede hacer necesaria una nueva valoración optométrica, la expedición de una nueva fórmula e incluso la modificación de las características inicialmente ordenadas, circunstancia que evidencia que el incumplimiento trasciende el simple retraso administrativo para convertirse en una afectación material de la finalidad del servicio contratado.

Por ello, la valoración que realizará la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1 – RASES1 no partirá únicamente del número de días de mora registrados en cada orden de suministro, sino del impacto que dichos retrasos produjeron sobre el cumplimiento del objeto contractual y sobre los derechos e intereses cuya satisfacción justificó la celebración del contrato.

4.4. La oportunidad como elemento esencial del cumplimiento

En el presente procedimiento administrativo no se verifica únicamente si los lentes fueron finalmente entregados.

La verdadera cuestión jurídica consiste en establecer si fueron suministrados en la oportunidad pactada y si dicha oportunidad resultaba esencial para la satisfacción de la

En consecuencia, la sola afirmación del contratista en el sentido de haber efectuado entregas con posterioridad al vencimiento del plazo contractual no resulta suficiente para desvirtuar el incumplimiento atribuido; antes bien, constituye un reconocimiento implícito de que las obligaciones cuya ejecución debía producirse dentro de un término determinado fueron satisfechas tardíamente, circunstancia que exige valorar si esa ejecución extemporánea cumplió realmente la finalidad para la cual fueron pactadas.

Esta precisión adquiere especial importancia frente a algunas manifestaciones efectuadas durante la audiencia, en las que se indicó que varias novedades continuaban siendo subsanadas incluso después de finalizado el plazo de ejecución contractual. En ese sentido, manifestó:

> *"Finalmente y sin que en ello tampoco implique alguna aceptación de alguna responsabilidad quiero invitar a la entidad a revisar integralmente la relación contractual y privilegiar soluciones que sean en este caso orientadas a subsanar cada una de las situaciones presentadas dentro de la ejecución del contrato ya finalizado" (texto extraído de la intervención del apoderado de VISION TOTAL)"*

Lejos de constituir un argumento exculpatorio, dicha circunstancia evidencia, en principio, que al momento del vencimiento del contrato subsistían obligaciones pendientes de cumplimiento, situación que deberá ser analizada conjuntamente con el restante material probatorio para determinar su incidencia en la configuración del presunto incumplimiento objeto de valoración.

5. LA ADECUADA PLANEACIÓN CONTRACTUAL Y LA EXISTENCIA DE UNA RUTA TÉCNICA CLARAMENTE DEFINIDA DESDE LA ETAPA PRECONTRACTUAL

5.1. El principio de planeación como presupuesto de validez y eficacia de la contratación estatal

Antes de abordar el estudio de los argumentos de defensa relacionados con la supuesta ausencia de un proceso estructurado o de lineamientos técnicos para la ejecución del contrato, resulta necesario recordar que la contratación estatal colombiana se encuentra gobernada por el principio de planeación, entendido como el deber que tiene toda entidad pública de identificar previamente la necesidad que pretende satisfacer, definir el objeto contractual, establecer las condiciones técnicas, jurídicas, financieras y operativas necesarias para su ejecución, así como determinar las obligaciones que asumirán las partes y los mecanismos de seguimiento y control durante el desarrollo del negocio jurídico.

Este principio no constituye una simple formalidad procedimental, su finalidad consiste en garantizar que la contratación responda a una necesidad real de la Administración, que las reglas de participación sean claras y objetivas y que, una vez celebrado el contrato, exista un marco obligacional previamente definido que permita a las partes conocer con precisión el alcance de sus compromisos.

Precisamente por ello, la etapa precontractual no puede ser entendida como un trámite accesorio; por el contrario, es el escenario en el cual la entidad diseña la arquitectura jurídica, técnica y operativa del contrato, mientras que los potenciales oferentes cuentan con la oportunidad de analizar integralmente dichas condiciones, formular observaciones

durante la audiencia, sino con el contenido objetivo de los documentos que integraron el proceso de selección y que constituyen el soporte de la relación contractual.

5.2. La entidad definió desde la etapa precontractual una ruta de ejecución plenamente identificable

Del análisis de los estudios previos, del proyecto de pliego de condiciones, del pliego definitivo, de sus anexos técnicos y del contrato finalmente celebrado, la Entidad advierte que estructuró de manera anticipada una ruta de ejecución suficientemente clara para el cumplimiento del objeto contractual.

En efecto, desde la fase de planeación se identificó la necesidad institucional que se pretendía satisfacer, consistente en garantizar el "*SUMINISTRO DE ELEMENTOS PARA LA CORRECCION ÓPTICA DE DEFECTOS REFRECTIVOS, VALORACION DE OPTOMETRIA CON DESTINO A LOS USUARIOS DEL SUBSISTEMA DE SALUD DE LA POLICÍA NACIONAL ADSCRITOS A LA UNIDAD PRESTADORA DE SALUD BOGOTÁ, PERTENECIENTES A LA REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD No. 1*", definiéndose igualmente las condiciones bajo las cuales debía prestarse el servicio, los tiempos máximos de respuesta, las obligaciones específicas del contratista, las condiciones de calidad de los elementos suministrados, los mecanismos de supervisión y las consecuencias derivadas del incumplimiento de las obligaciones asumidas.

No se trató, por tanto, de un contrato cuya ejecución dependiera de instrucciones improvisadas impartidas durante su desarrollo, ni de obligaciones que fueran surgiendo de manera sucesiva como consecuencia de circunstancias sobrevinientes; es decir que la estructura técnica y operativa del contrato fue establecida con anterioridad a la apertura del proceso de selección y permaneció disponible para conocimiento de todos los interesados durante las diferentes etapas del procedimiento contractual.

Debe resaltarse que dicha estructura comprendía no solamente la descripción del objeto contractual, sino también la determinación de obligaciones concretas relacionadas con la oportunidad en la entrega de los dispositivos ópticos, la atención de los usuarios, el cumplimiento de los procedimientos administrativos, la gestión documental, la radicación de la facturación, la coordinación con la supervisión y las demás actividades indispensables para garantizar la adecuada prestación del servicio.

Así las cosas, el acervo documental que integra la etapa precontractual y el contenido del contrato permiten concluir que la Entidad definió, desde antes del inicio de su ejecución, una ruta técnica, operativa y administrativa suficientemente clara para el cumplimiento del objeto contractual, estableciendo de manera expresa las obligaciones a cargo del contratista, los procedimientos aplicables, los tiempos de ejecución y los mecanismos necesarios para la adecuada prestación del servicio.

En consecuencia, no resulta jurídicamente acertado sostener que durante la ejecución contractual existiera ausencia de lineamientos, falta de una ruta técnica o imposición de obligaciones nuevas, pues las obligaciones cuyo presunto incumplimiento se investiga correspondían a condiciones previamente definidas, conocidas y aceptadas por el contratista desde la presentación de su oferta y la celebración del contrato.

5.3. El proyecto de pliego y el pliego definitivo constituyeron escenarios idóneos para

Sin embargo, esta afirmación debe ser examinada a la luz del comportamiento que el propio contratista desplegó durante el procedimiento de selección.

La publicación del proyecto de pliego de condiciones tiene precisamente como finalidad permitir que los interesados revisen anticipadamente las reglas del proceso y formulen las observaciones que estimen pertinentes respecto de la estructuración jurídica, financiera y técnica del contrato.

Posteriormente, el pliego definitivo consolida las condiciones que regirán la contratación, incorporando las modificaciones que la entidad considere procedentes como resultado de las observaciones recibidas.

Por ello, si el contratista estimaba que el procedimiento carecía de una línea técnica, que las obligaciones resultaban ambiguas, que existían vacíos operativos o que el contrato no contenía una ruta adecuada para su ejecución, el momento procesal oportuno para poner de presente tales circunstancias era la etapa precontractual.

No obstante, del expediente no se advierte que el contratista hubiera formulado observaciones encaminadas a cuestionar la inexistencia de lineamientos técnicos, la ausencia de procedimientos documentados o cualquier otra circunstancia semejante que hoy pretende presentar como explicación del incumplimiento, por el contrario, de manera reiterativa el supervisor realizó requerimientos encaminados a informar falencia y obtener mejoras técnicas y operativas, pero por parte del contratista no se obtuvo respuesta alguna.

Tampoco obra evidencia de que hubiera condicionado la presentación de su oferta a la modificación de dichas condiciones, ni mucho menos de que hubiera advertido a la Entidad que las reglas previstas impedían objetivamente la adecuada ejecución del contrato.

Esta conducta adquiere especial relevancia, pues evidencia que las circunstancias ahora alegadas no fueron consideradas por el propio contratista como obstáculos reales para la ejecución contractual al momento de decidir participar en el proceso de selección.

5.4. La aceptación de las condiciones contractuales genera consecuencias jurídicas que no pueden desconocerse en sede de descargos

La participación voluntaria en un proceso de contratación estatal supone la aceptación consciente de las reglas previamente establecidas por la Administración.

Quien presenta una oferta declara implícitamente que conoce el contenido de los documentos del proceso, que comprende las obligaciones derivadas del contrato y que cuenta con la capacidad técnica, administrativa, operativa y financiera necesaria para ejecutarlo en las condiciones previstas por la entidad.

En el presente caso, VISIÓN TOTAL S.A.S. no solo participó en el procedimiento de selección, sino que presentó una propuesta ajustada a las condiciones establecidas en el pliego, resultó adjudicataria del contrato y posteriormente lo suscribió **sin formular reservas relacionadas con la supuesta ausencia de estructura técnica o documental.**

Este comportamiento constituye un elemento de valoración especialmente relevante, pues **demuestra que, al momento de perfeccionarse el vínculo contractual, el contratista manifestó de manera inequívoca su conformidad con las condiciones bajo las cuales**

Este despacho no desconoce el derecho que asiste al contratista de ejercer plenamente su defensa; sin embargo, dicho derecho no releva a quien formula una explicación de la carga de demostrar los hechos que la sustentan ni permite desconocer el alcance jurídico de sus propios actos durante la etapa precontractual y contractual.

5.5. Conclusión preliminar

De la valoración conjunta de los documentos precontractuales, del contrato celebrado y de la conducta desplegada por el contratista durante el procedimiento de selección, la Entidad concluye que no existe soporte fáctico ni jurídico para afirmar que el incumplimiento investigado tuvo origen en una supuesta falta de estructuración del proceso contractual o en la inexistencia de una línea técnica definida por la Entidad.

Por el contrario, las pruebas obrantes en el expediente evidencian que la Administración identificó la necesidad institucional, estructuró el proceso de selección, definió las condiciones técnicas y operativas de ejecución, estableció obligaciones específicas, fijó términos claros para su cumplimiento y puso toda esa información en conocimiento de los interesados desde la etapa precontractual.

Las manifestaciones realizadas durante la audiencia, en el sentido de atribuir a la Entidad la ausencia de una estructura técnica, constituyen afirmaciones que no encuentran respaldo en el expediente y que, además, resultan incompatibles con la conducta previamente asumida por el propio contratista al participar voluntariamente en el proceso, presentar su oferta y aceptar sin reservas las condiciones que posteriormente rigieron la ejecución contractual.

En consecuencia, este argumento defensivo no posee la entidad suficiente para desvirtuar los hechos consignados en la citación ni para trasladar a la Administración la responsabilidad derivada del incumplimiento de obligaciones que fueron previamente conocidas, aceptadas y libremente asumidas por el contratista.

6. VALORACIÓN INTEGRAL DEL ACERVO PROBATORIO Y DETERMINACIÓN DE LOS HECHOS JURÍDICAMENTE ACREDITADOS

6.1. Consideraciones preliminares sobre la valoración de la prueba

Antes de abordar el estudio particular de cada uno de los hechos consignados en la citación a audiencia, este despacho considera necesario precisar el criterio bajo el cual será valorado el material probatorio incorporado al expediente administrativo.

El procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 no constituye un escenario destinado a privilegiar las afirmaciones realizadas por una de las partes sobre las de la otra; pues en sí, la finalidad de dicho procedimiento consiste en permitir que la Administración determine, con fundamento en una valoración objetiva, integral y razonada de las pruebas, si el contratista cumplió o no las obligaciones asumidas y si las circunstancias alegadas en ejercicio del derecho de defensa poseen la entidad suficiente para excluir o atenuar su responsabilidad contractual.

En consecuencia, la decisión que aquí se adopta no se soportará sobre apreciaciones subjetivas de la supervisión ni sobre las manifestaciones efectuadas por el contratista

serie de circunstancias objetivas que, valoradas de manera conjunta, evidencian un patrón persistente de inobservancia de obligaciones esenciales del contrato.

Así, la convicción de la entidad no se forma a partir de un solo informe de supervisión, de una única queja o de una determinada orden de suministro, sino de la convergencia de múltiples elementos probatorios que, analizados en conjunto, permiten reconstruir objetivamente la forma en que se desarrolló la ejecución contractual.

Por ello, la valoración que se realizará en los apartados siguientes no tendrá como propósito examinar hechos aislados, sino establecer si existe una correspondencia lógica entre los informes de supervisión, los requerimientos efectuados durante la ejecución, la información de facturación, las órdenes pendientes, las peticiones, quejas y reclamos formulados por los usuarios, las acciones constitucionales promovidas, los incidentes de desacato y los demás documentos que obran en el expediente administrativo.

6.2. La citación a audiencia delimitó claramente los hechos objeto del procedimiento

Debe destacarse que la actuación administrativa iniciada mediante la citación a audiencia respetó plenamente las garantías propias del debido proceso.

En dicho acto administrativo no se formularon imputaciones genéricas ni se acudió a afirmaciones abstractas sobre un eventual incumplimiento.

Por el contrario, la Entidad identificó de manera concreta las obligaciones cuyo presunto incumplimiento sería objeto de valoración, describió los hechos conocidos por la supervisión, indicó las cláusulas contractuales presuntamente vulneradas y relacionó el material probatorio que sustentaba preliminarmente dichas afirmaciones.

En consecuencia, desde el inicio del procedimiento el contratista conoció con precisión cuáles eran los hechos frente a los cuales debía ejercer su derecho de contradicción y cuáles eran las obligaciones contractuales cuya observancia sería objeto de análisis dentro de la presente actuación administrativa.

Esta circunstancia reviste especial importancia porque delimita el alcance de la presente decisión; en efecto, la Regional de Aseguramiento en Salud No.1 no valorará hechos distintos a aquellos consignados en la citación, ni incorporará nuevas imputaciones durante esta etapa decisoria, sino que verificará, con fundamento en las pruebas practicadas y en los argumentos de las partes, si los hechos inicialmente advertidos por la supervisión quedaron efectivamente demostrados o si, por el contrario, fueron desvirtuados por los elementos de convicción allegados durante el procedimiento.

6.3. La existencia del incumplimiento no se fundamenta en un único hecho sino en una secuencia continua de conductas objetivamente verificables

Uno de los aspectos que la Entidad considera necesario destacar desde este momento consiste en que el presunto incumplimiento objeto del presente procedimiento no surge de una circunstancia aislada ni de un episodio excepcional ocurrido durante la ejecución contractual.

Por el contrario, el expediente evidencia una secuencia continua y reiterada de situaciones que, examinadas de manera conjunta, permiten advertir un comportamiento persistente

reclamaciones formuladas por los usuarios, la presentación de acciones constitucionales de tutela, la promoción de incidentes de desacato, la expedición de requerimientos por parte de la supervisión y las inconsistencias advertidas en la ejecución administrativa y financiera del contrato.

Cada uno de estos hechos posee un valor demostrativo propio; sin embargo, es su análisis conjunto el que permite comprender la verdadera dimensión del incumplimiento investigado.

No se trata, entonces, de afirmar que la sola existencia de una PQR o de una acción de tutela demuestra por sí misma el incumplimiento contractual.

Tampoco puede sostenerse que un único retraso en la entrega de un lente resulte suficiente para estructurar la responsabilidad contractual del proveedor.

La relevancia jurídica surge precisamente de la reiteración de los hechos, de su permanencia durante la ejecución del contrato y de la relación que guardan entre sí.

Cuando los informes de supervisión evidencian órdenes pendientes; cuando simultáneamente aumentan las PQR; cuando posteriormente aparecen acciones de tutela; cuando esas tutelas derivan en incidentes de desacato; cuando persisten los requerimientos formulados por la supervisión; cuando la información de ejecución contractual continúa reflejando incumplimientos en los tiempos de entrega y cuando, pese a ello, no se acredita una modificación sustancial de la conducta contractual, la valoración integral de todos estos elementos conduce razonablemente a concluir que no se está frente a eventos aislados, sino ante una situación estructural de incumplimiento.

6.4. La persistencia del incumplimiento constituye un elemento determinante para establecer su gravedad

La Entidad considera pertinente efectuar una precisión adicional que reviste especial importancia para la adecuada comprensión del presente asunto.

La gravedad del incumplimiento investigado no deriva exclusivamente del número de obligaciones incumplidas ni del volumen de órdenes pendientes; pues, su verdadera trascendencia radica en la persistencia de las deficiencias durante prácticamente toda la ejecución contractual.

Las pruebas obrantes en el expediente evidencian que las dificultades advertidas por la supervisión no correspondieron a un evento ocasional que hubiera sido oportunamente corregido por el contratista.

Por el contrario, los retrasos continuaron presentándose durante distintos momentos de la ejecución contractual, manteniendo una afectación constante sobre la oportunidad del servicio.

Esta circunstancia posee una especial relevancia al momento de valorar los argumentos expuestos por el contratista durante la audiencia.

En efecto, varias de las explicaciones ofrecidas hacen referencia a situaciones puntuales, tales como dificultades tecnológicas, ajustes administrativos, cambios operativos o

" (...)
Durante esta actuación ha quedado demostrado a través de los testimonios como lo son la señora Teresa y el funcionario encargado del área de facturación, que durante el periodo aproximadamente de dos meses no existieron condiciones técnicas mínimas para la ejecución normal del contrato debido a las fallas y la indisponibilidad de del tema de la plataforma.
(...)"

" (...)
Existe un derecho o un principio ampliamente reconocido en temas civiles y también jurisprudencia de temas administrativos que tiene que ver con que ninguna parte puede exigir un cumplimiento de obligaciones de la otra cuando previamente incumplido con las suyas; entonces ese incumplimiento fue determinante para poder impedir de pronto la correcta ejecución de este contrato, hablando netamente de la ausencia de la plataforma a los dos meses de inicio. (texto extraído de la intervención del apoderado de VISION TOTAL).
(...)"

Esta circunstancia será desarrollada de manera detallada al momento de analizar cada uno de los argumentos expuestos por el apoderado y demás intervinientes de la sociedad VISIÓN TOTAL S.A.S. y por la compañía garante, pues constituye uno de los aspectos que mayor incidencia tiene sobre la credibilidad y suficiencia de las explicaciones formuladas durante la audiencia.

7. ACREDITACIÓN DEL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN ESENCIAL DE SUMINISTRAR LOS LENTES Y MONTURAS DENTRO DEL TÉRMINO CONTRACTUALMENTE ESTABLECIDO

7.1. La obligación de entregar los lentes y monturas dentro de los doce (12) días constituye una obligación de resultado

Una vez delimitado el marco jurídico que gobierna la presente actuación administrativa, así como la finalidad pública perseguida mediante la celebración del Contrato No. 81-8-20194-25, corresponde a esta Regional verificar si el contratista cumplió las obligaciones esenciales asumidas al momento de celebrar el negocio jurídico.

La primera de ellas, por su trascendencia para el cumplimiento del objeto contractual, corresponde a la obligación consistente en suministrar los lentes oftálmicos y las monturas dentro del término máximo de doce (12) días calendario contados a partir de la recepción de la correspondiente orden; según se establece en el clausulado contractual, así:

ÍTEM	*CONDICIONES TÉCNICAS MÍNIMAS PRESUNTAMENTE INCUMPLIDAS*
	OTRAS CONDICIONES ESPECIFICAS
30	*El CONTRATISTA deberá entregar los lentes y/o monturas a los usuarios, con un tiempo no mayor a 12 días hábiles a partir de la fecha en la cual se solicitaron en punto de atención.*

La importancia de esta obligación exige efectuar una precisión conceptual; pues, no toda obligación contractual tiene la misma naturaleza. No obstante, existen obligaciones

La obligación pactada consistía en obtener un resultado específico: entregar los lentes y monturas dentro del plazo máximo expresamente establecido en los documentos contractuales.

Por ello, el parámetro para establecer el cumplimiento no puede ser la diligencia subjetivamente desplegada por el contratista, sino la efectiva obtención del resultado comprometido dentro del término convenido.

Desde esta perspectiva, la simple manifestación según la cual finalmente fueron entregados determinados lentes no resulta suficiente para acreditar el cumplimiento contractual cuando dicha entrega se produce meses después del plazo expresamente pactado (12 días). En relación con este aspecto, indicó que:

> *"(...)*
> *El primero tiene que ver con una entrega oportuna de lentes y monturas a los usuarios, los cuales desde ya manifestamos que será llegado por parte de nuestra entidad todas las pruebas de todas las entregas oportunas que se hicieron.*
>
> *(...)"*
>
> *"(...) mediante un informe detallado el estado de cada uno de ellos para así empezar a subsanar y las dolencias que ocurran de manera contractual sobre las obligaciones que se pactaron en el mismo, entonces es menester que dichas situaciones descritas como inconformidades dentro de ese mismo informe, argumentar uno a uno y enviar las evidencias necesarias en pro de evitar de pronto sanción alguna por parte, dado que desde ya empezamos a manifestar que no se avizora incumplimiento y caso contrario, Visión Total como contratista ha tenido toda la intención de prestar el servicio de manera idónea.*
>
> *(...)"*

Aceptar una interpretación distinta implicaría convertir una obligación de resultado en una obligación de mera gestión, modificando unilateralmente el contenido del contrato y desnaturalizando la finalidad perseguida por las partes al establecer un término máximo para el suministro.

En consecuencia, el análisis que realizará este despacho no se limitará a establecer si existieron entregas posteriores, sino si dichas entregas se realizaron en la oportunidad prevista contractualmente y permitieron satisfacer la necesidad pública que justificó la contratación.

7.2. El plazo contractual de doce (12) días no constituye una referencia administrativa sino un elemento esencial del contrato

Del análisis de los estudios previos, del pliego de condiciones, de las especificaciones técnicas y del contrato celebrado se evidencia que la determinación del término máximo para la entrega de los lentes y monturas obedeció a una finalidad claramente identificable dentro del proceso de planeación contractual.

No se trata de un plazo fijado arbitrariamente ni de un requisito meramente operativo.

Su incorporación respondió a la necesidad de garantizar que los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional recibieran oportunamente el dispositivo médico prescrito

Por tal motivo, cuando la Administración definió dicho plazo dentro de las condiciones técnicas del proceso de selección, no pretendía establecer un simple indicador de gestión; dado que el objeto, consistía en garantizar que el suministro cumpliera la finalidad para la cual el contrato fue celebrado.

Por ello, toda entrega realizada varios meses después de vencido el término contractual representa objetivamente un incumplimiento de la obligación asumida, independientemente de que el bien haya sido finalmente suministrado.

7.3. La prueba incorporada al expediente acredita la existencia de retrasos sistemáticos en la entrega de los dispositivos ópticos

Examinados los informes de supervisión, la información consolidada durante la ejecución contractual y los demás documentos que sirvieron de fundamento a la citación a audiencia, esta Regional encuentra acreditado que durante la ejecución del contrato se presentaron retrasos reiterados en la entrega de lentes y monturas, superando ampliamente el término máximo de doce (12) días previsto contractualmente.

Las pruebas obrantes en el expediente evidencian que múltiples órdenes permanecieron pendientes de ejecución durante períodos significativamente superiores al plazo pactado, registrándose casos en los cuales las entregas se produjeron dos, tres, cuatro, seis e incluso más de siete meses después de recibida la correspondiente orden de suministro.

Esta circunstancia no fue identificada a partir de un hecho aislado ni de un caso excepcional, por el contrario, corresponde a una situación reiteradamente advertida por la supervisión durante el desarrollo del contrato y documentada mediante los diferentes informes incorporados al expediente administrativo.

Prueba de la misma son las multiples PQRS presentadas por los usuarios, las cuales fueron relacionadas en la citación de audiencia por posible incumplimiento al contrato de fecha 17 de junio del 2026, por las inconsitencias, cobro adicionales y demoras exageradas en la entrega de las gafas autorizadas, como consecuencia decanto en la interposisción de tutelas por estos hechos, y a su vez ante el incumplimiento de las acciones constitucionales, legales y contractuales generaron desacatos ante la Regional de Aseguramiento en Salud No.1.

En consecuencia, el incumplimiento cuya declaratoria se analiza no surge de apreciaciones subjetivas de la Entidad sino de información objetiva obtenida durante el seguimiento permanente efectuado a la ejecución contractual.

7.4. La persistencia de los retrasos evidencia un incumplimiento estructural y no una dificultad ocasional

Uno de los aspectos que mayor relevancia adquiere dentro de la presente actuación consiste en que los retrasos identificados por la supervisión no se concentraron en un período específico de la ejecución contractual.

Por el contrario, la información incorporada al expediente demuestra que dichas demoras persistieron durante gran parte del desarrollo del contrato, manteniendo una afectación continua sobre la oportunidad del suministro.

estructural en la ejecución del contrato, incompatible con el cumplimiento oportuno de las obligaciones asumidas.

Precisamente por ello, las explicaciones ofrecidas durante la audiencia relacionadas con dificultades temporales, inconvenientes tecnológicos o ajustes administrativos deberán ser examinadas a la luz de esta realidad objetiva, pues aun admitiendo hipotéticamente la ocurrencia de tales circunstancias, las mismas no resultan suficientes, por sí solas, para explicar la persistencia del incumplimiento durante prácticamente toda la ejecución contractual.

Es de tener en cuenta que dentro de lo informado por el supervisor, se hizo alusión a problema presentado con el drive, herramienta ofimática utilizada por para el cargue de formulas por parte de VISION TOTAL S.A.S y de autorizaciones por parte de la Regional de Aseguramiento en Salud No.1, la validación y autorización del uso de un drive institucional en la nube fue consensuada por la Oficina de referencia y contrarreferencia de la regional y el contratista, siendo motivo de llamado de atención por parte del medico autorizador, toda vez que se existío borrado de autorizaciones realizadas por de referencia y contrarreferencia, hecho que fue manifestado por parte de la supervisora del contrato dando claridad de las personas que hicieron uso del mismo, que para el caso en concreto eran únicamente por parte de la Regional de Aseguramiento en salud No 1, el medico autorizador, por parte de los contratistas los funcionarios delegados por dicha empresa dejando entrever una mala manipulación en el drive que ocasiono el borrado de información, generando traumatismos en el proceso, toda vez que obligo al medico autorizador al reproceso de autorizar nuevamente algo que ya se había realizado.

Aunado a lo anterior la Regional de aseguramiento en salud No.1 realizó un total de autorizaciónes por valor de $ 290.939.060,00, de acuerdo a registro llevado por la entidad mediante la plataforma SISAP, hecho que contraria con lo facturado por el contratista con un valor de $193.827.219,00 y es sustento en lo manifestado con anterioridad en relación con la eliminación de autorizaciones del Drive utilizado para la ejecución del objeto contractual.

7.5. La extemporaneidad del suministro desnaturaliza la finalidad del contrato

La Regional de Aseguramiento en Salud No. 1 considera necesario efectuar una reflexión adicional; teniendo en cuenta que la finalidad del contrato no consistía únicamente en que los usuarios recibieran un par de lentes, considerando que su función principal consistía en que los usuarios recibieran el elemento de corrección óptica, cuando todavía cumplían la función terapéutica para la cual habían sido formulados.

En materia de salud, la oportunidad constituye un componente inseparable de la calidad del servicio; toda vez que una formulación optométrica responde a las condiciones clínicas del paciente existentes al momento de la valoración médica.

Cuando el suministro se produce dos, tres, cuatro, seis o siete meses después, existe la posibilidad de que dichas condiciones hayan variado, haciendo necesario un nuevo examen, una nueva fórmula e incluso un dispositivo diferente al inicialmente ordenado.

Por ello, la demora no solo representa el incumplimiento de un plazo contractual, sino que Representa la frustración de la finalidad asistencial que justificó la contratación. En ese

8. LA MATERIALIZACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO Y SU INCIDENCIA EN LA FINALIDAD DEL CONTRATO

8.1. Consideraciones preliminares

Una vez establecido que el expediente contiene elementos de convicción suficientes para concluir, en principio, que el contratista incumplió la obligación esencial de suministrar oportunamente los lentes y monturas dentro del término previsto contractualmente, corresponde analizar las consecuencias que dicho incumplimiento produjo sobre la ejecución del contrato y sobre la finalidad pública que justificó su celebración.

Este análisis reviste especial importancia, por cuanto la gravedad del incumplimiento no puede medirse exclusivamente por el número de órdenes pendientes o por la cantidad de días de retraso registrados durante la ejecución contractual.

La verdadera dimensión del incumplimiento debe apreciarse atendiendo las consecuencias concretas que produjo sobre la prestación del servicio público de salud, sobre los derechos de los usuarios y sobre el cumplimiento de los fines institucionales encomendados a la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1.

En ese sentido, el presente capítulo no tiene por finalidad acreditar un perjuicio patrimonial en los términos propios de una acción indemnizatoria, sino demostrar que la inobservancia de las obligaciones contractuales produjo una afectación objetiva y verificable de la finalidad perseguida por el contrato, circunstancia que constituye un elemento determinante para valorar la gravedad del incumplimiento investigado.

8.2. La pérdida de eficacia práctica de la fórmula optométrica como consecuencia directa del incumplimiento

Uno de los aspectos más relevantes del presente expediente consiste en que los retrasos acreditados no fueron de pocos días; teniendo en cuenta que las pruebas incorporadas al expediente evidencian demoras de dos, tres, cuatro, seis y más de siete meses entre la recepción de la orden y la entrega efectiva de los dispositivos ópticos.

Circunstancia que posee una especial trascendencia desde la perspectiva de la finalidad del contrato; en razón de que, la fórmula optométrica constituye el resultado de una valoración clínica realizada por un profesional de la salud respecto de las condiciones visuales del paciente existentes en un momento determinado.

Su utilidad práctica depende precisamente de que el dispositivo prescrito sea entregado dentro de un tiempo razonable, por eso, cuando el suministro ocurre varios meses después, resulta objetivamente posible que las condiciones visuales del usuario hayan cambiado, haciendo necesaria una nueva valoración especializada, una nueva fórmula e incluso un tratamiento diferente.

Así las cosas, la entrega extemporánea de los lentes no garantiza por sí sola el cumplimiento del objeto contractual, pues existe la posibilidad de que el dispositivo suministrado ya no responda a la necesidad clínica inicialmente diagnosticada.

Esta circunstancia evidencia que el incumplimiento produjo consecuencias que trascienden

8.3. Las PQRS, las acciones de tutela y los incidentes de desacato como manifestaciones objetivas del incumplimiento

Uno de los argumentos que la Entidad considera particularmente relevante consiste en que las consecuencias del incumplimiento no permanecieron circunscritas al ámbito interno de la ejecución contractual. Por el contrario, las dificultades en el suministro oportuno de lentes y monturas trascendieron hacia los usuarios del Subsistema de Salud, quienes, ante la prolongación de los tiempos de espera, acudieron a distintos mecanismos administrativos y judiciales para reclamar la satisfacción de sus derechos.

En ese contexto, el expediente evidencia la existencia de peticiones, quejas y reclamos, acciones de tutela e incidentes de desacato relacionados con la falta de entrega oportuna de los dispositivos ópticos.

Por tal motivo, resulta necesario precisar que tales actuaciones no constituyen, por sí mismas, la prueba del incumplimiento contractual; toda vez, que la prueba del incumplimiento se encuentra en los informes de supervisión, en los registros de ejecución, en las órdenes pendientes y en los demás documentos que integran el expediente.

Sin embargo, las PQRS, las acciones constitucionales y los incidentes de desacato sí constituyen una manifestación objetiva de las consecuencias que produjo dicho incumplimiento sobre la población beneficiaria del contrato.

Su existencia demuestra que las demoras dejaron de ser una situación exclusivamente administrativa para convertirse en una afectación real percibida por los usuarios del servicio.

8.4. La afectación de la función administrativa y el riesgo reputacional de la Entidad

Las consecuencias del incumplimiento tampoco se limitaron a los usuarios.

Como consecuencia de las reiteradas demoras en el suministro de los dispositivos ópticos, la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1, debió destinar recursos humanos, administrativos y jurídicos para atender reclamaciones, responder peticiones, contestar acciones de tutela, comparecer dentro de incidentes de desacato y adoptar medidas orientadas a mitigar los efectos derivados del incumplimiento contractual.

Esta situación generó una carga administrativa adicional que no obedecía al normal desarrollo del contrato, sino a la necesidad de enfrentar las consecuencias producidas por la inejecución oportuna de las obligaciones asumidas por el contratista.

A ello se suma el evidente riesgo reputacional generado para la Entidad; teniendo en cuenta que, desde la perspectiva de los usuarios, la falta de entrega de los lentes era atribuible a la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1, en su condición de responsable de garantizar la prestación del servicio, aun cuando la causa inmediata de dicha situación correspondiera al incumplimiento del contratista.

En consecuencia, el deterioro de la percepción ciudadana sobre la calidad y oportunidad del servicio constituye una consecuencia objetiva del incumplimiento contractual que también debe ser valorada dentro del presente procedimiento.

Particular relevancia adquiere el hecho de que durante la audiencia el propio contratista hizo referencia a la existencia de novedades que continuaban siendo objeto de subsanación incluso después del vencimiento del plazo contractual.

Lejos de constituir una circunstancia exculpatoria, dicha manifestación evidencia que al finalizar la ejecución aún subsistían obligaciones pendientes de satisfacción, confirmando que las medidas implementadas durante el desarrollo del contrato no lograron restablecer oportunamente el cumplimiento de las obligaciones esenciales.

14. VALORACIÓN INTEGRAL DE LOS ARGUMENTOS DE DEFENSA, FRENTE A LOS HECHOS QUE SUSTENTAN EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO

Conforme a los hechos expuestos en la citación a audiencia, a las pruebas incorporadas al expediente administrativo y a las intervenciones realizadas por el contratista y la compañía garante durante el desarrollo de la actuación prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, corresponde a la Entidad efectuar una valoración integral de los argumentos de defensa y de los elementos probatorios allegados, con el propósito de establecer si estos resultan suficientes para desvirtuar los hechos que sustentan el presunto incumplimiento parcial del Contrato No. 81-8-20194-25 y, en consecuencia, las posibles vulneraciones de las obligaciones contractuales y condiciones técnicas mínimas identificadas en la citación.

Dicha valoración se efectuará atendiendo los principios de legalidad, debido proceso, contradicción, imparcialidad, buena fe y valoración integral de la prueba, confrontando los argumentos expuestos por las partes con las estipulaciones contractuales, las condiciones técnicas pactadas, los documentos que integran el expediente administrativo y las demás pruebas oportunamente allegadas durante la presente actuación.

En ese sentido, el análisis no se limitará a verificar la existencia de manifestaciones encaminadas a justificar las situaciones advertidas durante la ejecución contractual, sino que tendrá como finalidad establecer si dichas explicaciones encuentran respaldo objetivo en el material probatorio y si poseen la capacidad suficiente para desvirtuar los hechos consignados en la citación a audiencia, particularmente aquellos relacionados con la oportunidad en la prestación del servicio, el cumplimiento de las obligaciones contractuales, la observancia de las condiciones técnicas mínimas y la ejecución adecuada del objeto contratado.

Para ello, cada uno de los planteamientos formulados por el contratista y por la compañía garante será analizado de manera individual, pero dentro de un contexto integral de ejecución contractual, confrontándolos con:

- Los hechos que sustentan el presunto incumplimiento descritos en la citación a audiencia.
- Las cláusulas contractuales posiblemente vulneradas.
- Las obligaciones contractuales asumidas por el contratista.
- Las condiciones técnicas mínimas establecidas para la ejecución del contrato.
- Las pruebas documentales, técnicas y administrativas que obran en el expediente.
- Las pruebas allegadas por las partes dentro de la presente actuación administrativa.

Lo anterior permitirá establecer, respecto de cada uno de los argumentos de defensa, si las circunstancias alegadas constituyen

Ahora bien, teniendo en cuenta que durante la audiencia varios de los argumentos expuestos por el contratista guardan una estrecha relación entre sí y se encuentran dirigidos a justificar un mismo grupo de obligaciones contractuales y condiciones técnicas, la Entidad desarrollará el análisis agrupándolos por ejes temáticos, sin que ello implique omitir el estudio individual de cada uno de los planteamientos formulados por los intervinientes.

Esta metodología responde a la necesidad de efectuar una valoración sistemática e integral del comportamiento contractual desplegado por el contratista durante toda la ejecución del contrato, permitiendo confrontar cada argumento de defensa con las obligaciones contractuales específicas, las condiciones técnicas aplicables, los hechos consignados en la citación a audiencia y el material probatorio obrante en el expediente, evitando análisis aislados que impidan apreciar el contexto general en que se desarrolló la ejecución contractual.

En consecuencia, el presente capítulo se desarrollará bajo una metodología uniforme que comprenderá, para cada eje temático: (i) la identificación de los argumentos de defensa relacionados con la materia objeto de análisis; (ii) la transcripción de las cláusulas contractuales, obligaciones y condiciones técnicas presuntamente vulneradas, junto con las circunstancias fácticas consignadas en la citación a audiencia que sustentan dicha apreciación; (iii) la valoración jurídica y probatoria de los argumentos expuestos por el contratista y la compañía garante frente al acervo probatorio obrante en el expediente; y (iv) la conclusión correspondiente, precisando si los elementos aportados resultan o no suficientes para desvirtuar los hechos que dieron origen a la presente actuación administrativa.

En desarrollo de la metodología anteriormente descrita, el análisis se abordará conforme a los siguientes ejes temáticos:

9.1. presuntas dificultades operativas y ausencia de una línea técnica claramente definida durante la ejecución contractual.

9.1.1. Síntesis objetiva de los argumentos expuestos por el contratista.

En desarrollo de la audiencia prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la sociedad **VISIÓN TOTAL S.A.S.**, a través de las intervenciones del señor **Albeiro Martinez**, de la señora **Teresa Arciniegas**, del señor **Alejandro Malagón** y de su apoderado judicial, sostuvo, en esencia, que las circunstancias que dieron origen al presente procedimiento administrativo no obedecen a un incumplimiento imputable al contratista, sino a una serie de situaciones operativas y administrativas que, según su criterio, incidieron en la ejecución del Contrato No. 81-8-20194-25.

En primer lugar, el contratista manifestó que durante la ejecución contractual se presentaron múltiples inconvenientes relacionados con el cargue de órdenes médicas y documentos soporte dentro del sistema dispuesto por la Entidad para la gestión de autorizaciones; según lo expuesto por la señora Teresa Arciniegas, en diversas oportunidades las órdenes desaparecían del sistema o eran eliminadas automáticamente, razón por la cual debían ser cargadas nuevamente para obtener la correspondiente autorización. Agregó que, mientras algunas autorizaciones eran expedidas oportunamente, otras tardaban entre quince (15) y veinte (20) días, circunstancia que, a su juicio, generó retrasos en la entrega de los elementos ópticos.

compartido (Drive) a la utilización del correo electrónico, afirmando que ninguno de dichos mecanismos funcionó adecuadamente.

Así mismo, indicó que durante la ejecución contractual existió una alta rotación de médicos auditores, circunstancia que, según manifestó, generó modificaciones permanentes en los criterios operativos aplicados al contrato, toda vez que cada profesional impartía lineamientos diferentes respecto del procedimiento para el trámite de autorizaciones y validación documental.

Con fundamento en lo anterior, sostuvo que nunca existió un procedimiento completamente estructurado ni documentado desde el inicio de la ejecución contractual, razón por la cual se presentaron diferencias operativas que, en su criterio, generaron deficiencias tanto atribuibles a la Entidad como al contratista.

En igual sentido, la señora Teresa Arciniegas agregó que durante aproximadamente los dos primeros meses de ejecución contractual la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional no contaba con el sistema de información necesario para emitir las autorizaciones correspondientes, situación que, según afirmó, afectó de manera importante la prestación del servicio.

Por su parte, el representante del área jurídica de VISIÓN TOTAL S.A.S. manifestó que las demoras en la entrega de lentes y monturas obedecieron principalmente a la falta de expedición oportuna de autorizaciones por parte de la Entidad, indicando que tales circunstancias serían acreditadas mediante la documentación que posteriormente sería aportada al expediente.

Igualmente sostuvo que las demoras en la radicación de la facturación tuvieron origen en esas mismas dificultades administrativas, pues, según afirmó, sin autorización no era posible generar la correspondiente factura.

Respecto de las peticiones, quejas, reclamos y solicitudes formuladas por los usuarios, indicó que elaboraría un informe individual respecto de cada caso, con el propósito de explicar las circunstancias particulares que dieron origen a dichas inconformidades y demostrar, a su juicio, el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Finalmente, el apoderado de la sociedad reiteró que no puede atribuirse responsabilidad a su representada cuando las circunstancias descritas obedecen, en parte, a situaciones que considera imputables a la propia Entidad, particularmente las relacionadas con la plataforma utilizada para la expedición de autorizaciones durante los primeros meses de ejecución contractual. Con fundamento en ello, solicitó que se declarara la inexistencia de incumplimiento y, en consecuencia, el archivo de la actuación administrativa.

9.1.2. Valoración jurídica de los argumentos relacionados con la presunta inexistencia de una línea técnica claramente definida y las dificultades operativas alegadas por el contratista

Una vez analizados integralmente los argumentos expuestos por la sociedad VISIÓN TOTAL S.A.S. durante la diligencia de audiencia, así como el material probatorio que obra dentro del expediente administrativo, esta Regional de Aseguramiento en Salud concluye que las circunstancias invocadas por el contratista no desvirtúan los hechos que motivaron la presente actuación administrativa ni descomponen los presupuestos fácticos y jurídicos

autorizaciones, cambios en los mecanismos utilizados para el intercambio de información, diferencias de criterio derivadas de la rotación de médicos auditores y múltiples inconvenientes administrativos que terminaron afectando la prestación del servicio.

No obstante, dicho planteamiento carece de sustento frente al contenido mismo del proceso contractual y a la documentación que sirvió de fundamento para la celebración del contrato.

En efecto, la afirmación según la cual el contrato "nunca contó con una línea técnica claramente definida" resulta incompatible con la estructura jurídica y técnica del proceso de selección, toda vez que desde la etapa precontractual la Entidad estableció de manera expresa, objetiva y suficientemente detallada las reglas que debían orientar la ejecución del objeto contractual, las cuales fueron puestas en conocimiento de todos los interesados desde la publicación del proyecto de pliego de condiciones y posteriormente incorporadas en el pliego definitivo, los estudios previos, la oferta presentada por el contratista y el contrato finalmente suscrito.

Contrario a lo afirmado por la defensa, la ejecución contractual no quedó supeditada a acuerdos posteriores entre las partes ni a instrucciones informales impartidas durante el desarrollo del contrato. Por el contrario, la Entidad diseñó desde el inicio una verdadera ruta de ejecución contractual, integrada por obligaciones generales, obligaciones específicas, condiciones técnicas mínimas, mecanismos de supervisión, procedimientos para la facturación, estándares de calidad, indicadores de oportunidad, deberes de información y procedimientos administrativos que regulaban integralmente la forma en que debía prestarse el servicio contratado.

Así, la Cláusula Décima – Obligaciones del Contratista definió de manera expresa las responsabilidades que debía asumir la sociedad VISIÓN TOTAL S.A.S. durante toda la ejecución contractual, en primer lugar, estableció como obligación principal:

> *"EL CONTRATISTA se obliga a cumplir el objeto del contrato suscrito como resultado del proceso de selección, entregando los ítems ofertados con el cumplimiento del cien por ciento (100 %) de las especificaciones técnicas y garantías exigidas en el pliego de condiciones y la oferta presentada."*

Esta obligación constituye el eje estructural del contrato, en la medida en que impone al contratista el deber de ejecutar integralmente el objeto contractual conforme a todas las especificaciones previamente definidas por la Entidad, circunstancia que excluye cualquier interpretación según la cual la forma de ejecución quedaba sujeta a criterios que debían definirse con posterioridad al inicio del contrato.

De igual manera, el contrato incorporó obligaciones específicas que evidencian la existencia de una metodología previamente estructurada para la prestación del servicio. Entre ellas se destacan la obligación de obrar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando dilaciones y trabas (Obligación No. 3); responder oportunamente los requerimientos formulados por la Entidad (Obligación No. 4); realizar la recepción de las fórmulas médicas y verificar su autenticidad (Obligación No. 13); dar solución a las inconformidades presentadas por los usuarios (Obligación No. 14); presentar oportunamente la facturación electrónica validada por la DIAN (Obligación No. 22); garantizar líneas de comunicación para la atención de los usuarios (Obligación No. 26); designar un coordinador responsable de la ejecución contractual y garantizar [illegible]

ejecución y la atención integral de los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional.

En igual sentido, la Cláusula Tercera - Forma de Pago estableció expresamente el procedimiento que debía seguir el contratista para acreditar la ejecución del contrato y obtener el reconocimiento económico de los servicios efectivamente prestados, al disponer que:

> *"El contratista deberá allegar al supervisor del contrato la correspondiente factura con los soportes (RIPS), dentro de los cinco (5) primeros días hábiles del mes siguiente a la prestación de los servicios."*

Esta estipulación demuestra que la Entidad también estructuró una ruta técnica respecto del componente financiero y documental del contrato, fijando un procedimiento claro para la radicación de cuentas, la presentación de soportes, el seguimiento presupuestal y la verificación de la ejecución mensual; por consiguiente, tampoco resulta acertado afirmar que la ejecución contractual carecía de parámetros definidos cuando incluso el procedimiento para acreditar los servicios ejecutados y acceder al pago fue expresamente regulado desde la celebración del contrato.

A ello se suma que las Condiciones Técnicas Mínimas desarrollaron con mayor nivel de detalle la forma en que debía ejecutarse el contrato, estableciendo obligaciones relacionadas con la organización de los puntos de atención, la adecuada exhibición del plafón de monturas destinado a los usuarios de la Policía Nacional (Ítems 7 y 11), las características técnicas mínimas que debían reunir las monturas ofertadas (Ítem 8), la permanencia y funcionamiento de las sedes habilitadas para la prestación del servicio (Ítem 10), la realización de un mínimo de setecientas (700) consultas mensuales de optometría (Ítem 20), la disponibilidad permanente de líneas telefónicas para la atención de los usuarios (Ítem 25), la programación prioritaria de citas derivadas de PQRS y acciones de tutela dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes (Ítem 26), el mantenimiento de inventarios suficientes para garantizar el suministro oportuno de lentes y monturas (Ítem 29), la obligación de entregar los elementos ópticos dentro del término máximo de doce (12) días hábiles (Ítem 30), así como la presentación de consolidados semanales y reportes mensuales de ejecución dirigidos a la supervisión contractual (Ítems 34 y 43).

El análisis conjunto de estas disposiciones permite concluir que la Entidad definió de manera previa, precisa y detallada no solamente el objeto contractual, sino también el procedimiento para ejecutarlo, los estándares mínimos de calidad, los tiempos máximos de respuesta, los mecanismos de control, la trazabilidad documental, las obligaciones de reporte y los indicadores de seguimiento, circunstancias que desvirtúan categóricamente la afirmación del contratista según la cual el contrato carecía de una línea técnica claramente definida.

Adicionalmente, la defensa sostiene que la rotación de médicos auditores, la utilización inicial de la herramienta ofimática (Drive), el posterior uso del correo electrónico y las modificaciones en algunos mecanismos internos de gestión incidieron negativamente en el desarrollo del contrato; sin embargo, aun aceptando en gracia de discusión que tales circunstancias hubiesen existido, ninguna de ellas tenía la virtualidad jurídica de modificar las obligaciones contractuales asumidas por el contratista, suspender los términos de ejecución, alterar las especificaciones técnicas pactadas o exonerarlo del cumplimiento de las obligaciones libremente aceptadas al momento de presentar su oferta.

demuestran que las demoras en la entrega de lentes y monturas persistieron durante prácticamente toda la ejecución contractual, registrándose usuarios que, habiendo sido atendidos desde noviembre y diciembre de 2025, así como enero, febrero y marzo de 2026, continuaban sin recibir el suministro óptico incluso varios meses después de la valoración optométrica, con retrasos superiores a dos (2), tres (3), cuatro (4), seis (6) y hasta siete (7) meses, superando ampliamente el término máximo de doce (12) días hábiles previsto tanto en la Cláusula Quinta del contrato como en el Ítem 30 de las Condiciones Técnicas Mínimas.

En consecuencia, aun si hipotéticamente se aceptara la existencia de inconvenientes operativos durante un período aproximado de dos meses, dicha circunstancia no explica objetivamente las demoras verificadas durante los meses subsiguientes, ni mucho menos desvirtúa las demás falencias advertidas por la supervisión relacionadas con la ausencia de facturación de varios períodos contractuales, la falta de informes mensuales de ejecución, la omisión en el cargue de fórmulas médicas que impidió generar 1.805 autorizaciones administrativas las cuales fueron informadas por parte del medico autorizador, mediante correo electrónico al contratista con fecha 31 de marzo de 2026, igualmente las reiteradas PQRS, los derechos de petición, las acciones de tutela, los incidentes de desacato y las múltiples reclamaciones formuladas por los usuarios del Subsistema de Salud.

Resulta igualmente significativo que, pese a afirmar durante la audiencia que las dificultades operativas fueron determinantes para la ejecución del contrato, el contratista no acreditó haber informado oportunamente tales circunstancias mediante comunicaciones oficiales, solicitudes de suspensión contractual, peticiones de ampliación de plazo, requerimientos de modificación contractual o cualquier otro documento que permitiera a la Entidad conocer formalmente la supuesta imposibilidad de ejecutar el contrato en las condiciones pactadas.

Por el contrario, el expediente evidencia que fue la supervisión quien, de manera reiterada, mediante las comunicaciones oficiales relacionadas en la citación a audiencia, requirió al contratista para que adoptara medidas correctivas frente a las falencias advertidas, sin obtener respuestas formales suficientes ni soportes técnicos que demostraran la existencia de los obstáculos que ahora se alegan como fundamento de la defensa.

Finalmente, no puede perderse de vista que si el contratista consideraba que el proceso de selección carecía de una línea técnica claramente definida o que las condiciones previstas por la Entidad resultaban insuficientes para ejecutar el objeto contractual, tenía la posibilidad jurídica de formular observaciones durante la etapa precontractual, solicitar aclaraciones al proyecto de pliego de condiciones, presentar observaciones al pliego definitivo o, incluso, abstenerse de presentar oferta; sin embargo, ninguna de dichas actuaciones fue acreditada dentro del expediente. Por el contrario, la sociedad VISIÓN TOTAL S.A.S. participó voluntariamente en el proceso de selección, aceptó las reglas establecidas por la Entidad, presentó su oferta sin objeciones sobre la supuesta ausencia de una línea técnica y posteriormente suscribió el contrato obligándose a cumplir integralmente todas sus estipulaciones.

En consecuencia, no resulta jurídicamente admisible invocar dicha circunstancia únicamente cuando se le exige responder por el cumplimiento de las obligaciones libremente asumidas, pues ello desconoce los principios de buena fe objetiva, responsabilidad contractual y respeto por los actos propios que gobiernan la contratación estatal

contractuales ni de las condiciones técnicas mínimas que regían la ejecución del Contrato No. 81-8-20194-25.

9.1.3. Valoración de los argumentos relacionados con las presuntas fallas en el mecanismo de recepción de autorizaciones, la herramienta ofimática (Drive), la gestión documental y demás circunstancias operativas alegadas por el contratista

Durante la diligencia de audiencia, la sociedad VISIÓN TOTAL S.A.S., por intermedio de la señora Teresa Arciniegas, del señor Alejandro Malagón y de su apoderado, sostuvo que una de las principales causas de las demoras advertidas durante la ejecución contractual obedeció a dificultades relacionadas con el cargue de órdenes médicas, la obtención de autorizaciones y el funcionamiento de los mecanismos implementados para el intercambio de información entre las partes.

En síntesis, el contratista manifestó que durante los primeros meses de ejecución las órdenes médicas desaparecían del sistema o eran eliminadas automáticamente, que posteriormente era necesario volver a cargarlas para obtener la autorización correspondiente, que en algunas ocasiones dichas autorizaciones tardaban entre quince (15) y veinte (20) días, que durante aproximadamente los dos primeros meses la Dirección de Sanidad no contaba con un mecanismo adecuado para emitir autorizaciones y que, adicionalmente, la utilización inicial de un repositorio compartido (Drive), posteriormente reemplazado por el intercambio de información mediante correo electrónico, generó dificultades operativas que afectaron la prestación del servicio.

A partir de dichas afirmaciones, el contratista pretende trasladar a la Entidad la causa eficiente de los incumplimientos advertidos por la supervisión, sosteniendo que tales circunstancias impedían ejecutar oportunamente las obligaciones contractuales.

No obstante, una vez valorado integralmente el expediente administrativo, esta Regional encuentra que dichos planteamientos no cuentan con respaldo probatorio suficiente y, por consiguiente, carecen de relevancia jurídica necesaria para desvirtuar los hechos que sustentan la presente actuación administrativa.

9.1.4. Valoración de los requerimientos efectuados por la supervisión contractual y de la conducta asumida por el contratista durante la ejecución del contrato

Uno de los aspectos que revistió mayor relevancia para determinar la existencia del presunto incumplimiento contractual corresponde al análisis del comportamiento desplegado por la sociedad VISIÓN TOTAL S.A.S. frente a los múltiples requerimientos formulados por la supervisión durante la ejecución del Contrato No. 81-8-20194-25.

Ello por cuanto la presente actuación administrativa no surge de un hecho aislado ni de una situación advertida únicamente al finalizar el contrato, sino que constituye el resultado de un proceso permanente de seguimiento adelantado por la supervisión contractual, en ejercicio de las funciones de vigilancia y control previstas en la Ley 80 de 1993, la Ley 1474 de 2011 y las cláusulas contractuales que regulaban la ejecución del negocio jurídico.

En efecto, tal como quedó consignado en la citación a audiencia, la supervisión efectuó diversos requerimientos formales mediante las comunicaciones oficiales GS-2025-666062-MEBOG, GS-2025-687039-MEBOG, GS-2025-705949-MEBOG, GS-2025-764665-MEBOG y GS-2026-026436-MEBOG, a través de las cuales puso en conocimiento del

Pese a que dichas circunstancias fueron puestas en conocimiento del contratista de manera reiterada durante la ejecución contractual, no obra dentro del expediente evidencia de que éste hubiera desplegado una actuación diligente encaminada a desvirtuar los hechos advertidos por la supervisión, ni acreditó haber solicitado formalmente la adopción de medidas excepcionales, la modificación del procedimiento contractual, la ampliación de plazos, la suspensión de obligaciones o cualquier otro mecanismo previsto por el ordenamiento jurídico para afrontar circunstancias que realmente hicieran imposible la ejecución del contrato en las condiciones inicialmente pactadas.

Esta circunstancia resulta particularmente significativa porque contrasta con la amplitud de los argumentos expuestos únicamente durante la diligencia prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

En efecto, fue únicamente en esta etapa del procedimiento cuando el contratista comenzó a atribuir las demoras a supuestas fallas en el sistema de autorizaciones, al funcionamiento del repositorio compartido (Drive), a la rotación de médicos auditores, a la inexistencia de una línea técnica claramente definida y a otras circunstancias operativas que, sin embargo, no fueron oportunamente documentadas, acreditadas ni puestas formalmente en conocimiento de la supervisión durante el desarrollo normal del contrato.

Precisamente, la obligación del contratista de informar oportunamente las circunstancias que pudieran afectar la ejecución del contrato constituye una manifestación del principio de buena fe objetiva; sobre el alcance de dicho deber, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, en sentencia del 22 de junio de 2011, Expediente 18.836, sostuvo:

> *"...consiste fundamentalmente en respetar en su esencia lo pactado, cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo, perseverar en la ejecución de lo convenido,* ***observar cabalmente el deber de informar a la otra parte****, y, en fin, desplegar un comportamiento que convenga a la realización y ejecución del contrato, sin olvidar que el interés del otro contratante también debe cumplirse y cuya satisfacción depende en buena medida de la lealtad y corrección de la conducta propia."*

En este, sentido la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha sostenido de manera reiterada que el principio de buena fe objetiva impone a las partes del contrato estatal deberes positivos de colaboración, información y lealtad recíproca durante toda la ejecución contractual, de manera que quien conoce la existencia de circunstancias que afectan el desarrollo del contrato tiene el deber de comunicarlas oportunamente a la otra parte y no puede guardar silencio para invocarlas posteriormente como mecanismo de exoneración de responsabilidad.

La anterior conclusión también encuentra respaldo en la jurisprudencia de la misma corporación, la cual ha reiterado que el principio de buena fe objetiva no solo gobierna la ejecución del contrato estatal, sino que constituye un deber permanente que acompaña toda la relación contractual e impone a las partes obligaciones de cooperación, lealtad e información recíproca; en este sentido, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, mediante sentencia del 19 de noviembre de 2012, Expediente No. 22.043, con ponencia del Consejero Jaime Orlando Santofimio Gamboa, precisó que dichos deberes se proyectan desde la etapa precontractual hasta la extinción del vínculo contractual, al señalar:

encaminadas a prevenir la consolidación de incumplimientos contractuales y garantizar la correcta ejecución del objeto contratado, brindando al contratista la posibilidad de explicar las situaciones advertidas, aportar los soportes correspondientes y adoptar las medidas necesarias para restablecer el cumplimiento de las obligaciones asumidas.

Precisamente por ello, la Cláusula Décima - Obligaciones del Contratista, dentro de la Obligación No. 4, estableció expresamente:

> "Responder en los plazos que la POLICÍA NACIONAL establezca en cada caso, los requerimientos de aclaración o de información que le formule."

Esta obligación no constituye una simple carga administrativa; por el contrario, representa uno de los principales mecanismos mediante los cuales la supervisión puede ejercer un control efectivo sobre la ejecución contractual, verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el contratista y adoptar oportunamente las medidas preventivas que resulten necesarias para evitar la afectación del servicio público cuya prestación constituye el objeto del contrato.

De igual manera, la Obligación No. 3 de la misma cláusula impuso al contratista el deber de:

> "Obrar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando dilaciones y trabas."

Estas obligaciones adquieren especial relevancia dentro del presente asunto, toda vez que el principio de buena fe objetiva impone a las partes un deber permanente de colaboración, transparencia y comunicación durante toda la ejecución contractual.

En consecuencia, cuando el contratista considera que existen circunstancias que dificultan el cumplimiento de sus obligaciones, no basta con alegarlas posteriormente dentro de una actuación administrativa; resulta indispensable ponerlas oportunamente en conocimiento de la Entidad, acreditarlas documentalmente y colaborar activamente en la adopción de soluciones que permitan garantizar la continuidad y eficiencia del servicio.

No obstante, el análisis integral del expediente permite establecer que, pese a los reiterados requerimientos formulados por la supervisión, el contratista no acreditó haber suministrado información suficiente, integral y técnicamente soportada que permitiera demostrar que las demoras obedecían a circunstancias ajenas a su esfera de control, ni presentó evidencia objetiva que justificara la persistencia de las falencias advertidas.

Por el contrario, la citación a audiencia evidencia que los requerimientos formulados por la supervisión respondían precisamente a problemas que venían incrementándose de manera progresiva, entre ellos:

- El incumplimiento en la entrega oportuna de lentes y monturas.
- El aumento de las PQRS, y acciones de tutela.
- La ausencia de facturación correspondiente a varios períodos contractuales.
- La falta de remisión de fórmulas médicas necesarias para la expedición de autorizaciones.

Asimismo, en la misma providencia la Corporación resaltó que dicho principio se traduce en un verdadero deber de cooperación o solidaridad contractual, especialmente en la contratación estatal, al indicar:

> *"...la finalidad que se persigue es la satisfacción del interés general mediante la prestación de los servicios públicos y, por consiguiente, aquí ese deber de cooperación o de solidaridad contractual se torna esencial, toda vez que, en últimas, su observancia, más que proteger el interés de cada contratante individualmente considerado, protege el interés de la colectividad."*

De esta manera, la jurisprudencia deja en evidencia que el contratista no solo estaba obligado a ejecutar las prestaciones asumidas en el contrato, sino también a mantener una conducta activa de colaboración con la Entidad, informando oportunamente cualquier circunstancia que pudiera afectar la ejecución contractual y adoptando las medidas razonablemente necesarias para evitar o mitigar sus efectos, en desarrollo de los deberes de lealtad, cooperación y buena fe que rigen la contratación estatal.

Este entendimiento ha sido desarrollado, entre otras, por la Sección Tercera al explicar que la buena fe contractual no se agota en la abstención de conductas desleales, sino que comprende un verdadero deber de cooperación para alcanzar la finalidad del contrato estatal.

Desde esta perspectiva, la conducta asumida por el contratista durante la ejecución del Contrato No. 81-8-20194-25 resulta incompatible con los deberes de colaboración, transparencia y lealtad que gobiernan la contratación estatal, pues mientras la supervisión advertía reiteradamente la persistencia de las falencias y requería la adopción de medidas correctivas, el contratista no acreditó oportunamente las circunstancias que hoy pretende hacer valer como fundamento de su defensa.

No menos importante resulta advertir que el silencio o la ausencia de una respuesta técnica suficiente frente a los requerimientos formulados por la supervisión produjo consecuencias directas sobre la gestión contractual de la Entidad, toda vez que impidió adoptar decisiones correctivas con la oportunidad necesaria, incrementó la incertidumbre respecto del estado real de ejecución del contrato y contribuyó a la prolongación de las afectaciones sufridas por los usuarios del Subsistema de Salud adscritos a la Regional de Aseguramiento en salud No.1.

En consecuencia, para esta Regional resulta evidente que los requerimientos efectuados por la supervisión no solo acreditan que el contratista conocía plenamente las falencias advertidas durante la ejecución contractual, sino que también demuestran que tuvo múltiples oportunidades para justificar técnicamente su comportamiento, corregir las inconsistencias identificadas y restablecer el cumplimiento de las obligaciones asumidas, sin que exista evidencia suficiente de que dichas actuaciones hubieran sido desplegadas con la diligencia exigible.

Por consiguiente, lejos de desvirtuar el presunto incumplimiento, el comportamiento asumido por la sociedad VISIÓN TOTAL S.A.S. durante la ejecución del contrato constituye un elemento adicional que robustece la conclusión según la cual las falencias advertidas por la supervisión fueron persistentes, conocidas por el contratista y no fueron corregidas de manera eficaz, circunstancia que fortalece los fundamentos fácticos y jurídi-

La controversia planteada dentro de la presente actuación administrativa no gira en torno a la existencia de simples diferencias operativas, dificultades administrativas o aspectos accesorios de la ejecución contractual.

Por el contrario, el análisis integral del expediente evidencia que las situaciones advertidas por la supervisión recaen directamente sobre el núcleo esencial del objeto contratado, esto es, el suministro oportuno de los elementos ópticos prescritos a los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional, finalidad que constituye la razón misma por la cual fue celebrado el Contrato No. 81-8-20194-25.

En consecuencia, la valoración del comportamiento contractual de la sociedad VISIÓN TOTAL S.A.S. debe efectuarse a partir del análisis de aquellas obligaciones que guardan una relación directa con el cumplimiento del objeto contractual, pues son precisamente ellas las que permiten establecer si el servicio fue prestado bajo los parámetros de oportunidad, continuidad, eficiencia y calidad exigidos por el contrato.

En ese sentido, la primera obligación cuyo incumplimiento resulta relevante corresponde a la Obligación No. 1 de la Cláusula Décima, la cual dispone:

> *"EL CONTRATISTA se obliga a cumplir el objeto del contrato suscrito como resultado del proceso de selección, entregando los ítems ofertados con el cumplimiento del cien por ciento (100 %) de las especificaciones técnicas y garantías exigidas en el pliego de condiciones y la oferta presentada."*

No se trata de una obligación meramente declarativa.

Constituye la obligación principal asumida por el contratista y representa el fundamento sobre el cual descansan todas las demás obligaciones específicas incorporadas al contrato.

Su finalidad consiste en garantizar que los usuarios del Subsistema de Salud reciban efectivamente los lentes y monturas formulados, dentro de las condiciones técnicas, administrativas y temporales previamente establecidas por la Entidad.

Precisamente por ello, dicha obligación no puede entenderse satisfecha mediante la simple realización de valoraciones optométricas, la toma de medidas o el inicio del trámite administrativo correspondiente.

El cumplimiento del objeto contractual únicamente se materializa cuando el usuario recibe efectivamente los lentes y monturas formulados, en condiciones de calidad y dentro del plazo previsto contractualmente.

Esta conclusión encuentra desarrollo específico en la Condición Técnica Mínima No. 30 la cual estableció expresamente:

> *"EL CONTRATISTA deberá entregar los lentes y/o monturas (...) en un tiempo no mayor a doce (12) días hábiles."*

No existe duda, entonces, acerca del alcance de la obligación asumida por el contratista; dado que el plazo máximo para la entrega de los dispositivos ópticos fue expresamente definido desde la etapa precontractual, aceptado por el contratista al presentar su oferta e incorporado como una condición esencial de ejecución.

Precisamente sobre este aspecto recae una de las principales conclusiones derivadas de la actividad de supervisión; tal como quedó ampliamente documentado en la citación a audiencia, mediante el análisis de las PQRS, los derechos de petición, las acciones de tutela, las verificaciones telefónicas efectuadas por la supervisión y la información suministrada por la Oficina de Referencia y Contrarreferencia, fue posible establecer que un número significativo de usuarios permanecía sin recibir los elementos ópticos formulados, pese a haber transcurrido períodos muy superiores al término máximo permitido por el contrato.

Las verificaciones realizadas permitieron evidenciar usuarios valorados desde los meses de noviembre y diciembre de 2025, así como enero, febrero y marzo de 2026, que continuaban sin recibir los lentes y monturas prescritos, presentándose retrasos superiores a dos (2), tres (3), cuatro (4), seis (6) e incluso más de siete (7) meses.

Estas circunstancias no corresponden a retrasos ocasionales ni a eventos aislados; por el contrario, evidencian una alteración sistemática del esquema de ejecución previsto contractualmente, incompatible con la obligación de garantizar un suministro oportuno de los elementos ópticos requeridos por los usuarios del Subsistema de Salud.

De ahí que, debe resaltarse que la importancia jurídica de esta obligación trasciende el simple cumplimiento de un plazo contractual; como quiera que, el contrato celebrado tenía como finalidad garantizar el acceso efectivo de los usuarios a dispositivos ópticos destinados a corregir defectos refractivos previamente diagnosticados mediante valoración especializada.

En consecuencia, la oportunidad en la entrega constituye un componente esencial del servicio de salud visual y no una obligación accesoria de carácter administrativo; ya que la demora prolongada en el suministro de lentes y monturas implica que el usuario permanezca durante semanas o incluso meses sin acceder al tratamiento prescrito por el profesional de la salud, circunstancia que afecta directamente la finalidad asistencial perseguida mediante la contratación estatal.

A ello se suma un aspecto que reviste especial importancia dentro del presente asunto; puesto que las fórmulas optométricas responden al estado clínico del paciente al momento de su valoración. Por consiguiente, cuando el suministro de los elementos ópticos se difiere durante períodos de varios meses, como ocurrió en numerosos casos documentados por la supervisión, existe un riesgo objetivo de que la fórmula inicialmente prescrita deje de responder a las necesidades visuales reales del usuario, haciendo necesaria una nueva valoración clínica y generando un impacto negativo tanto para el paciente como para la propia administración.

Así, la demora no solo implica el incumplimiento de un plazo contractual, puesto que, produce consecuencias directas sobre la efectividad del tratamiento formulado, compromete la continuidad del servicio de salud visual y obliga a la Entidad a desplegar actuaciones adicionales para atender reclamaciones, verificar el estado de los pacientes y gestionar nuevamente procesos asistenciales que pudieron evitarse mediante el cumplimiento oportuno del contrato.

Esta circunstancia explica el incremento progresivo de las PQRS, derechos de petición, acciones de tutela e incidentes de desacato documentados durante la ejecución contractual

En ese contexto, la materialización de múltiples reclamaciones no representa un hecho aislado ni puede interpretarse como una circunstancia ajena al incumplimiento. Por el contrario, constituye una consecuencia directa de la prolongación injustificada de los tiempos de entrega y de la inobservancia de las obligaciones esenciales asumidas por la sociedad VISIÓN TOTAL S.A.S.

9.1.6. La ausencia de autorizaciones administrativas no constituye una causa eximente de responsabilidad, sino una consecuencia del incumplimiento previo del contratista respecto del cargue y remisión de las fórmulas médicas y demás soportes requeridos

Uno de los principales argumentos expuestos por la sociedad VISIÓN TOTAL S.A.S. durante la diligencia consistió en afirmar que gran parte de las demoras en la entrega de lentes y monturas obedecieron a inconvenientes relacionados con la expedición de autorizaciones por parte de la Policía Nacional, situación que, según manifestó, habría impedido la adecuada ejecución del contrato y la posterior facturación de los servicios prestados.

Dicha tesis fue desarrollada principalmente por la señora Teresa Arciniegas, por el funcionario Alejandro Malagón, encargado del área de facturación, y posteriormente reiterada por el apoderado de la sociedad contratista, quienes sostuvieron que durante los primeros meses de ejecución existieron inconvenientes asociados al sistema utilizado para la emisión de autorizaciones, circunstancia que a su juicio imposibilitó el desarrollo normal del contrato y explica las demoras advertidas por la supervisión.

Sin embargo, una valoración integral del material probatorio obrante en el expediente permite concluir que dicha explicación no desvirtúa los hechos expuestos en la citación a audiencia, por cuanto parte de un supuesto que no encuentra respaldo suficiente en los elementos de convicción allegados a esta actuación y, además, desconoce la secuencia operativa prevista contractualmente para el suministro contratado.

En efecto, la citación estableció como uno de los principales hallazgos que, una vez analizada la información suministrada por la Oficina de Referencia y Contrarreferencia de la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1, y una vez actualizada la información a la finalización del plazo de ejecución, se evidenció que de un total de cinco mil cuarenta y cuatro (5.044) usuarios registrados, únicamente tres mil doscientos treinta y nueve (3.239) contaban con la correspondiente autorización administrativa expedida por la Entidad, mientras que mil ochocientos cinco (1.805) usuarios no disponían de dicha autorización.

Ahora bien, resulta indispensable precisar que la citación no atribuyó dicha circunstancia a una omisión de la administración.

Por el contrario, estableció expresamente que la ausencia de autorizaciones obedecía a que la sociedad VISION TOTAL S.A.S., a la fecha de la verificación, no había realizado el cargue ni la remisión de las fórmulas médicas y demás soportes requeridos para que la dependencia competente pudiera generar las respectivas autorizaciones administrativas.

Esta conclusión encuentra fundamento directo en la Obligación No. 13 de la Cláusula Décima, la cual estableció:

"EL CONTRATISTA debe cumplir el objeto del contrato ( ) realizando la recepción de la

autorizaciones administrativas que permiten continuar con el proceso de suministro de lentes y monturas.

En consecuencia, el cumplimiento de esta obligación constituye un presupuesto indispensable para que la Entidad pueda ejercer las competencias administrativas que le corresponden dentro del procedimiento de autorización.

Así las cosas, cuando la Oficina de Referencia y Contrarreferencia informó que existían 1.805 usuarios sin autorización debido a la falta de cargue y remisión de las fórmulas por parte del contratista, lo que realmente quedó acreditado fue la existencia de un incumplimiento previo imputable a VISIÓN TOTAL S.A.S., el cual impidió que la administración pudiera adelantar las actuaciones administrativas subsiguientes.

En otras palabras, la ausencia de autorizaciones no constituye el origen del incumplimiento, sino una consecuencia directa de la falta de cumplimiento de las obligaciones que contractualmente correspondían al contratista.

Aceptar la tesis expuesta por la defensa implicaría invertir completamente la secuencia lógica y jurídica prevista para la ejecución contractual, trasladando a la Entidad las consecuencias derivadas de una actividad que, conforme al contrato, debía ser realizada inicialmente por el propio contratista.

Debe resaltarse, además, que durante la audiencia no fue aportado un solo documento que permitiera demostrar que las fórmulas correspondientes a esos 1.805 usuarios hubieran sido cargadas oportunamente y que, pese a ello, la Entidad hubiese omitido injustificadamente expedir las autorizaciones respectivas.

Tampoco se allegaron registros técnicos del sistema, reportes de fallas, incidencias informáticas certificadas, comunicaciones oficiales dirigidas a la supervisión o a la Oficina de Referencia y Contrarreferencia, ni cualquier otro elemento objetivo que permitiera establecer que la ausencia de autorizaciones obedeció a una falla atribuible a la administración.

Por el contrario, las manifestaciones efectuadas durante la diligencia se limitaron a describir supuestas dificultades operativas relacionadas con el manejo del Drive, la pérdida de permisos de acceso, la eliminación de información y los cambios en el procedimiento utilizado para el intercambio documental.

No obstante, tales afirmaciones permanecieron en el plano de la mera alegación, pues no fueron acompañadas de evidencia documental, técnica o informática que permitiera corroborar objetivamente su ocurrencia, su duración, la cantidad de usuarios realmente afectados o, especialmente, el impacto concreto que dichas circunstancias habrían tenido sobre la ejecución del contrato.

Esta ausencia de soporte probatorio adquiere aún mayor relevancia si se tiene en cuenta que el propio contratista afirmó que las dificultades relacionadas con la recepción de autorizaciones durante los primeros meses de ejecución habrían persistido, aproximadamente, durante dos meses.

Sin embargo, la citación evidencia retrasos en la entrega de lentes y monturas que

Por el contrario, la desproporción existente entre la duración de las supuestas dificultades alegadas y la magnitud de los incumplimientos verificados evidencia que tales circunstancias carecen de aptitud suficiente para desvirtuar los hallazgos expuestos en la citación a audiencia.

A ello se suma un aspecto de especial trascendencia para la presente actuación; pues, si el contratista consideraba que las dificultades relacionadas con las autorizaciones impedían objetivamente la ejecución del contrato, resultaba razonable esperar que hubiese informado formal y oportunamente dicha situación a la supervisión, solicitando la adopción de medidas que permitieran restablecer el normal desarrollo de la ejecución contractual.

Sin embargo, del análisis integral del expediente no se evidencia la existencia de comunicaciones oficiales, solicitudes de suspensión, peticiones de modificación del procedimiento, informes técnicos o cualquier otra actuación formal mediante la cual VISIÓN TOTAL S.A.S. hubiera puesto en conocimiento de la Entidad, durante la ejecución del contrato, la imposibilidad de continuar prestando el servicio en las condiciones inicialmente pactadas.

Esta omisión resulta incompatible con los deberes de colaboración, lealtad y buena fe objetiva que gobiernan la contratación estatal, pues quien realmente considera que existen circunstancias ajenas a su voluntad que afectan el cumplimiento del contrato tiene la carga de comunicarlas oportunamente, acreditarlas y promover conjuntamente con la Entidad la adopción de soluciones que permitan preservar la continuidad del objeto contractual.

En consecuencia, para esta Regional las explicaciones suministradas por el contratista respecto de las autorizaciones administrativas no desvirtúan los hechos consignados en la citación a audiencia; por el contrario, el análisis sistemático de las obligaciones contractuales, de la información suministrada por la Oficina de Referencia y Contrarreferencia y de la ausencia de soportes objetivos que acrediten las circunstancias alegadas conduce a concluir que la falta de autorizaciones constituye una consecuencia directa del incumplimiento previo de las obligaciones a cargo del contratista relacionadas con la recepción, verificación, cargue y remisión oportuna de las fórmulas médicas y soportes requeridos, circunstancia que fortalece la existencia del presunto incumplimiento parcial objeto de la presente actuación administrativa.

9.1.7. La ausencia de facturación oportuna constituye un incumplimiento autónomo de las obligaciones contractuales y una manifestación adicional de la deficiente ejecución del contrato, que afectó el control técnico, financiero y administrativo de la Entidad

Durante la diligencia administrativa, el representante del área de facturación de la sociedad VISIÓN TOTAL S.A.S. manifestó que la imposibilidad de radicar oportunamente las facturas obedeció, principalmente, a las demoras presentadas en la expedición de las autorizaciones por parte de la Entidad, afirmando que dicha circunstancia impedía materialmente adelantar el proceso de facturación en los términos previstos contractualmente.

Posteriormente, el representante del área jurídica reiteró esta misma explicación al sostener que las facturas correspondientes a diversos servicios no pudieron presentarse oportunamente debido a que la ausencia de autorizaciones impedía culminar el procedimiento administrativo necesario para su radicación.

En efecto, la obligación de facturar oportunamente no constituye una carga accesoria o de simple naturaleza contable; dado que, dentro de la estructura del Contrato No. 81-8-20194-25, la facturación representa uno de los principales mecanismos mediante los cuales la Entidad puede verificar el avance real de la ejecución contractual, efectuar el seguimiento financiero del contrato, controlar la correcta utilización de los recursos públicos y determinar si el contratista viene cumpliendo las obligaciones asumidas en las condiciones pactadas.

Precisamente por ello, la Cláusula Tercera – Forma de Pago estableció expresamente:

> *"El contratista debe allegar al supervisor del contrato la correspondiente factura con los soportes (RIPS)… hasta dentro del quinto (5) día hábil de cada mes siguiente a la prestación de los servicios."*

La finalidad de esta estipulación contractual trasciende el simple trámite para obtener el pago de las prestaciones ejecutadas; pues, su propósito consiste en garantizar que la supervisión cuente, de manera permanente y oportuna, con información verificable sobre los servicios efectivamente prestados, el número de usuarios atendidos, los valores ejecutados, la trazabilidad de las atenciones realizadas y el porcentaje real de ejecución física y financiera del contrato.

En armonía con dicha obligación, la Obligación No. 22 de la Cláusula Décima dispuso:

> *"Si el contratista está obligado a facturar electrónicamente, deberá presentar factura electrónica validada previamente por la DIAN."*

De igual manera, la Obligación No. 29 estableció:

> *"EL CONTRATISTA se compromete a enviar al supervisor del contrato, informe mensual de ejecución (...)."*

Estas obligaciones se complementan con las condiciones técnicas mínimas establecidas en los numerales 20, 34 y 43, mediante las cuales el contratista asumió, entre otras, las siguientes obligaciones:

> *"El CONTRATISTA deberá realizar un mínimo de setecientas (700) consultas de optometría al mes." (Ítem 20).*
>
> *"El CONTRATISTA deberá presentar consolidados semanales (...)." (Ítem 34).*
>
> *"EL CONTRATISTA se compromete a reportar mensualmente la ejecución del contrato (...)." (Ítem 43).*

El análisis conjunto de estas disposiciones permite advertir que el contrato diseñó un sistema integral de seguimiento, cuyo funcionamiento dependía de la presentación periódica de facturación, informes de ejecución y consolidados técnicos que permitieran a la Entidad ejercer un control permanente sobre el desarrollo del objeto contractual.

No se trataba, entonces, de obligaciones independientes entre sí; por el contrario, conformaban un único sistema de control contractual orientado a garantizar la transparencia, la adecuada administración de los recursos públicos y la verificación

Concretamente, se verificó la ausencia de facturación respecto de los meses de julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2025, así como de enero, febrero y abril de 2026, situación que se extendió prácticamente durante toda la vigencia contractual.

La importancia de este hallazgo no radica únicamente en la omisión formal de presentar las correspondientes cuentas de cobro; teniendo en cuenta, que su verdadera trascendencia consiste en que dicha conducta privó a la Entidad de la información necesaria para ejercer adecuadamente la supervisión del contrato.

En efecto, la propia citación explicó que la ausencia de facturación impidió establecer con certeza aspectos fundamentales para la administración del contrato, entre ellos:

- El número real de usuarios efectivamente atendidos.
- El valor ejecutado durante cada período contractual.
- El porcentaje de ejecución presupuestal.
- El saldo disponible del contrato.
- La ejecución física y financiera real.
- La oportunidad en la prestación del servicio.
- La adopción de decisiones administrativas orientadas a corregir oportunamente las falencias advertidas.

En otras palabras, la omisión en la presentación de la facturación no produjo únicamente un incumplimiento documental; como quiera que, comprometió directamente la capacidad institucional de la Entidad para ejercer el control técnico, financiero y administrativo del contrato, afectando uno de los pilares esenciales de la supervisión contractual.

Debe resaltarse, además, que esta circunstancia adquiere especial relevancia al contrastarla con los argumentos expuestos por el propio contratista durante la audiencia.

Mientras VISIÓN TOTAL S.A.S. sostuvo que el contrato venía ejecutándose materialmente y que gran parte de las prestaciones fueron efectivamente realizadas, la ausencia de facturación, de informes mensuales y de los consolidados técnicos pactados impidió precisamente verificar objetivamente dicha afirmación.

En consecuencia, las manifestaciones realizadas por el contratista respecto del supuesto nivel de ejecución del contrato carecen del respaldo documental que el propio negocio jurídico le imponía producir y remitir periódicamente a la supervisión.

No puede perderse de vista que la carga de acreditar la ejecución de las prestaciones contractuales recae, en primer lugar, sobre quien afirma haberlas ejecutado; si el contratista sostiene que el contrato fue cumplido en un porcentaje significativo, resulta razonable esperar que dicha ejecución se encuentre reflejada en la facturación mensual, en los informes periódicos, en los consolidados técnicos y en los demás documentos que contractualmente estaba obligado a elaborar.

Sin embargo, ocurre exactamente lo contrario, por cuanto la ausencia de estos instrumentos documentales impidió verificar la ejecución real del contrato y generó una incertidumbre objetiva respecto del volumen de prestaciones efectivamente cumplidas antes de la terminación del plazo contractual.

Por el contrario, quedó acreditado que un número significativo de usuarios carecía de autorización precisamente porque el contratista no había realizado oportunamente el cargue y remisión de las fórmulas médicas requeridas, circunstancia que rompe el nexo causal planteado por la defensa y evidencia que buena parte de las dificultades en la facturación tuvieron origen en el propio incumplimiento del contratista.

Adicionalmente, aun aceptando en gracia de discusión que determinados casos particulares hubieran presentado retrasos asociados a la expedición de autorizaciones, ello no explica la ausencia sistemática de facturación correspondiente a varios meses completos de ejecución contractual, ni justifica la omisión en la presentación de informes mensuales, consolidados semanales y demás reportes técnicos cuya elaboración no dependía exclusivamente del trámite de autorización administrativa.

La explicación ofrecida por la defensa, resulta insuficiente para justificar el incumplimiento reiterado de un conjunto de obligaciones autónomas, expresamente previstas en el contrato y orientadas a garantizar la trazabilidad y el control de la ejecución contractual.

Finalmente, la Regional de Aseguramiento en Salud N° 1, considera necesario destacar que la ausencia de facturación oportuna produjo un efecto adicional de especial gravedad; al impedir el adecuado seguimiento financiero del contrato, también dificultó que la Entidad identificara tempranamente la verdadera dimensión de las falencias que posteriormente dieron lugar al incremento de PQRS, derechos de petición, acciones de tutela e incidentes de desacato, circunstancia que prolongó las afectaciones sufridas por los usuarios del Subsistema de Salud y comprometió la eficacia de las medidas correctivas que pudieron adoptarse durante la ejecución contractual.

En consecuencia, para esta Regional la omisión en la presentación oportuna de la facturación, de los informes mensuales y de los reportes técnicos no constituye una irregularidad meramente formal, sino un incumplimiento autónomo de obligaciones contractuales expresamente asumidas por VISIÓN TOTAL S.A.S., el cual afectó de manera directa la capacidad de supervisión, control financiero y seguimiento técnico de la Entidad y constituye un elemento adicional que confirma la configuración del incumplimiento parcial objeto de la presente actuación administrativa.

9.1.8. Materialización de la afectación derivada del incumplimiento contractual y su incidencia sobre la continuidad, oportunidad y eficiencia del servicio público de salud

La valoración del incumplimiento contractual no puede limitarse a verificar si una obligación fue o no ejecutada dentro del plazo previsto en el contrato; pues, tratándose de contratos estatales cuyo objeto se encuentra directamente vinculado con la prestación de servicios de salud, el análisis jurídico debe extenderse necesariamente a establecer si la conducta desplegada por el contratista produjo una afectación real sobre los fines perseguidos por la contratación estatal y sobre la adecuada satisfacción de las necesidades públicas cuya atención fue encomendada mediante el negocio jurídico.

En el presente caso, los hechos de incumplimiento descritos durante la etapa de supervisión demuestran que las falencias advertidas durante la ejecución contractual trascendieron el plano meramente administrativo y produjeron consecuencias objetivas que impactaron directamente la prestación del servicio de salud visual a cargo de la Entidad

alteración significativa del funcionamiento normal del contrato y comprometieron la finalidad pública que justificó su celebración.

Precisamente por ello, la citación dejó establecido que el incumplimiento de las obligaciones asumidas por VISIÓN TOTAL S.A.S. produjo un incremento progresivo de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias (PQRS), acciones de tutela e incidentes de desacato, promovidos por usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional que, pese a haber sido valorados por el contratista, que permanecían durante meses sin recibir los lentes y monturas prescritos.

La importancia de este hallazgo no radica simplemente en el aumento estadístico de reclamaciones administrativas; dado que, su verdadero alcance consiste en que dichas actuaciones constituyen la manifestación objetiva de que los usuarios no estaban recibiendo oportunamente las prestaciones que constituían el objeto mismo del contrato, pues cada petición, cada queja, cada acción constitucional y cada incidente de desacato reflejan que la finalidad perseguida mediante la contratación estatal no estaba siendo satisfecha de manera efectiva.

Por ello, la existencia de estos mecanismos de reclamación no constituye una circunstancia aislada ni una simple consecuencia del ejercicio legítimo de los derechos ciudadanos; por cuanto, representa un indicador objetivo del grado de afectación generado por la ejecución deficiente del contrato. Por lo tanto, debe recordarse que el objeto contractual consistía en garantizar el suministro de elementos destinados a la corrección de defectos refractivos previamente diagnosticados mediante valoración optométrica.

En consecuencia, la oportunidad en la entrega de dichos elementos no obedecía a criterios de mera conveniencia administrativa, sino que respondía directamente a la necesidad de garantizar la continuidad del tratamiento visual prescrito a los usuarios del Subsistema de Salud.

Esta circunstancia adquiere especial relevancia cuando se observa que, conforme a la información consignada en la citación, numerosos usuarios permanecieron dos, tres, cuatro, seis e incluso más de siete meses sin recibir los lentes formulados.

Tal situación resulta visiblemente incompatible con el término máximo de doce (12) días hábiles pactado contractualmente y evidencia una ruptura evidente entre las condiciones de ejecución acordadas por las partes y la realidad verificada durante la ejecución del contrato.

Ahora bien, la trascendencia de estas demoras no puede analizarse únicamente desde una perspectiva cronológica; en razón de que, debe tenerse en cuenta que las fórmulas optométricas constituyen el resultado de una valoración clínica practicada respecto del estado visual que presenta el paciente en un momento determinado. Por ende, la entrega de los lentes varios meses después de realizada dicha valoración no solo representa el incumplimiento de un plazo contractual, sino que compromete la eficacia misma del tratamiento prescrito.

Resulta razonablemente previsible que una fórmula emitida cuatro, seis o incluso siete meses antes pueda no corresponder plenamente a las necesidades visuales actuales del usuario, haciendo necesaria una nueva valoración clínica para verificar si la condición refractiva permanece inalterada o si, por el contrario, requiere una nueva formulación

importante de su capacidad operativa a atender permanentemente reclamaciones, efectuar verificaciones telefónicas, solicitar información adicional, responder derechos de petición, coordinar actuaciones con la Oficina de Referencia y Contrarreferencia y efectuar múltiples requerimientos dirigidos al contratista con el propósito de obtener la normalización del servicio.

Estas actuaciones exceden ampliamente las labores ordinarias de supervisión previstas para la ejecución de un contrato estatal; dado que constituyen actividades extraordinarias que debieron desplegarse como consecuencia directa de las falencias persistentes advertidas durante la ejecución contractual.

Así mismo, las acciones de tutela promovidas por los usuarios y los incidentes de desacato derivados del incumplimiento en la entrega de los elementos ópticos comprometieron directamente la actividad administrativa de la Entidad, obligándola a comparecer ante distintas autoridades judiciales para atender controversias que tuvieron su origen en el incumplimiento de obligaciones cuya ejecución correspondía contractualmente a VISIÓN TOTAL S.A.S.

No puede perderse de vista que la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1, en su condición de administradora del Subsistema de Salud, conserva frente a los usuarios la responsabilidad institucional de garantizar la prestación continua, eficiente y oportuna de los servicios de salud.

En consecuencia, aun cuando la ejecución material del contrato hubiera sido confiada a un tercero, las deficiencias presentadas por el contratista repercutieron directamente sobre la percepción del servicio prestado por la Entidad, comprometiendo la confianza legítima de los usuarios y generando un evidente riesgo reputacional para la administración.

Este aspecto reviste especial importancia porque demuestra que las consecuencias del incumplimiento trascendieron la relación estrictamente contractual entre las partes; teniendo en cuenta, que las falencias advertidas afectaron directamente la satisfacción de una necesidad pública esencial, incrementaron la litigiosidad asociada a la prestación del servicio, comprometieron recursos administrativos adicionales y dificultaron el cumplimiento de la función constitucional y legal asignada a la Regional de Aseguramiento en Salud N° 1 en materia de atención integral en salud.

Por consiguiente, contrario a lo sostenido durante la audiencia, el expediente demuestra que el incumplimiento no produjo únicamente retrasos administrativos o diferencias operativas; toda vez, que los hechos descritos por el supervisor, permite concluir que las obligaciones incumplidas generaron consecuencias objetivamente verificables sobre la continuidad, oportunidad, eficiencia y calidad del servicio público de salud visual, afectando tanto a los usuarios destinatarios del contrato como a la propia Entidad encargada de garantizar su adecuada prestación.

En consecuencia, esta Regional concluye que las afectaciones documentadas durante la ejecución contractual constituyen una manifestación objetiva de la materialización de las consecuencias derivadas del incumplimiento parcial de las obligaciones asumidas por VISIÓN TOTAL S.A.S., circunstancia que robustece los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos en la citación a audiencia y desvirtúa la afirmación según la cual las falencias advertidas carecieron de incidencia real sobre la ejecución del contrato.

sus propios representantes durante el desarrollo de la audiencia, particularmente aquellas relacionadas con la existencia de actividades pendientes de ejecución al momento de finalizar el plazo contractual.

Lejos de desvirtuar los hechos expuestos en la citación, dichas manifestaciones constituyen un elemento adicional que confirma la persistencia de las falencias advertidas por la supervisión durante la ejecución del contrato.

En efecto, tanto la señora Teresa Arciniegas, como el funcionario encargado del área de facturación y su apoderado Albeiro Andrés Martínez Gómez coincidieron en señalar que durante la ejecución contractual existieron múltiples novedades relacionadas con el cargue de soportes, la expedición de autorizaciones, la revisión de fórmulas, la radicación de facturas y la organización del procedimiento operativo, afirmando incluso que únicamente hacia la etapa final del contrato se logró organizar parcialmente la forma de trabajo y que aún se encontraban adelantando actividades tendientes a subsanar las situaciones presentadas.

Estas afirmaciones no pueden ser interpretadas como una explicación suficiente del incumplimiento, ni mucho menos como una prueba de que las obligaciones contractuales fueron ejecutadas en los términos convenidos.

Por el contrario, constituyen un reconocimiento expreso de que, incluso al momento de finalizar la ejecución del contrato el 31 de mayo de 2026, persistían actuaciones indispensables para completar el procedimiento contractual, circunstancia incompatible con el cumplimiento oportuno de las obligaciones asumidas por el contratista.

Debe recordarse que el contrato no imponía únicamente una obligación de resultado consistente en entregar lentes y monturas; dado que, su ejecución comprendía una secuencia de actividades claramente definidas desde la etapa precontractual y desarrolladas en el clausulado contractual y en las condiciones técnicas mínimas, las cuales debían cumplirse de manera articulada y dentro de los términos establecidos para garantizar la adecuada prestación del servicio.

Así, por ejemplo, el ítem de las *CONDICIONES TÉCNICAS MÍNIMAS PRESUNTAMENTE INCUMPLIDAS*, dispuso expresamente que:

> *" El CONTRATISTA deberá entregar los lentes y/o monturas (…) en un tiempo no mayor a 12 días hábiles."*

A su vez, la Obligación No. 13 de la Cláusula Décima estableció que:

> "*EL CONTRATISTA debe cumplir el objeto del contrato (...) realizando la recepción de la fórmula, verificando su autenticidad."*

De igual forma, la Cláusula Tercera – Forma de Pago dispuso que:

> *"El contratista debe allegar al supervisor del contrato la correspondiente factura con los soportes (RIPS) hasta dentro del quinto (5) día hábil de cada mes siguiente a la prestación de los servicios."*

A ello se suman otras obligaciones contractuales y condiciones técnicas mínimas que

De esta manera, resulta evidente que la ejecución del contrato no podía entenderse reducida a la simple entrega material de un lente o una montura, sino que comprendía un conjunto de actuaciones sucesivas cuya oportunidad constituía un elemento esencial para el adecuado cumplimiento del objeto contratado.

Precisado lo anterior, esta Regional considera necesario aclarar que aunque determinadas actuaciones administrativas pudieran desarrollarse con posterioridad al 31 de mayo de 2026, siendo esta la fecha establecida de terminación del contrato, en efecto, tratándose de usuarios cuya valoración optométrica fue realizada durante los últimos días de ejecución del contrato, el término contractual de doce (12) días hábiles previsto para la entrega de los lentes y monturas podía extenderse válidamente más allá de la fecha de terminación de la ejecución, toda vez que dicho plazo debía contabilizarse desde la recepción de la correspondiente fórmula en el punto de atención, conforme a lo expresamente previsto en el contrato.

Dicho lo anterior, la Cláusula Tercera contempló términos específicos para la presentación de la facturación correspondiente a los servicios efectivamente prestados, razón por la cual determinadas actuaciones relacionadas con la radicación de cuentas podían surtirse una vez culminada la ejecución material del contrato.

No obstante, dicha circunstancia no desvirtúa el incumplimiento objeto de la presente actuación administrativa, aunado al bajo presupuesto ejecutado durante el temino establecido de ejecución del presente contrato, que para el caso en concreto se presento una facturación por valor de $187.882.123 equivalente al 17,07% y un saldo por ejecutar por valor de $912.918.578 equivalente al 82,93% del total del valor del contrato.

Lo anterior obedece a que los hechos que sustentan la presente decisión no corresponden a la mera existencia de actuaciones posteriores al vencimiento del plazo contractual, sino al incumplimiento de los términos expresamente pactados para la ejecución de las obligaciones asumidas por el contratista.

En efecto, cuando la entrega de los lentes y monturas se realiza superando el término máximo de doce (12) días hábiles previsto contractualmente, el incumplimiento ya se ha configurado por la sola inobservancia del plazo obligatorio establecido por las partes, sin que la entrega tardía tenga la virtualidad jurídica de eliminar o hacer desaparecer la mora previamente consumada.

La misma consideración resulta aplicable respecto de las obligaciones relacionadas con la presentación oportuna de la facturación, los informes mensuales de ejecución, los consolidados semanales y la remisión de las fórmulas requeridas para la expedición de autorizaciones administrativas, puesto que su eventual cumplimiento extemporáneo no elimina la vulneración de los términos contractuales ni neutraliza las consecuencias que dicha mora produjo sobre la supervisión, el control financiero, el seguimiento técnico y la adecuada prestación del servicio.

En otras palabras, el cumplimiento material posterior de una obligación no equivale jurídicamente al cumplimiento oportuno de la misma; por ello, aceptar la tesis planteada por el contratista implicaría desconocer el carácter obligatorio de los plazos contractuales libremente aceptados al momento de presentar su oferta y suscribir el contrato, desnaturaliza de contenido las estipulaciones relativas a la oportunidad de la ejecución y

destinados a garantizar que el objeto contratado satisfaga oportunamente la necesidad pública cuya atención justificó la celebración del negocio jurídico.

Aunado a ello, merece especial atención que la defensa no precisó cuáles de las obligaciones contractuales posiblemente vulneradas habían sido efectivamente subsanadas, ni identificó cuáles usuarios recibieron finalmente los lentes y monturas cuya entrega permanecía pendiente, en qué fecha ocurrió dicha entrega, si esta se produjo dentro del término máximo previsto contractualmente o cuál fue la incidencia concreta de tales actuaciones respecto de los hechos consignados en la citación.

Por el contrario, las manifestaciones efectuadas durante la audiencia se limitaron a afirmar, en términos generales, que continuaban adelantándose procesos de organización documental, revisión de soportes y consolidación de información, sin establecer de qué manera dichas actuaciones permitían desvirtuar los incumplimientos relacionados con la entrega extemporánea de lentes y monturas, la ausencia de remisión oportuna de fórmulas, la falta de facturación periódica, la inexistencia de informes de ejecución y las demás obligaciones contractuales y condiciones técnicas mínimas posiblemente vulneradas.

Igualmente resulta significativo que el propio jefe del área de facturación manifestara que únicamente hacia la etapa final del contrato fue posible organizar parcialmente el procedimiento operativo implementado para su ejecución. Lejos de favorecer la posición defensiva del contratista, esta afirmación corrobora que durante una parte sustancial de la vigencia contractual persistieron deficiencias en la gestión operativa que nunca fueron corregidas de manera eficaz, pese a los múltiples requerimientos formulados por la supervisión y pese a que el contrato establecía de manera clara las obligaciones, condiciones técnicas, procedimientos y plazos que debían observarse desde el inicio de su ejecución.

En consecuencia, valoradas integralmente las manifestaciones efectuadas por los representantes de VISIÓN TOTAL S.A.S. durante la audiencia, esta Regional concluye que aquellas no desvirtúan los hechos consignados en la citación, ni acreditan el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales y condiciones técnicas mínimas posiblemente vulneradas; por el contrario, apreciadas conjuntamente con los demás elementos probatorios que obran en el expediente, constituyen un elemento adicional que permite concluir que al finalizar la ejecución contractual persistían incumplimientos respecto de obligaciones esenciales del contrato, circunstancia que robustece las conclusiones alcanzadas por la supervisión y reafirma la procedencia de declarar el incumplimiento parcial del Contrato de Suministro No. 81-8-20194-25.

9.2. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR LA COMPAÑÍA ASEGURADORA SEGUROS DEL ESTADO S.A.

9.2.1. No prospera el argumento relativo a la supuesta falta de motivación del perjuicio y de la tasación preliminar efectuada en la citación a audiencia

El apoderado de Seguros del Estado S.A. sostuvo que la citación a audiencia carece de motivación suficiente para demostrar el perjuicio derivado del presunto incumplimiento contractual, afirmando que la Entidad se limitó a señalar la existencia de incumplimientos sin acreditar la existencia de un daño cierto, directo, determinado y cuantificable al patrimonio público.

Los anteriores argumentos no están llamados a prosperar.

En primer lugar, se observa que la compañía aseguradora parte de una lectura parcial de la citación a audiencia, pues omite considerar que la motivación del posible incumplimiento no se limitó a relacionar obligaciones contractuales posiblemente vulneradas, sino que desarrolló un análisis integral de los hechos, de las obligaciones presuntamente incumplidas, de las condiciones técnicas mínimas pactadas, de la afectación generada durante la ejecución contractual y de la tasación preliminar de los perjuicios que podrían derivarse del incumplimiento objeto de la presente actuación administrativa.

En efecto, la citación describió de manera detallada las circunstancias fácticas que sustentan el posible incumplimiento parcial del Contrato de Suministro No. 81-8-20194-25, identificando de forma individualizada las obligaciones contractuales posiblemente vulneradas, entre ellas las contenidas en la cláusula décima (obligaciones Nos. 1, 3, 4, 12, 13, 14, 22, 26, 28 y 29), la cláusula tercera relativa a la forma de pago, así como diversas condiciones técnicas mínimas incorporadas al contrato, cuya inobservancia fue sustentada con los respectivos informes de supervisión, verificaciones efectuadas durante la ejecución contractual y demás elementos probatorios obrantes en el expediente administrativo.

Igualmente, la actuación administrativa explicó que las presuntas deficiencias advertidas no correspondían a situaciones aisladas o meramente formales, sino a hechos que evidenciaban una afectación directa sobre la ejecución del objeto contractual y sobre la adecuada prestación del servicio de salud visual a cargo de la Entidad.

Particularmente, la citación puso de presente que durante la ejecución contractual se evidenció la entrega extemporánea o la no entrega de lentes y monturas dentro del término máximo de doce (12) días hábiles previsto contractualmente; la falta de cargue oportuno de fórmulas médicas indispensables para la generación de autorizaciones administrativas; la ausencia de presentación oportuna de la facturación correspondiente a varios períodos contractuales; el incremento progresivo de peticiones, quejas, reclamos, solicitudes, derechos de petición y acciones de tutela promovidas por los usuarios afectados; la ausencia de respuesta efectiva a múltiples requerimientos formulados por la supervisión contractual; y el incumplimiento de diversas condiciones técnicas indispensables para garantizar la continuidad, oportunidad y calidad del servicio contratado.

Del mismo modo, dentro de la citación se acreditó que, de un total de cinco mil cuarenta y cuatro (5.044) usuarios registrados por la oficina de referencia y contrarreferencia, únicamente tres mil trescientos cuarenta y dos (3.342) contaban con autorización para la entrega del suministro óptico, mientras que mil setecientos dos (1.702) usuarios permanecían sin autorización debido a que el contratista no había realizado oportunamente el cargue y remisión de las fórmulas médicas y demás soportes requeridos para la expedición de dichas autorizaciones, circunstancia que generó retrasos en la materialización del suministro contratado y comprometió la continuidad del servicio de salud visual.

De igual manera, la Entidad motivó expresamente la afectación derivada de tales incumplimientos al explicar que dichas circunstancias incidieron directamente en la oportunidad y continuidad del servicio público de salud, incrementaron el número de reclamaciones formuladas por los usuarios, dificultaron el ejercicio de la supervisión contractual, impidieron

de tales conductas y las razones por las cuales dichas circunstancias podían generar la aplicación de las consecuencias contractuales previstas en el contrato.

Ahora bien, tampoco comparte esta autoridad administrativa la afirmación según la cual la citación desconoció la naturaleza indemnizatoria del seguro de cumplimiento.

Precisamente por reconocer dicha naturaleza, en la citación a audiencia por posible incumplimiento en su el capítulo VI "Tasación de perjuicios por el posible incumplimiento" se desarrolló un análisis específico sobre la afectación ocasionada por las presuntas deficiencias advertidas durante la ejecución contractual, hecho que se refuerza en el numeral 8 de la presente resolución, explicando que la tasación preliminar no obedecía a una imposición automática de la cláusula penal pecuniaria, si no al ejercicio de la facultad contractual encaminada a estimar anticipadamente los perjuicios que podrían derivarse del eventual incumplimiento de obligaciones esenciales del contrato que decantan en la "Tasación de perjuicios por el posible incumplimiento", análisis que fue complementado en el acápite VI-A "Adecuación jurídica de la medida contractual procedente" de la mencionada citación, mediante la interpretación sistemática de la cláusula penal pactada por las partes y de los documentos precontractuales que integran el negocio jurídico.

En consecuencia, la tesis planteada por la compañía aseguradora parte de un entendimiento incompleto del contenido de la citación a audiencia, pues desconoce que la Entidad sí expuso los fundamentos fácticos, contractuales y jurídicos que sustentan tanto la existencia del posible incumplimiento como la afectación derivada del mismo y la procedencia de efectuar una tasación preliminar dentro del procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

9.2.2. La jurisprudencia invocada por la compañía aseguradora no desvirtúa la motivación contenida en la citación a audiencia.

La compañía aseguradora sostiene que la citación a audiencia carece de motivación suficiente respecto del perjuicio presuntamente ocasionado, argumentando que la Entidad se limitó a afirmar la existencia de un incumplimiento sin demostrar un daño patrimonial cierto, directo y cuantificable. Para sustentar dicha afirmación invoca la sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 22 de abril de 2009, expediente 14667, con ponencia de la Consejera Myriam Guerrero de Escobar.

No obstante, la interpretación realizada por la aseguradora corresponde únicamente a un aparte de la providencia y prescinde del análisis integral efectuado por el Consejo de Estado sobre el alcance de las competencias de la Administración en materia de garantías contractuales.

En efecto, la providencia invocada reconoce que la garantía de cumplimiento tiene naturaleza indemnizatoria al señalar que:

> *"La garantía de cumplimiento del contrato estatal (...) tiene carácter indemnizatorio pues su finalidad (...) es proteger el patrimonio público del daño que le puede ocasionar el posible incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del particular contratista y de esta manera evitar que dicho patrimonio se vea afectado o empobrecido."*

Sin embargo, la misma decisión precisa que esa naturaleza indemnizatoria no limita la competencia de la entidad estatal para declarar el siniestro y efectuar la cuantificación del

conlleva la de cuantificar el perjuicio, aun después de la terminación del contrato, mediante la expedición de actos administrativos..."

Igualmente, la misma providencia aclaró que en materia de contratación estatal la efectividad de la garantía no está sometida al procedimiento ordinario previsto en los artículos 1075 y 1077 del Código de Comercio, al indicar:

"...en materia de contratación estatal no aplica el procedimiento previsto en los artículos 1075 y 1077 del Código de Comercio (...) toda vez que tal reclamación se suple a través de la expedición de un acto administrativo mediante el cual la Administración unilateralmente declara ocurrido el siniestro y ordena la efectividad de la garantía..."

Así las cosas, la sentencia citada por la aseguradora no exige que la Entidad demuestre de manera definitiva el perjuicio antes de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, ni restringe la facultad administrativa para efectuar una valoración preliminar de los perjuicios dentro del acto de citación; por el contrario, reconoce expresamente que corresponde a la Administración adelantar esa valoración mediante acto administrativo debidamente motivado, con plena observancia del debido proceso y sujeto al posterior ejercicio del derecho de defensa y contradicción.

Precisamente ese fue el alcance de la citación a audiencia expedida dentro del presente procedimiento; en ella la Entidad no se limitó a afirmar la existencia de un incumplimiento de manera abstracta, sino que expuso las circunstancias fácticas que, en esta etapa de la actuación, permitían advertir una posible afectación derivada del incumplimiento de obligaciones esenciales del contrato, entre ellas la entrega inoportuna de lentes y monturas, la persistencia de órdenes pendientes al vencimiento del plazo contractual, la falta de cargue oportuno de soportes para la generación de autorizaciones, el incremento de peticiones, quejas, reclamos, solicitudes, acciones de tutela e incidentes de desacato promovidos por los usuarios, así como el incumplimiento de los requerimientos formulados por la supervisión, circunstancias todas documentadas dentro del expediente contractual y expresamente desarrolladas en el acto de citación.

Debe resaltarse, además, que la propia citación precisó que la cuantificación efectuada tenía carácter preliminar, en cuanto constituía la base sobre la cual se desarrollaría el debate probatorio y jurídico previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, garantizando plenamente los derechos de defensa y contradicción tanto del contratista como de la compañía garante.

En consecuencia, no resulta jurídicamente acertado afirmar, como lo hace la aseguradora, que la Entidad hubiera adoptado una decisión definitiva sobre la existencia y cuantía de los perjuicios sin permitir el ejercicio del contradictorio.

Por consiguiente, el argumento planteado por Seguros del Estado S.A. no está llamado a prosperar, pues la misma sentencia que invoca reconoce la competencia de la Administración para declarar el siniestro, cuantificar preliminarmente los perjuicios mediante acto administrativo motivado y adelantar el procedimiento administrativo correspondiente, actuaciones que fueron observadas por la Entidad en la citación a audiencia objeto de la presente actuación.

9.2.3. La naturaleza indemnizatoria del seguro de cumplimiento no [illegible]

Tal interpretación no corresponde al alcance que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido a las facultades de la Administración en materia de contratación estatal.

En efecto, la sentencia del Consejo de Estado del veintidós (22) de abril de dos mil nueve (2009), expediente 14667, invocada por la propia aseguradora, reconoce que la garantía de cumplimiento tiene naturaleza indemnizatoria y busca proteger el patrimonio público frente al incumplimiento de las obligaciones contractuales; sin embargo, esa misma providencia precisa que la Administración cuenta con la potestad de declarar unilateralmente la ocurrencia del siniestro, cuantificar los perjuicios y hacer efectiva la garantía mediante acto administrativo motivado.

En dicha providencia la Sección Tercera expresó:

> *"La Administración goza de la prerrogativa de declarar el siniestro derivado de la ejecución de los contratos estatales, de hacer efectiva la garantía que ha sido constituida a su favor, y (...) tal prerrogativa conlleva la de cuantificar el perjuicio, aun después de la terminación del contrato, mediante la expedición de actos administrativos..."* (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de abril de 2009, Exp. 14667).

Igualmente indicó:

> *"La entidad pública asegurada tiene la potestad de declarar unilateralmente la ocurrencia del siniestro mediante acto administrativo en el cual deberá determinarse la cuantía del daño causado, al margen incluso de que la compañía de seguros no comparta su decisión."*

La anterior precisión resulta determinante para el presente asunto, pues evidencia que la cuantificación del perjuicio constituye precisamente uno de los aspectos que corresponde desarrollar dentro del acto administrativo que decide la actuación prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, a partir de la valoración integral del material probatorio recaudado durante el procedimiento, y no un presupuesto que deba acreditarse en términos absolutos con anterioridad al inicio de la actuación administrativa.

En el presente caso, la citación a audiencia expuso de manera detallada los hechos constitutivos del presunto incumplimiento, identificó las obligaciones contractuales cuya inobservancia fue advertida por la supervisión, explicó las afectaciones ocasionadas a la prestación del servicio de salud y desarrolló expresamente el acápite denominado "Tasación de perjuicios por el posible incumplimiento", en el cual se justificó la utilización de la cláusula penal pecuniaria como mecanismo convencional de estimación anticipada de los perjuicios, con fundamento en las estipulaciones contractuales y en los documentos que integran el proceso de selección.

En consecuencia, no resulta acertado afirmar que la Entidad omitió motivar el perjuicio, pues precisamente la actuación administrativa contiene un desarrollo específico sobre las razones jurídicas, contractuales y fácticas que sustentan la tasación preliminar efectuada, garantizando además que dicha cuantificación fuera objeto de contradicción por parte del contratista y de la compañía aseguradora dentro del presente procedimiento administrativo.

Tampoco puede compartirse la tesis según la cual únicamente existiría perjuicio cuando se demostrara un detrimento patrimonial diferente de la propia afectación generada por el incumplimiento de obligaciones esenciales del contrato

trasciende el simple incumplimiento formal y compromete directamente la adecuada prestación del servicio público cuya satisfacción constituye la finalidad del contrato estatal.

Precisamente por ello, la cláusula penal pactada por las partes constituye un mecanismo de estimación anticipada de los perjuicios derivados del incumplimiento contractual, sin perjuicio de que la Entidad, como lo prevén los documentos contractuales, pueda reclamar perjuicios adicionales cuando estos lleguen a acreditarse.

Bajo esa perspectiva, la citación a audiencia no se limitó a afirmar la existencia de un posible incumplimiento, sino que expuso los hechos que, en criterio de la Entidad, evidenciaban una afectación a la ejecución contractual, identificó las obligaciones presuntamente inobservadas, explicó las consecuencias generadas sobre la prestación del servicio y efectuó una tasación preliminar sustentada en la cláusula penal pecuniaria pactada contractualmente, precisando que dicha cuantificación sería objeto de valoración dentro del procedimiento administrativo, con plena garantía de los derechos de defensa y contradicción.

Por consiguiente, no resulta acertada la afirmación de la aseguradora según la cual la naturaleza indemnizatoria del seguro impedía a la Entidad efectuar la tasación preliminar contenida en la citación. Precisamente, el procedimiento administrativo tiene como finalidad permitir que las partes controviertan tanto los hechos como la valoración jurídica y económica efectuada inicialmente por la Administración, antes de la adopción de la decisión definitiva.

9.2.4. Sobre la alegada inexistencia de incumplimiento atribuible al contratista - La jurisprudencia invocada por la aseguradora sobre el incumplimiento contractual no desvirtúa los hechos acreditados dentro de la presente actuación administrativa.

La compañía aseguradora sostiene que las demoras, inconsistencias operativas y demás circunstancias expuestas en la citación a audiencia no constituyen por sí mismas un incumplimiento contractual y que, conforme a la sentencia del Consejo de Estado del 24 de julio de 2013, expediente 25131, la Entidad debía demostrar que tales situaciones eran imputables al contratista y le ocasionaron un perjuicio cierto.

La Entidad no comparte dicha interpretación, teniendo en cuenta que:

En primer lugar, debe precisarse que la actuación administrativa no se encuentra sustentada únicamente en la existencia de retrasos aislados o de simples inconvenientes operativos; tal como quedó ampliamente expuesto en la citación a audiencia, el posible incumplimiento se estructuró a partir del análisis integral de la ejecución contractual, de los informes de supervisión, de las evidencias documentales incorporadas al expediente y de la presunta inobservancia de diversas obligaciones esenciales asumidas por el contratista, entre ellas la entrega oportuna de lentes y monturas dentro de los plazos contractualmente establecidos, el cargue oportuno de los soportes requeridos para la generación de autorizaciones, la atención de los requerimientos formulados por la supervisión, el cumplimiento de las condiciones técnicas previstas para la prestación del servicio y la observancia de los procedimientos operativos indispensables para garantizar la continuidad y oportunidad en la atención de los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional.

En ese sentido, la sentencia del 24 de julio de 2013, Consejo de Estado, Sección Tercera,

En efecto, en dicha providencia el Consejo de Estado precisó:

> *"El incumplimiento consiste en la inejecución de las prestaciones a cargo del deudor por causas que le sean imputables, circunstancia que puede dar lugar a la obligación de indemnizar los perjuicios ocasionados al acreedor."*

Esta consideración, lejos de respaldar la tesis de la aseguradora, reafirma la necesidad de analizar si las obligaciones contractuales fueron ejecutadas en la forma, oportunidad y condiciones libremente pactadas por las partes, aspecto que precisamente constituye el objeto del presente procedimiento administrativo.

En el caso concreto, los elementos probatorios incorporados al expediente evidencian que las situaciones advertidas por la supervisión no correspondieron a hechos aislados ni a simples retrasos sin trascendencia jurídica, sino a deficiencias reiteradas en la ejecución de obligaciones que integraban la línea técnica del contrato y que incidían directamente en la prestación del servicio contratado; así lo demuestran, entre otros aspectos, el incremento de peticiones, quejas, reclamos, solicitudes, acciones de tutela e incidentes de desacato promovidos por los usuarios afectados; los reiterados requerimientos efectuados por la supervisión para obtener el cumplimiento de las obligaciones contractuales; las inconsistencias advertidas en el cargue de soportes para la expedición de autorizaciones; y la persistencia de órdenes de servicio pendientes al vencimiento del plazo contractual.

En ese contexto, la atribución del posible incumplimiento no surge de una presunción ni de una valoración exclusivamente objetiva del resultado, sino del análisis conjunto de los informes de supervisión, de las comunicaciones obrantes en el expediente, de la documentación contractual y de las demás pruebas recaudadas durante la actuación, las cuales permiten establecer, en esta etapa procesal, una relación directa entre las obligaciones contractuales presuntamente inobservadas y las afectaciones evidenciadas durante la ejecución del contrato.

En consecuencia, la jurisprudencia invocada por la aseguradora no desvirtúa los fundamentos de la citación a audiencia, pues la presente actuación administrativa no reprocha cualquier retraso o inconveniente operativo, sino la presunta inobservancia de obligaciones contractuales esenciales cuya verificación corresponde resolver mediante la valoración integral del material probatorio y de los argumentos de defensa presentados por las partes.

9.2.5. La jurisprudencia invocada por la compañía aseguradora no desvirtúa la configuración del presunto incumplimiento contractual objeto de la presente actuación administrativa

La compañía aseguradora sostiene que, conforme a la sentencia del Consejo de Estado del 24 de julio de 2013, expediente 25131, las demoras advertidas durante la ejecución contractual no constituyen por sí mismas un incumplimiento jurídicamente atribuible al contratista y que, en consecuencia, la Entidad no acreditó los presupuestos necesarios para estructurar la responsabilidad contractual.

No obstante, dicha interpretación corresponde a una lectura parcial de la providencia invocada.

En efecto, el Consejo de Estado precisó que el contrato constituye una fuente de

como satisfacción de la prestación (pago) en la medida en que se ajuste plenamente a lo convenido."

Esta precisión resulta particularmente relevante para el presente asunto, pues las obligaciones asumidas por VISIÓN TOTAL S.A.S. no se limitaban al simple suministro material de lentes y monturas, dado que el contrato incorporó un conjunto de obligaciones técnicas, operativas y administrativas orientadas a garantizar la prestación continua, oportuna y eficiente del servicio, comprendiendo, entre otras, el cumplimiento de los tiempos de entrega, el cargue oportuno de la información necesaria para la expedición de autorizaciones, la atención de los requerimientos formulados por la supervisión, el cumplimiento de las especificaciones técnicas pactadas y la observancia de los procedimientos definidos para la ejecución contractual.

De igual manera, la misma sentencia señaló expresamente:

"Se estará en presencia de un incumplimiento si la prestación no se satisface en la forma y en la oportunidad debida y si además esa insatisfacción es imputable al deudor."

Contrario a lo afirmado por la aseguradora, precisamente ese es el análisis desarrollado en la citación a audiencia; teniendo en cuenta que, la actuación administrativa no fundamentó el presunto incumplimiento en la mera existencia de retrasos aislados, sino en la verificación de múltiples hechos concurrentes que, apreciados integralmente, evidenciaban la presunta inobservancia de obligaciones contractuales esenciales, entre ellos se encuentran los reiterados incumplimientos en los tiempos de entrega, las inconsistencias en el cargue de soportes para la expedición de autorizaciones, la falta de atención oportuna de requerimientos formulados por la supervisión, el incremento de peticiones, quejas, reclamos, acciones de tutela e incidentes de desacato promovidos por los usuarios afectados y la persistencia de órdenes de servicio pendientes al vencimiento del plazo contractual.

Así mismo, la providencia invocada por la aseguradora precisó que:

"El incumplimiento, entendido como la inejecución por parte del deudor de las prestaciones a su cargo por causas que le son imputables a él, puede dar lugar al deber de indemnizar perjuicios si es que esa inejecución le ha causado un daño al acreedor."

Sin embargo, la aseguradora omite considerar que la determinación acerca de si la inejecución resulta atribuible al contratista constituye precisamente el objeto del procedimiento administrativo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. La citación a audiencia expuso los hechos, identificó las obligaciones contractuales presuntamente inobservadas, incorporó los informes de supervisión y las evidencias documentales que sustentan preliminarmente dicha conclusión y otorgó al contratista y a la garante la oportunidad de ejercer plenamente sus derechos de defensa y contradicción.

En ese contexto, la atribución del presunto incumplimiento no deriva de una presunción automática ni de un análisis exclusivamente objetivo del resultado, sino de la valoración integral del acervo probatorio que obra en el expediente contractual, dentro del cual se evidencian circunstancias objetivas que permiten inferir, en esta etapa de la actuación, la presunta inobservancia de obligaciones esenciales libremente asumidas por el contratista.

9.2.6. Las circunstancias operativas invocadas por la compañía aseguradora no desvirtúan el presunto incumplimiento ni constituyen causa exonerativa de responsabilidad contractual

La compañía aseguradora sostiene que las situaciones advertidas durante la ejecución del Contrato de Suministro No. 81-8-20194-25 pudieron obedecer a factores administrativos, procedimentales u operativos propios del funcionamiento del Subsistema de Salud de la Policía Nacional, tales como la gestión de autorizaciones, la validación de fórmulas médicas y la dinámica propia de la prestación del servicio, razón por la cual considera que la Entidad no demostró que las deficiencias advertidas fueran atribuibles al contratista.

La Entidad no comparte dicha apreciación, teniendo en cuenta que, la afirmación de la aseguradora parte de una hipótesis meramente conjetural, pues se limita a señalar que las dificultades "pudieron obedecer" a circunstancias ajenas al contratista, sin identificar de manera concreta cuáles obligaciones contractuales resultaron afectadas por cada uno de esos supuestos eventos, en qué periodos ocurrieron, cuál fue su incidencia efectiva sobre la ejecución del contrato y, principalmente, sin aportar elementos de convicción que permitan establecer que dichas circunstancias constituyeron una verdadera causa extraña capaz de excluir la responsabilidad contractual.

Precisamente, el Consejo de Estado ha señalado que la fuerza mayor únicamente exonera de responsabilidad cuando se demuestra la ocurrencia de un hecho extraño, imprevisible e irresistible, capaz de hacer imposible el cumplimiento de la obligación.

Al respecto, la Sección Tercera precisó:

> *"La fuerza mayor es un hecho extraño a las partes contratantes, imprevisible e irresistible que determina la inejecución de las obligaciones derivadas del contrato. Constituye causa eximente de responsabilidad porque rompe el nexo causal entre la no ejecución del contrato y el daño derivado del mismo." (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de septiembre de 2003, Exp.* 14781).

La misma providencia explicó que la irresistibilidad, en materia contractual,

> *"se traduce en la imposibilidad absoluta para el contratante o contratista de cumplir sus obligaciones en las condiciones o plazos acordados."*

Y agregó que la fuerza mayor debe diferenciarse de aquellos eventos en los cuales la ejecución del contrato simplemente se torna más difícil u onerosa, supuesto que no libera al contratista del cumplimiento de sus obligaciones.

Este criterio fue reiterado posteriormente por el Consejo de Estado al señalar que:

> *"...la fuerza mayor... hace imposible el cumplimiento de la obligación, lo que descarta, por lo tanto, aquellos casos en los que dicho cumplimiento simplemente se dificulta o se hace más oneroso, pero se puede ejecutar la prestación a cargo del deudor."*

Y concluyó que, en el caso analizado, la causal exonerativa no fue acreditada porque el contratista no demostró los presupuestos exigidos por la ley para su configuración.

Por el contrario, las circunstancias alegadas corresponden al contexto normal dentro del cual debía ejecutarse el Contrato de Suministro No. 81-8-20194-25 y, por tanto, hacían parte de las condiciones conocidas por el contratista desde la presentación de su oferta y la celebración del negocio jurídico.

Aunado a lo anterior, es de tener en cuenta que por parte de la Regional de Aseguramiento en salud No.1, mas específicamente por el médico autorizador y supervisor del contrato, se realizaron correos, actas y requerimientos dirigidos al contratista VISION TOTAL S.A.S en las cuales se hizo manifestación de las falencias en relación a las demoras en el cargue de formulas medicas para autorizar y borrado o eliminación de documentación en el Drive, de igual forma la demora en la entrega de los elementos de corrección óptica, todo esto siendo esbozado a lo largo de la audiencia.

En consecuencia, las manifestaciones formuladas por la compañía aseguradora no desvirtúan los hechos expuestos en la citación a audiencia ni constituyen fundamento suficiente para excluir, en esta etapa del procedimiento, la responsabilidad derivada del presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales.

9.2.7. Sobre la alegada indebida tasación de la cláusula penal pecuniaria - La tasación preliminar efectuada por la Entidad se ajustó a los criterios de proporcionalidad desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado

La compañía aseguradora sostiene que la tasación preliminar contenida en la citación a audiencia vulnera los principios de razonabilidad y proporcionalidad, por cuanto, a su juicio, la cláusula penal pecuniaria únicamente podía calcularse sobre el valor de las obligaciones presuntamente incumplidas y no sobre el valor total del contrato; por eso, con fundamento en esa premisa, propone reducir la tasación efectuada por la Entidad a un porcentaje equivalente al quince por ciento (15 %) del valor contractual, argumentando que ese sería el verdadero alcance del incumplimiento.

La Entidad no comparte dicha interpretación; considerando que, la citación a audiencia no desconoció la naturaleza indemnizatoria de la cláusula penal pecuniaria ni aplicó automáticamente el porcentaje máximo previsto contractualmente, por el contrario, en el acápite denominado "Adecuación jurídica de la medida contractual procedente" se desarrolló expresamente la interpretación sistemática de la cláusula décima sexta del contrato, de los estudios previos y del pliego de condiciones, concluyéndose que la cláusula penal procedía tanto frente al incumplimiento total como frente al incumplimiento parcial, correspondiendo, en este último evento, una tasación proporcional a la magnitud de las obligaciones incumplidas.

Precisamente en aplicación de ese criterio, la Entidad no acudió al porcentaje máximo convencionalmente previsto (equivalente al veinte por ciento (20 %) del valor contractual) sino que efectuó una tasación preliminar del diez por ciento (10 %), sustentada en la naturaleza de las obligaciones presuntamente incumplidas, el grado de afectación evidenciado durante la ejecución contractual, la persistencia de las falencias advertidas por la supervisión, el porcentaje de ejecución informado y las consecuencias que tales incumplimientos generaron sobre la prestación del servicio de salud.

En este punto, la interpretación efectuada por la Entidad resulta concordante con la desarrollada por el Consejo de Estado en [illegible]

Este precedente no establece, como lo sostiene la compañía aseguradora, que la Administración deba aceptar sin mayor análisis el porcentaje de incumplimiento propuesto por el contratista o por la aseguradora, lo que exige es que la tasación guarde correspondencia con el incumplimiento efectivamente acreditado, circunstancia que precisamente fue objeto de análisis en la citación a audiencia mediante la valoración conjunta de las obligaciones contractuales comprometidas, los informes de supervisión, las evidencias documentales obrantes en el expediente y el impacto generado sobre la adecuada prestación del servicio.

Así mismo; la providencia invocada por la propia aseguradora precisa que la disminución de la estimación anticipada de perjuicios exige demostrar que la cuantificación inicialmente realizada resulta excesiva; de hecho, al resolver el caso concreto, el Consejo de Estado concluyó que:

"...no se probó que haya sido excesiva la estimación anticipada de perjuicios, requisito sine qua non para la prosperidad de las pretensiones de disminución del valor del siniestro de incumplimiento."

Esa consideración resulta plenamente aplicable al presente procedimiento administrativo.

En efecto, la compañía aseguradora afirma que el eventual incumplimiento correspondería únicamente al quince por ciento (15 %) del valor contractual y, con fundamento en esa premisa, propone una nueva cuantificación de la cláusula penal pecuniaria; sin embargo, dicha afirmación carece de soporte técnico y probatorio, pues no identifica cuáles obligaciones contractuales deben excluirse de la valoración realizada por la Entidad, no desarrolla un análisis individualizado de las obligaciones presuntamente cumplidas e incumplidas, no explica la metodología utilizada para obtener el porcentaje propuesto y tampoco desvirtúa los fundamentos fácticos y técnicos expuestos en la citación a audiencia.

Por el contrario, la oposición formulada se limita a proponer una cuantificación distinta, sin demostrar que la tasación preliminar efectuada por la Entidad resulte desproporcionada frente al alcance de los incumplimientos objeto de análisis.

En consecuencia, la sentencia invocada por la propia compañía aseguradora no desvirtúa la legalidad de la tasación preliminar contenida en la citación a audiencia; antes bien, confirma que la Administración debe motivar la cuantificación del siniestro con fundamento en el incumplimiento efectivamente identificado, exigencia que fue observada por esta Entidad al desarrollar los criterios fácticos, técnicos y jurídicos que sustentaron la aplicación preliminar del diez por ciento (10 %) de la cláusula penal pecuniaria, porcentaje inferior al máximo convencionalmente pactado.

9.2.8. La aseguradora no acreditó que la tasación preliminar efectuada por la Entidad fuera excesiva ni desvirtuó los criterios objetivos que la sustentan

La compañía aseguradora sostiene que la cláusula penal pecuniaria debía calcularse exclusivamente sobre el valor correspondiente al supuesto incumplimiento parcial, estimado por ella en un quince por ciento (15 %) del contrato, razón por la cual propone reducir la cuantificación preliminar efectuada por la Entidad a la suma de $16.512.010,52; Sin embargo, dicho planteamiento constituye una afirmación carente de soporte técnico, jurídico y probatorio suficiente para desvirtuar la valoración contenida en la citación a audiencia.

con los informes de supervisión, las evidencias documentales incorporadas al expediente, las PQRS, las acciones de tutela, los incidentes de desacato, los requerimientos de la supervisión ni los demás elementos que sirvieron de fundamento a la citación.

Por el contrario, la tasación preliminar realizada por la Entidad sí expuso las razones que justificaban la aplicación de un porcentaje equivalente al diez por ciento (10 %) del valor contractual, inferior al máximo convencionalmente pactado, atendiendo, entre otros aspectos, la naturaleza de las obligaciones comprometidas, la persistencia de los incumplimientos advertidos durante la ejecución, el impacto ocasionado sobre la prestación del servicio y el porcentaje de ejecución efectivamente acreditado; tales criterios fueron desarrollados expresamente en los apartados "Tasación de perjuicios por el posible incumplimiento" y "Adecuación jurídica de la medida contractual procedente" de la citación a audiencia, de manera que la cuantificación no obedeció a una aplicación automática de la cláusula penal, sino a un ejercicio motivado de valoración jurídica y técnica.

Precisamente sobre este aspecto, el Consejo de Estado, en sentencia de 30 de noviembre de 2017 (Exp. 39285, C.P. Ramiro Pazos Guerrero), al analizar una controversia en la que se solicitaba la reducción del valor del siniestro por estimarse excesiva la cláusula penal, concluyó que:

> *"...no se probó que haya sido excesiva la estimación anticipada de perjuicios, requisito sine qua non para la prosperidad de las pretensiones de disminución del valor del siniestro de incumplimiento."*

Este criterio resulta plenamente aplicable al caso objeto de estudio. La aseguradora pretende que la Entidad sustituya la tasación preliminar contenida en la citación por la cuantificación que unilateralmente propone; sin embargo, no demuestra que la valoración efectuada por la Administración sea excesiva, irrazonable o desproporcionada, ni aporta un análisis técnico que permita concluir que las obligaciones consideradas incumplidas representan únicamente el porcentaje que afirma.

Debe resaltarse, además, que la cuantificación contenida en la citación constituye una tasación preliminar, formulada precisamente para garantizar el ejercicio del derecho de defensa dentro del procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Por ello, el valor inicialmente considerado por la Entidad no constituye una decisión definitiva e inmodificable, sino una estimación motivada susceptible de ser confirmada, ajustada o modificada una vez valorado integralmente el material probatorio recaudado durante la actuación administrativa.

En consecuencia, la oposición formulada por la compañía aseguradora no logra desvirtuar los fundamentos técnicos y jurídicos de la tasación preliminar efectuada por la Entidad, pues se limita a proponer una cuantificación alternativa sin acreditar, como lo exige el precedente del Consejo de Estado, que la estimación inicialmente realizada resulte efectivamente excesiva o desproporcionada.

9.2.9. La alegada inexistencia del siniestro no desvirtúa la procedencia de la actuación administrativa

La compañía aseguradora sostiene que en el presente caso no se configuró el siniestro amparado por la póliza de cumplimiento, por cuanto, a su juicio, la Entidad [illegible]

La Entidad no comparte dicha interpretación; puesto que, el argumento de la aseguradora parte de una comprensión incompleta de la naturaleza del acto administrativo mediante el cual la Administración declara el siniestro y hace efectiva la garantía única de cumplimiento.

Al respecto, el Consejo de Estado, en sentencia del 22 de abril de 2009 (Exp. 14667, C.P. Myriam Guerrero de Escobar), reiteró que la Administración goza de la potestad legal para declarar unilateralmente la ocurrencia del siniestro y cuantificar los perjuicios derivados del incumplimiento contractual mediante acto administrativo motivado, precisando expresamente:

> *"La Sala reitera el criterio que de años atrás ha consolidado en el sentido de que la Administración goza de la prerrogativa de declarar el siniestro derivado de la ejecución de los contratos estatales, de hacer efectiva la garantía que ha sido constituida a su favor, y en esta oportunidad precisa que tal prerrogativa conlleva la de cuantificar el perjuicio, aún después de la terminación del contrato, mediante la expedición de actos administrativos..."*

La misma providencia añadió:

> *"La entidad pública asegurada tiene, la potestad de declarar unilateralmente la ocurrencia del siniestro mediante acto administrativo en el cual deberá determinarse la cuantía del daño causado, al margen, incluso, de que la compañía de seguros no comparta su decisión, inconformidad que puede hacer manifiesta mediante los recursos previstos en la ley y posteriormente, si es del caso, por vía judicial."*

De este precedente se desprende que la discrepancia de la aseguradora respecto de la valoración efectuada por la Entidad no impide el ejercicio de la potestad administrativa conferida por el ordenamiento jurídico para declarar el incumplimiento, establecer la ocurrencia del siniestro y determinar preliminarmente la cuantía de los perjuicios, decisión que precisamente constituye el objeto del presente procedimiento administrativo.

Por otra parte, tampoco resulta acertada la afirmación según la cual la ejecución material de parte del contrato excluiría, por sí sola, la configuración del siniestro.

El propio Consejo de Estado ha reconocido que la garantía de cumplimiento protege a la Administración frente a los perjuicios derivados del incumplimiento total o parcial, así como del cumplimiento tardío o defectuoso de las obligaciones contractuales; efectivamente, la sentencia de 22 de abril de 2009 precisó:

> *"La garantía de cumplimiento del contrato estatal mediante la cual la compañía de seguros se compromete a pagar los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones contraídas por el tomador en virtud de la celebración de un contrato tiene carácter indemnizatorio (...), pues su finalidad (...) es proteger el patrimonio público del daño que le puede ocasionar el posible incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del particular contratista."*

Precisamente por ello, la discusión jurídica no consiste en establecer si el contrato tuvo algún grado de ejecución, circunstancia que nunca ha sido desconocida por esta Entidad, sino en determinar si durante dicha ejecución se presentaron incumplimientos parciales, tardíos o defectuosos capaces de comprometer la responsabilidad contractual del contratista y generar la afectación cuya existencia fue desarrollada en la citación a

contractuales cuyo incumplimiento fue documentado mediante informes de supervisión, requerimientos, PQRS, acciones constitucionales y demás pruebas incorporadas al expediente.

En consecuencia, el hecho de que el contratista hubiese ejecutado parcialmente algunas prestaciones del contrato no excluye jurídicamente la posibilidad de declarar la ocurrencia del siniestro cuando, como ocurre en el presente asunto, existen elementos de juicio que permiten inferir razonablemente la existencia de incumplimientos parciales, tardíos o defectuosos susceptibles de generar la afectación patrimonial cuya valoración corresponde precisamente efectuar dentro de este procedimiento administrativo.

9.2.10. No prospera la afirmación según la cual la Entidad omitió demostrar el perjuicio derivado del incumplimiento contractual.

La compañía aseguradora sostiene que la Entidad no explicó de qué manera el presunto incumplimiento generó un perjuicio cierto al patrimonio público, afirmando que la citación a audiencia se limitó a enunciar incumplimientos sin acreditar el daño cuya indemnización pretende obtener mediante la efectividad de la garantía de cumplimiento.

Dicho planteamiento no tiene consonancia con el contenido de la actuación administrativa; toda vez que, basta revisar el acápite VI. "*Tasación de perjuicios por el posible incumplimiento*" y el numeral VI-A. "*Adecuación jurídica de la medida contractual*" establecido en la citación a audiencia para advertir que la Entidad expuso de manera expresa las razones fácticas, técnicas y jurídicas que sustentan la existencia de una afectación derivada del presunto incumplimiento contractual, así como los criterios empleados para realizar la tasación preliminar de la cláusula penal pecuniaria.

En dicha motivación no se efectuó una simple afirmación abstracta del incumplimiento; por el contrario, la Entidad explicó que la afectación contractual se encontraba asociada, entre otros aspectos, a:

- La entrega inoportuna de lentes y monturas a los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional.
- La omisión en el cargue oportuno de los soportes requeridos para la generación de autorizaciones.
- El incremento de peticiones, quejas, reclamos, solicitudes, acciones de tutela e incidentes de desacato promovidos por los usuarios afectados.
- La falta de atención de los requerimientos formulados por la supervisión contractual.
- La persistencia de tales incumplimientos hasta el vencimiento del plazo contractual
- La consecuente afectación de la adecuada prestación del servicio público de salud cuya satisfacción constituía la finalidad del contrato.

Es decir, la Entidad no fundamentó la tasación sobre una presunción genérica de incumplimiento, sino sobre hechos específicos documentados durante la ejecución contractual y sobre el impacto que dichas conductas produjeron respecto del adecuado cumplimiento de las obligaciones asumidas por el contratista.

En este contexto, la compañía aseguradora parte de una premisa equivocada al exigir que

las partes para adoptar la decisión definitiva sobre la declaratoria de incumplimiento, la ocurrencia del siniestro y la cuantificación de los perjuicios.

Así lo reconoció el Consejo de Estado en sentencia de 22 de abril de 2009 (Exp. 14667, C.P. Myriam Guerrero de Escobar), al señalar:

> *"La Administración goza de la prerrogativa de declarar el siniestro derivado de la ejecución de los contratos estatales, de hacer efectiva la garantía que ha sido constituida a su favor y (...) dicha prerrogativa conlleva la de cuantificar el perjuicio, aún después de la terminación del contrato, mediante la expedición de actos administrativos."*

En el mismo sentido, la providencia precisó:

> *"La entidad pública asegurada tiene la potestad de declarar unilateralmente la ocurrencia del siniestro mediante acto administrativo en el cual deberá determinarse la cuantía del daño causado (...)."*

De igual manera, la sentencia del 30 de noviembre de 2017 (Exp. 39285, C.P. Ramiro Pazos Guerrero) reiteró que el acto administrativo que declara el siniestro debe encontrarse debidamente motivado con fundamento en los hechos acreditados dentro de la actuación contractual, indicando:

> *"...el acto administrativo que declaró el siniestro cumplió con los requerimientos legales para ello, ya que (i) indicó los fundamentos de hecho que permitían entender configurado el siniestro de incumplimiento, conforme a las pruebas obrantes en el proceso de contratación..."*

Precisamente ese estándar fue observado por esta Entidad; pues, la citación a audiencia expuso detalladamente los hechos constitutivos del presunto incumplimiento, identificó las obligaciones contractuales comprometidas, relacionó las pruebas que soportaban tales conclusiones y explicó las razones por las cuales dichas circunstancias justificaban efectuar una tasación preliminar de los perjuicios mediante la aplicación proporcional de la cláusula penal pecuniaria.

En consecuencia, no resulta acertado afirmar que la Entidad omitió motivar la existencia del perjuicio o que la actuación administrativa carece de soporte probatorio, pues tales aspectos fueron desarrollados expresamente desde el acto de citación y constituyen precisamente el objeto del presente procedimiento administrativo.

9.2.11. No prospera el argumento según el cual la Entidad no acreditó que los incumplimientos fueran atribuibles al contratista.

La compañía aseguradora sostiene que los retrasos e inconsistencias advertidos durante la ejecución del Contrato de Suministro No. 81-8-20194-25 no constituyen, por sí solos, un incumplimiento jurídicamente relevante, afirmando que la Entidad omitió demostrar que tales circunstancias obedecieran a una conducta culposa, dolosa o negligente del contratista; por lo que, agrega que la actuación administrativa habría construido un reproche basado únicamente en el resultado, sin efectuar un análisis de causalidad que permitiera atribuir los hechos exclusivamente al contratista.

La Entidad no comparte dicha apreciación, pues, debe precisarse que la actuación

De igual manera, en el numeral 9.1 de la presente decisión se efectuó un análisis integral de los argumentos expuestos por el contratista, concluyéndose que las circunstancias invocadas como justificación de los incumplimientos (entre ellas las dificultades administrativas, operativas y logísticas alegadas durante la ejecución contractual) no constituyen hechos imprevisibles, irresistibles o ajenos a su esfera de control que permitan excluir su responsabilidad contractual.

En consecuencia, no resulta acertado afirmar que la Entidad omitió analizar la imputación del incumplimiento. Por el contrario, dicha valoración constituye precisamente uno de los ejes centrales de la presente actuación administrativa y fue desarrollada con fundamento en las obligaciones expresamente asumidas por el contratista, los informes de supervisión, los requerimientos efectuados durante la ejecución contractual y las demás pruebas incorporadas al expediente.

Ahora bien, la aseguradora invoca la sentencia del Consejo de Estado del 24 de julio de 2013 (Exp. 25.131) para sostener que el incumplimiento únicamente se configura cuando la inejecución de las prestaciones resulta imputable al deudor.

Sobre este aspecto no existe discrepancia jurídica con la regla jurisprudencial citada, pues, el Consejo de Estado ha señalado que el incumplimiento contractual supone que la inejecución de las obligaciones sea atribuible al contratista; sin embargo, dicha exigencia no conduce automáticamente a concluir que toda alegación de dificultades operativas excluya la responsabilidad contractual.

Por el contrario, corresponde a la Administración valorar, a partir de las pruebas recaudadas, si las circunstancias invocadas constituyen verdaderas causas exonerativas de responsabilidad o si, por el contrario, corresponden a riesgos propios de la organización empresarial y de la ejecución del contrato.

Precisamente ese ejercicio fue realizado en la presente actuación administrativa; tal y como quedó ampliamente expuesto y desarrollado a lo largo del numeral 9.1, las demoras en la entrega de lentes y monturas, las falencias en el cargue de soportes, la ausencia de respuesta a los requerimientos formulados por la supervisión, las deficiencias en la atención de los usuarios y las demás irregularidades objeto de análisis no fueron acreditadas como consecuencias necesarias de actuaciones atribuibles a la Entidad ni de circunstancias constitutivas de fuerza mayor, caso fortuito o hecho exclusivo de un tercero.

Por el contrario, las pruebas obrantes en el expediente evidencian que tales situaciones guardan relación directa con obligaciones cuya gestión correspondía contractualmente al propio contratista, razón por la cual no resulta jurídicamente viable trasladar a la Administración las consecuencias derivadas de riesgos operativos que hacían parte de la organización necesaria para la adecuada ejecución del contrato.

En ese sentido, la jurisprudencia invocada por la aseguradora no desvirtúa las conclusiones alcanzadas por la Entidad; por el contrario, confirma que la atribución del incumplimiento debe realizarse mediante un análisis probatorio de las circunstancias concretas del caso, ejercicio que fue desarrollado ampliamente en la presente decisión y que permite concluir, con fundamento en el acervo probatorio recaudado, que los incumplimientos objeto de esta actuación resultan atribuibles al contratista.

La aseguradora sostiene que la Entidad tasó los perjuicios como si se tratara de un incumplimiento total, desconociendo el grado de ejecución del contrato y la naturaleza indemnizatoria del seguro de cumplimiento; sin embargo, dicha afirmación desconoce el contenido mismo de la citación a audiencia.

En efecto, desde el acápite VI. "*Tasación de perjuicios por el posible incumplimiento*" de la citación a audiencia por presunto incumplimiento, la Entidad explicó las razones jurídicas, técnicas y contractuales que sustentan la cuantificación preliminar propuesta, indicando expresamente que la cláusula penal pecuniaria prevista en el literal c) de la cláusula décima sexta del Contrato No. 81-8-20194-25 establecía un porcentaje hasta del veinte por ciento (20%) del valor contractual para los eventos de incumplimiento.

No obstante, la Entidad no aplicó dicho porcentaje máximo; por el contrario, efectuó una modulación favorable al contratista, fijando preliminarmente la cláusula penal en el diez por ciento (10%) del valor del contrato, precisamente porque la actuación administrativa parte del reconocimiento de que no se configuró un incumplimiento absoluto del objeto contractual.

Tal decisión fue motivada igualmente a partir de los documentos precontractuales, los cuales establecieron expresamente que:

"*La cuantía de la cláusula penal será como mínimo del veinte por ciento (20%) del valor del contrato cuando se trate de incumplimiento total del mismo y proporcional al incumplimiento parcial del contrato que no supere dicho porcentaje.*"

Con fundamento en dicha estipulación, la Entidad efectuó una interpretación sistemática de la cláusula contractual y de los estudios previos, concluyendo que el incumplimiento parcial permitía una tasación inferior al porcentaje máximo previsto contractualmente.

Debe resaltarse además que la modulación realizada resulta incluso más favorable para el contratista si se compara con el nivel de ejecución acreditado durante la actuación administrativa.

En la citación a audiencia quedó establecido que, con fundamento en la facturación reportada por la supervisión a corte del mes de abril de 2026, únicamente se encontraba acreditada una ejecución de $164.743.397, equivalente al 14,97 % del valor del contrato, permaneciendo pendiente de ejecución un valor de $936.057.304, correspondiente al 85,03 % del negocio jurídico.

Teniendo en cuenta la actualización con la facturación definitiva a 31 de mayo de 2026, el valor total facturado una vez finalizado el plazo de ejecución fue de $187.882.123,00 cuya variación aproximada corresponde a $23.000.000, sin alterar sustancialmente el porcentaje de ejecución, teniendo en cuenta el saldo pendiente por ejecutar antes mencionado.

Así las cosas, aun cuando el porcentaje de obligaciones pendientes de ejecución superaba ampliamente el ochenta por ciento (80%) del valor contractual, la Entidad únicamente propuso una tasación preliminar equivalente al diez por ciento (10%) del contrato, circunstancia que evidencia que la cuantificación efectuada atendió criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

Precisamente sobre este aspecto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del

proporcional hacer valer la totalidad de la estimación anticipada de perjuicios si el incumplimiento no recae sobre la totalidad del objeto contractual."

Lejos de desconocer dicho precedente, la Entidad actuó en plena consonancia con él, pues precisamente evitó imponer el porcentaje máximo convencional y optó por una cuantificación inferior, sustentada en la magnitud del incumplimiento evidenciado y en la interpretación armónica de las estipulaciones contractuales y precontractuales.

En consecuencia, no prospera la afirmación de la aseguradora según la cual la tasación preliminar desconoce la naturaleza indemnizatoria de la cláusula penal o vulnera el principio de proporcionalidad.

9.2.13. La ejecución parcial del contrato no excluye la configuración del incumplimiento contractual.

La compañía aseguradora sostiene que, por haberse ejecutado materialmente una parte del objeto contractual, no resulta jurídicamente procedente declarar el incumplimiento ni hacer efectiva la garantía de cumplimiento; dicho planteamiento no encuentra respaldo en el ordenamiento jurídico ni en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

En efecto, el hecho de que el contratista hubiere ejecutado parcialmente algunas de las prestaciones asumidas no desvirtúan, por sí mismo, la existencia del incumplimiento respecto de aquellas obligaciones que permanecieron insatisfechas, fueron ejecutadas tardíamente o se cumplieron de manera defectuosa; pues, la responsabilidad contractual no exige la inejecución absoluta del contrato, sino la verificación objetiva del incumplimiento de las obligaciones asumidas y su imputación al contratista.

Precisamente, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 30 de noviembre de 2017, expediente 39285, al analizar la declaratoria de siniestro por incumplimiento contractual, reconoció que la ejecución parcial del contrato no excluye la procedencia de la declaratoria del siniestro ni de la cláusula penal, sino que constituye un elemento que debe ser considerado para efectos de graduar la estimación anticipada de los perjuicios; en dicha providencia la Corporación precisó:

"*La tasación de perjuicios por declaratoria del siniestro de incumplimiento debe estar atada, precisamente, al incumplimiento detectado por la entidad, pues no sería proporcional hacer valer la totalidad de la estimación anticipada de perjuicios si el incumplimiento no recae sobre la totalidad del objeto contractual.*"

La misma providencia agregó que, cuando exista discusión sobre la cuantía de la cláusula penal por razón de una ejecución parcial del contrato, ello constituye un aspecto relacionado con la graduación del monto indemnizatorio, mas no con la inexistencia del incumplimiento:

"*La posibilidad de disminuir (...) el monto de la estimación anticipada de perjuicios puede presentarse cuando la entidad imponga al contratista el monto total de la cláusula, la cual puede ser considerada (...) excesiva, en consideración a la ejecución parcial que haya hecho del objeto del contrato.*"

Así las cosas, la propia jurisprudencia invocada por la aseguradora desvirtúa la conclusión que pretende derivar de ella, pues reconoce expresamente que la ejecución parcial del

tasación preliminar equivalente al diez por ciento (10%), circunstancia que evidencia la aplicación de los criterios de proporcionalidad desarrollados por el Consejo de Estado.

En consecuencia, no prospera el argumento según el cual la ejecución parcial del contrato impediría jurídicamente declarar el incumplimiento o hacer efectiva la garantía de cumplimiento, pues la jurisprudencia invocada por la propia compañía aseguradora demuestra que ambas figuras son plenamente compatibles cuando subsisten obligaciones incumplidas cuya entidad justifica la declaratoria correspondiente.

9.2.14. No prospera la afirmación según la cual la Entidad carece de fundamento para hacer efectiva la garantía de cumplimiento.

Finalmente, la compañía aseguradora sostiene que no se encuentran acreditados los presupuestos para afectar el amparo de cumplimiento, por considerar que no existe siniestro ni perjuicio indemnizable.

Tal argumento no está llamado a prosperar; teniendo en cuenta que, como quedó ampliamente expuesto en los numerales precedentes, la presente actuación administrativa acreditó la existencia de los incumplimientos imputados al contratista, la afectación ocasionada a la adecuada prestación del servicio y la procedencia de la tasación preliminar de la cláusula penal pecuniaria, garantizando en todo momento el derecho de defensa y contradicción de las partes.

En este sentido, el Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de abril de 2009, expediente 14667, C.P. Myriam Guerrero de Escobar, reiteró que la Administración tiene la potestad de declarar unilateralmente el siniestro y hacer efectiva la garantía mediante acto administrativo debidamente motivado, precisando que:

> "*...la Administración goza de la prerrogativa de declarar el siniestro derivado de la ejecución de los contratos estatales y de hacer efectiva la garantía constituida a su favor...*"

Igualmente señaló:

> "*...la entidad pública asegurada tiene la potestad de declarar unilateralmente la ocurrencia del siniestro mediante acto administrativo en el cual deberá determinarse la cuantía del daño causado...*"

Precisamente, tales exigencias fueron observadas en la presente actuación administrativa, razón por la cual tampoco prosperan los argumentos expuestos por la compañía aseguradora.

9.3. Valoración del material probatorio allegado por el contratista con posterioridad a la audiencia

9.3.1. Los documentos allegados no desvirtúan los hechos objeto de la actuación administrativa.

Con posterioridad a la audiencia prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el contratista remitió diversos archivos, entre ellos matrices en formato Excel, correos electrónicos, registros de audio y otros documentos.

Esta situación ya había sido advertida durante la audiencia, oportunidad en la cual la Entidad manifestó expresamente:

> "*Esta entidad requiere que se haga un soporte general, especificando cada uno de esos puntos de esas matrices, porque no hay un documento previo; simplemente está el Excel. Ese Excel lo podríamos valorar o verificar, pero no sé a qué corresponde o qué pretende demostrar; entonces, no me parece pertinente el envío únicamente de matrices, porque no me está diciendo nada.*"

Pese a dicho requerimiento, el contratista se limitó a remitir nuevamente las matrices, audios, correos y demás documentos, sin explicar su contenido, alcance o relación con los hechos objeto del procedimiento.

En esas condiciones, la Entidad no puede atribuir eficacia demostrativa a un conjunto de documentos descontextualizados, pues la simple incorporación de archivos al expediente no releva a quien los aporta de la carga de indicar qué hecho pretende demostrar ni permite sustituir el análisis probatorio que corresponde a las partes dentro del procedimiento administrativo.

Con relación a los audios, se evidencia que no tienen una contextualización de la situación, al parecer algunos son audios internos (funcionarios de visión total), de otros se desconoce su emisor y receptor, al igual que la fecha de generación del audio, no se cuenta con las conversaciones completas y si bien se refiere a temas aquí tratados, la imposibilidad de establecer su verdadero origen y destino no permite brindar certeza a la prueba.

En cuanto a la matriz allegada, esta acredita la entrega de los dispositivos ópticos, pero de igual forma se logra establecer que estas entregas superan el término establecido en el contrato con tiempos superiores de dos meses y hasta siete meses, hecho que va en contravía de las obligaciones esenciales pactadas por el contratista y que de manera específica obedecen a la establecida en el ítem 30 – condiciones técnicas mínimas, del contrato 81-8-20194-25.

En consecuencia, el material allegado no desvirtúa los incumplimientos acreditados mediante los informes de supervisión, las PQRS, los requerimientos efectuados durante la ejecución contractual y las demás pruebas que fundamentan la presente decisión, razón por la cual será valorado únicamente en aquello que resulte pertinente, útil y conducente, sin que su sola aportación permita desvirtuar los hechos objeto de la actuación administrativa.

15. CONCLUSIONES Y DECISIÓN ADMINISTRATIVA

Una vez analizados los hechos, valoradas las pruebas obrantes en el expediente, examinados los descargos presentados por el contratista y por la compañía aseguradora, y efectuado el correspondiente análisis jurídico, la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1 concluye que se encuentran acreditados los presupuestos fácticos, jurídicos y probatorios para declarar el incumplimiento parcial del Contrato de Suministro No. 81-8-20194-25.

En efecto, durante la ejecución contractual se acreditó el incumplimiento de obligaciones esenciales relacionadas con la entrega oportuna de lentes y monturas, el cargue de soportes para la generación de

incumplimientos acreditados ni demuestra la existencia de circunstancias eximentes de responsabilidad contractual.

De igual manera, la Entidad verificó que la tasación de la cláusula penal pecuniaria fue efectuada con fundamento en las estipulaciones contractuales, los documentos precontractuales y los criterios de razonabilidad y proporcionalidad desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, razón por la cual no prosperan las objeciones formuladas frente a la cuantificación efectuada.

Así mismo, el material probatorio allegado por el contratista con posterioridad a la audiencia fue objeto de valoración; sin embargo, el mismo no desvirtúa las conclusiones alcanzadas, por cuanto fue aportado sin la contextualización necesaria para establecer el hecho específico que pretendía acreditar cada uno de los documentos remitidos, circunstancia previamente advertida por la Entidad durante el desarrollo de la audiencia.

En consecuencia, al encontrarse acreditados los presupuestos legales, contractuales y probatorios exigidos para ello, resulta procedente declarar el incumplimiento parcial del Contrato de Suministro No. 81-8-20194-25, imponer la cláusula penal pecuniaria prevista contractualmente y ordenar la efectividad de la garantía única de cumplimiento, en los términos que se disponen en la parte resolutiva del presente acto administrativo.

10.1. Determinación definitiva de la cláusula penal pecuniaria

El legislador a través de las leyes 1474 de 2011 y 1150 de 2007, facultando a las entidades para adelantar trámites administrativos de carácter conminatorio y sancionatorio con ocasión de la ejecución de los contratos estatales, facultad que aplica la regional de aseguramiento en salud No.1 al evidenciar un presunto incumplimiento en el contrato número 81-8-20194-25, el cual fue reportado por el supervisor.

En los estudios previos y pliego de condiciones está plenamente identificado el principio de autonomía de la voluntad, en la cual el contratista tuvo la posibilidad de hacer observaciones a las condiciones de la misma dentro de la etapa precontractual, siendo pleno conocedor del objeto contractual, condiciones técnicas requeridas y tiempos a cumplir para realizar una normal ejecución, además de las consecuencias que acarrearía el incumplimiento de cualquiera de sus obligaciones.

Como se indicó en la citación a audiencia, la cuantificación de la cláusula penal pecuniaria tenía carácter preliminar y se encontraba sujeta al resultado del procedimiento administrativo y a la valoración integral de las pruebas allegadas por las partes.

Con ocasión del análisis efectuado durante la presente actuación, la Entidad actualizó la información relativa a la ejecución contractual con corte al treinta y uno (31) de mayo de 2026, verificando que, si bien el contratista acreditó una ejecución adicional respecto de la inicialmente considerada, dicha variación no modifica de manera sustancial el porcentaje de ejecución del contrato ni desvirtúa la magnitud de los incumplimientos acreditados.

NO. INFORME	RAS	FECHA	PERIODO	FACTURACIÓN RADICADA POR LA ENTIDAD	GLOSAS PRESNTADAS	FACTURACIÓN RECIBIDA
1	No. 01 del 03/12/2025	03/12/2025	25/07/2025 al 07/11/2025	$47.475.315,00	NO	$47.475.315,00
2	No. 02 del 23/12/2026	23/12/2025	04/09/2025 al 07/11/2025	$36.465.359,00	$ 1.073.924,00	$35.391.435,00

6	El día 25/05/2026, se generó comunicación oficial para la radicación de este valor de facturación.	$ 28.009.898,00	PENDIENTE REVISION CENTRAL DE CUENTAS	$ 28.009.898,00
Valor Total Girado al Contratista o Ex Contratista		$ 193.827.219,00		**$ 187.882.123,00**
Valor pendiente por ejecutar				$912.918.578,00

En consecuencia, la Entidad mantiene la aplicación de una cláusula penal equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato, porcentaje que resulta inferior al máximo convencionalmente pactado (20%) y que responde a criterios de proporcionalidad, razonabilidad y correspondencia con la entidad del incumplimiento verificado.

Concepto	Valores monetarios	Porcentaje
Valor total del contrato	$1.100.800.701,00	100%
Ejecutado con informe	$ 187.882.123,00	17,07%
Ejecutado sin informe	No reportado	
Pendiente de entrega de actas	$912.918.578,00	82,93%
Tasación de sanción penal pecuniaria		
Aplicar conforme literal c) PENAL PECUNIARIA por las obligaciones dejadas de cumplir	$ 110.080.070,10	10%

10.2. Principio de imparcialidad

Al respecto la corte constitucional en su línea jurisprudencial en relación al principio de imparcialidad ha determinado que:

> *"el principio de imparcialidad de los jueces ha sido entendido como una de las garantías integrantes del debido proceso, en virtud de la cual el funcionario judicial encargado, deberá decidir "con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas." (Sentencia T-051 de 2016)*

Así, la Corte ha precisado que la imparcialidad judicial:

> *"se predica del derecho de igualdad de todas las personas ante la ley (Art. 13 C.P.), garantía de la cual deben gozar todos los ciudadanos frente a quien administra justicia. Se trata de un asunto no sólo de índole moral y ética, en el que la honestidad y la honorabilidad del juez son presupuestos necesarios para que la sociedad confíe en los encargados de definir la responsabilidad de las personas y la vigencia de sus derechos, sino también de responsabilidad judicial"*

Que para el caso en particular, las actuaciones previstas en desarrollo de la audiencia del artículo 86 de la ley 1474 de 2011, han sido desarrolladas con estricto cumplimiento del principio de imparcialidad respetando los derechos de quien comparece como contratista, al igual que el garante, y en razón de ello la entidad les ha permitido dentro del escenario de la audiencia presentar sus descargos frente a los hechos presentados por el supervisor, por lo tanto se les instó a presentar pruebas con las cuales se desvirtuara lo manifestado en la citación a audiencia por posible incumplimiento, en relación con:

- La entrega inoportuna de lentes y monturas a los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional.
- La omisión en el cargue oportuno de los soportes requeridos para la generación de

Por lo tanto, el principio de imparcialidad, como parte del debido proceso, debe ser entendido como la garantía con la que se asegura que el funcionario que tramite el proceso sancionatorio, o que conozca de los recursos interpuestos contra las decisiones proferidas en desarrollo del procedimiento sancionatorio, obre de manera neutral, tanto ante el sujeto sobre el cual se adelanta el procedimiento sancionatorio, como ante los hechos objeto de la actuación que se analiza.

10.3. Procede la identificación de perjuicios

El artículo 86 de la Ley 1474 del 2011 determina el procedimiento administrativo sancionatorio contractual, por medio del cual se faculta a las entidades a cuantificar e imputar perjuicios en desarrollo del incumplimiento del contrato, por parte del contratista, por ende, se otorga la potestad de identificar los perjuicios causados por el incumplimiento del contrato.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 80 de 1993, las entidades estatales deben propender por la adecuada, eficiente y oportuna satisfacción de las necesidades públicas cuya atención constituye la finalidad de la contratación estatal. En consecuencia, cuando el contratista incúmple las obligaciones asumidas dentro de la relación negocial, no solamente se afecta el equilibrio y ejecución del contrato, sino también los fines estatales que justificaron su celebración.

En razón a ello, la entidad procede a identificar los perjuicios causados del incumplimiento parcial del contrato No. 81-8-20194-25 por parte del contratista VISION TOTAL S.A.S, en aras de reprocharle la consecuencia a partir de todo lo esbozado dentro de la citación a audiencia por posible incumplimiento y en la presente resolución, por el no cumplimiento del objeto contractual y sus obligaciones, y lo que con ello trajo en la afectación del servicio de salud a cargo de la Regional de Aseguramiento en Salud No.1.

En el caso objeto de análisis, los hechos evidenciados por la supervisión contractual permiten advertir que el presunto incumplimiento de las obligaciones a cargo de la sociedad VISION TOTAL S.A.S. ha generado perjuicios directos, ciertos y verificables para la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1, los cuales se reflejan en afectaciones administrativas, operativas, financieras, institucionales y funcionales asociadas a la prestación del servicio de salud visual contratado.

En primer lugar, se evidencia un perjuicio funcional y asistencial derivado de la no entrega oportuna de lentes y monturas a los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional. Conforme a los soportes allegados al expediente contractual, múltiples usuarios debieron esperar periodos superiores a dos (2), tres (3), cuatro (4), seis (6) e incluso siete (7) meses para recibir los elementos ópticos formulados, pese a que contractualmente se estableció un plazo máximo de doce (12) días hábiles para su entrega. Esta situación impidió que los beneficiarios accedieran oportunamente a los dispositivos requeridos para la corrección de sus alteraciones visuales, frustrando la finalidad asistencial perseguida por el contrato.

De igual manera, se configura un perjuicio administrativo derivado de la falta de cargue y remisión oportuna de fórmulas médicas y soportes requeridos para la generación de autorizaciones, circunstancia que afectó directamente el proceso interno de referencia y

Asimismo, el incumplimiento generó un perjuicio institucional y reputacional para la Policía Nacional y para la Dirección de Sanidad, reflejado en el incremento significativo de Peticiones, Quejas, Reclamos y Solicitudes, derechos de petición y acciones constitucionales promovidas por los usuarios afectados. La información obrante en el expediente evidencia la presentación de treinta y tres (33) acciones de tutela y cinco (5) incidentes de desacato relacionados con la falta de entrega oportuna de lentes y monturas, situación que afectó la percepción de calidad, eficiencia y oportunidad de los servicios garantizados por el Subsistema de Salud de la Policía Nacional.

Igualmente, se configuró un perjuicio jurídico y económico para la Entidad, en la medida en que la atención de las acciones constitucionales, requerimientos judiciales, incidentes de desacato, informes de cumplimiento, seguimientos procesales y actividades derivadas de la gestión de las inconformidades presentadas por los usuarios obligó a destinar recursos humanos, técnicos, administrativos y jurídicos que debieron ser orientados al cumplimiento de otras funciones institucionales. Lo anterior constituye una carga adicional para la administración directamente atribuible a las falencias advertidas en la ejecución contractual.

A ello se suma el perjuicio derivado de la afectación a las labores de supervisión, seguimiento y control contractual ocasionada por la no presentación completa y oportuna de la facturación, informes de ejecución y soportes documentales exigidos contractualmente. Dicha conducta impidió determinar con precisión el porcentaje real de ejecución, verificar oportunamente las prestaciones efectivamente suministradas, establecer el comportamiento financiero del contrato y adoptar decisiones administrativas adecuadas frente al seguimiento de los recursos públicos comprometidos.

En efecto, pese a haberse ejecutado aproximadamente la totalidad del plazo contractual, únicamente se encontraba soportada documentalmente una ejecución equivalente al diecisiete punto cero siete por ciento (17,07%) del valor total contratado, permaneciendo sin acreditación documental una porción significativa de la ejecución proyectada inicialmente por la Entidad, circunstancia que incrementó el riesgo administrativo y financiero asociado al contrato.

Adicionalmente, las visitas de supervisión realizadas permitieron evidenciar incumplimientos relacionados con condiciones técnicas mínimas asociadas a la organización y exhibición de monturas, disponibilidad de referencias, funcionamiento de sedes, atención al usuario y operación de canales de comunicación, generando una disminución en los estándares de calidad exigidos para la ejecución del contrato y afectando el acceso adecuado de los usuarios a los bienes contratados.

Las afectaciones anteriormente descritas permiten concluir que el presunto incumplimiento atribuido a la sociedad VISION TOTAL S.A.S. excede de más de una simple mora contractual y configura una afectación sustancial a la finalidad del negocio jurídico, comprometiendo los principios de eficiencia, continuidad, calidad y oportunidad que orientan la prestación de los servicios de salud y la ejecución de la contratación estatal.

En consecuencia, los perjuicios derivados del presunto incumplimiento se encuentran representados en la afectación del servicio público de salud, el deterioro de la función administrativa asociada al contrato, el incremento de cargas operativas y jurídicas para la Entidad, la afectación a la confianza legítima de los usuarios

10.4. Adecuación jurídica de la medida contractual desde el principio de proporcionalidad

La potestad sancionatoria contractual de las entidades estatales, aun cuando tiene fundamento en la autonomía negocial y en las prerrogativas reconocidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, debe ejercerse con estricta observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad que orientan toda actuación administrativa sancionatoria.

En tal sentido, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa ha señalado que toda medida sancionatoria debe guardar correspondencia entre la gravedad de la conducta, la intensidad de la afectación ocasionada al interés público, la entidad del incumplimiento acreditado y la consecuencia jurídica que pretende imponerse, de manera que la sanción resulte adecuada, necesaria y proporcional respecto de los fines perseguidos por la Administración.

Bajo dicho entendimiento, la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1 advierte que las situaciones evidenciadas durante la ejecución del Contrato de Suministro No. 81-8-20194-25 no corresponden a simples incumplimientos formales o de escasa relevancia contractual, sino que recaen sobre obligaciones esenciales directamente vinculadas con la satisfacción de necesidades en salud visual de los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional.

En efecto, de acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente contractual, las falencias detectadas se relacionan con:

- La no entrega oportuna de lentes y monturas.
- El incumplimiento de los tiempos máximos de entrega contractualmente pactados.
- La omisión en el cargue y remisión de fórmulas requeridas para generar autorizaciones.
- La falta de respuesta a los requerimientos efectuados por la supervisión.
- La ausencia de información e informes necesarios para el seguimiento contractual.
- El incremento de PQRS, derechos de petición, acciones de tutela e incidentes de desacato.
- Las deficiencias en la atención de los usuarios y en las condiciones técnicas de prestación del servicio. No obstante, la Entidad también observa que no existe evidencia de una paralización absoluta de la ejecución contractual ni de un incumplimiento total de la prestación, toda vez que el contratista acreditó una ejecución parcial equivalente aproximadamente al diecisiete punto cero siete por ciento (17,07%) del valor total contratado, existiendo además evidencia de atención a usuarios durante parte de la vigencia contractual.

Por tal razón, la aplicación automática del porcentaje máximo equivalente al veinte por ciento (20%) previsto contractualmente para la cláusula penal pecuniaria resultaría desproporcionada frente a la naturaleza parcial del incumplimiento que actualmente se analiza.

En consecuencia, la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1 considera procedente modular la tasación anticipada de perjuicios acudiendo a criterios de proporcionalidad, razonabilidad, gradualidad y equidad contractual, atendiendo especialmente:

4. La existencia de treinta y tres (33) acciones de tutela y cinco (5) incidentes de desacato derivados de la ejecución contractual.
5. La persistencia de los incumplimientos pese a los múltiples requerimientos realizados por la supervisión.
6. El porcentaje de ejecución efectivamente acreditado por el contratista.
7. La inexistencia de elementos que permitan concluir, por ahora, un incumplimiento absoluto de la totalidad de las obligaciones contractuales.

Bajo dicho análisis, la Entidad encuentra que la tasación equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del contrato satisface adecuadamente el juicio de proporcionalidad exigido por el ordenamiento jurídico, por cuanto:

10.4.1. Juicio de idoneidad

La medida resulta idónea porque permite resarcir anticipadamente los perjuicios derivados del incumplimiento contractual y proteger los intereses patrimoniales de la Administración mediante la aplicación de una consecuencia expresamente pactada por las partes.

10.4.2. Juicio de necesidad

La medida resulta necesaria porque las multas contractuales previstas para conminar el cumplimiento oportuno de las obligaciones han perdido eficacia frente a incumplimientos consolidados y materializados durante la etapa final de ejecución contractual, razón por la cual la cláusula penal pecuniaria se convierte en el mecanismo menos gravoso y jurídicamente adecuado para la protección de los intereses de la Entidad.

10.4.3. Juicio de proporcionalidad en sentido estricto

La medida resulta proporcional en sentido estricto porque la afectación generada por el contratista es significativa y se encuentra suficientemente acreditada; sin embargo, la Entidad reconoce que la ejecución contractual no fue nula ni inexistente, motivo por el cual la tasación se fija en un porcentaje inferior al máximo contractual del veinte por ciento (20%), estableciéndose prudencialmente en el diez por ciento (10%) del valor total del contrato.

De esta manera, la consecuencia económica que eventualmente se imponga guarda equilibrio entre la gravedad de los hechos evidenciados y el nivel de incumplimiento observado, evitando tanto una respuesta insuficiente frente a la afectación ocasionada al servicio público de salud como una sanción excesiva frente al grado de ejecución alcanzado por el contratista.

Frente al tema la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, sección tercera en sentencia de radicación número: 68001-23-31-000-1996-02081-01(17009), ha establecido:

"El ejercicio de la potestad sancionadora de la administración en el campo contractual -como en cualquier otra área-, exige -como antes se examinó-, la concreción de diversos principios -legalidad, proporcionalidad, tipicidad de la conducta, entre otros-. Únicamente con la observancia y aplicación de cada uno de ellos puede ejercerse válidamente

, es necesario determinar si dicha decisión se adoptó con base en este principio, considerando, así mismo, que cumplió con los postulados de legalidad.

El principio de proporcionalidad, como principio general del derecho, ha sido catalogado jurisprudencialmente como una regla general, en razón a que se establece en el ordenamiento jurídico como un elemento extrasistemático que el juez deberá materializar al momento del fallo y, así mismo, por encontrarse positivizado en el ordenamiento jurídico colombiano -artículo 36 Código Contencioso Administrativo.

La doctrina ha resaltado la importancia del principio de proporcionalidad en el ejercicio de cada una de las actuaciones administrativas, destacando dos aspectos primordiales: el primero, al establecerlo como principio de acción y, la segunda, al determinar la existencia de un control de proporcionalidad. Al respecto se ha expuesto:

> *"Así, la vertiente "normativa" o de mandato del principio se refiere a la puesta en práctica del mismo en actos concretos, sean individuales o generales. La naturaleza implícita y explícita del principio de proporcionalidad nos obliga a contar con el en todas las esferas de actuación administrativa discrecional, de forma que su aplicación resulta obligatoria a la hora de poner en marcha cualquier tipo de actividad administrativa. Por ejemplo, la adopción de una orden de derribo trae consigo un juicio de proporcionalidad por parte del órgano administrativo competente, al igual que la ejecución forzosa de la misma. En este sentido podemos hablar de un principio en el ejercicio de las potestades administrativas, cuya virtualidad consiste en orientar el buen uso de las mismas.*
>
> *"En el derecho administrativo, esta vertiente del principio se manifiesta en la resolución del órgano correspondiente. La aplicación del test no se suele manifestar de manera expresa -como en el caso del control de proporcionalidad, que llega incluso a caracterizarse por una triple estructura- pero existen supuestos en que la normativa aplicable exige a la Administración la realización de un juicio similar al de proporcionalidad. La expresión de este razonamiento en el seno de la resolución constituye la aplicación del principio en el ejercicio de las potestades administrativas, susceptible de ulterior control por parte de un órgano jurisdiccional (e incluso de la misma administración en vía recurso).*
> *(...)*
> *"Una segunda vertiente aplicativa del principio se realiza en el momento de control del ejercicio de las potestades administrativas, y su función es radicalmente distinta aunque vinculada a la primera. El control jurídico de la actividad administrativa se caracteriza por ser una función negativa (de interdicción) que marca límites a aquella, al mismo tiempo que se encuentra mayoritariamente en manos de los Tribunales."18 (Negrilla fuera del texto)*

En este horizonte, se itera, el principio de proporcionalidad cumple dos funciones: i) en primer lugar, sirve de criterio de acción, esto es, como sustento de las actuaciones de

Es así como el principio de proporcionalidad exige un juicio ex-ante y otro ex-post, en relación con la decisión administrativa, más aún, cuando se trata del ejercicio de una potestad de naturaleza sancionatoria.

(...)
Teniendo presentes las consideraciones expuestas, el Consejo de Estado, en sentencia de noviembre 30 de 2006, señaló los postulados del principio-regla de proporcionalidad, haciendo énfasis en la importancia que tiene para el ejercicio de las competencias administrativas. Esta providencia expresa:

"Cualquier definición del principio —o, siguiendo la precisión que se acaba de efectuar, de la regla general— de proporcionalidad, de manera forzosa, debe poner de presente la necesaria adecuación entre los hechos determinantes del acto administrativo y su contenido, con respecto a los fines que se persiguen mediante la expedición del mismo. Los elementos sobre los cuales descansa el principio son, por tanto, el presupuesto de hecho, los medios y el fin del acto, si bien es cierto que su más específica caracterización se refiere a la relación de adecuación entre medios y fines, entre medida adoptada y objetivos perseguidos, claro está, partiendo de una correcta constatación de la existencia y una apropiada calificación jurídica de la realidad fáctica sobre la que quiere operarse.

"En su más común acepción, el principio de proporcionalidad en las relaciones entre el poder público y los ciudadanos se traduce en la exigencia de que cualquier limitación introducida por aquél a los derechos de éstos o, en general, al ámbito de libre autodeterminación del individuo, sólo puede ser posible en cuanto resulte estrictamente imprescindible para la salvaguarda o consecución del interés público en virtud del cual la medida en cuestión es adoptada. O, del mismo modo, simplemente se afirma que una determinada decisión administrativa es proporcionada cuando se da la relación de adecuación entre medios elegidos y fines perseguidos, además de una relación de equilibrio entre los diferentes intereses puestos en juego.

"Sin embargo, un análisis más detenido del principio que en su sentido amplio se ha descrito, elaborado en primera instancia por la doctrina alemana, conduce a identificar dentro del mismo tres subprincipios, etapas o mandatos parciales: el subprincipio o mandato de adecuación, de idoneidad o de congruencia, por virtud del cual la medida limitadora de los derechos o intereses del administrado debe ser útil, apropiada o idónea para obtener el fin buscado, esto es, que el abanico de posibles medidas a adoptar por la Administración se limita a las que resulten congruentes con el entramado fáctico del caso y aptas para la consecución del cometido fijado por el Ordenamiento; el subprincipio o mandato de necesidad, intervención mínima o menor lesividad, de acuerdo con el cual la adopción de la medida elegida debe ser indispensable dada la inexistencia de una alternativa distinta que sea tan eficaz y menos limitativa que la misma, capaz de satisfacer el fin de interés público al que se

Así las cosas, se entiende que la proporcionalidad exige a la administración realizar la adecuación entre medios y fines, y entre medida adoptada y objetivos perseguidos, es así que la entidad al verificar el porcentaje de cumplimiento del contratista, toma la decisión de iniciar el trámite administrativo para determinar y establecer si hay o no lugar a la aplicación de la cláusula penal pecuniaria, que permita asegurar la buena consecución de los fines que se establecieron al crearse dicha necesidad, que en este caso no fue cubierta en su totalidad, teniendo en cuenta que el contratista presentó incumplimiento de los tiempos máximos de entrega contractualmente pactados de los elementos de corrección óptica, lo cual desencadeno un numero elevado de derechos de petición, tutelas y desacatos.

En consecuencia, la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1 concluye que la eventual efectividad de la cláusula penal pecuniaria por valor de CIENTO DIEZ MILLONES OCHENTA MIL SETENTA PESOS CON DIEZ CENTAVOS ($110.080.070,10), equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del contrato, constituye una medida jurídicamente razonable, necesaria y proporcional frente a los perjuicios ocasionados por el presunto incumplimiento parcial atribuido a la sociedad VISION TOTAL S.A.S., sin perjuicio de las conclusiones definitivas que se adopten una vez culminado el procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y una vez se garantizó plenamente el derecho de defensa y contradicción de las partes involucradas en desarrollo de la audiencia.

Siendo esto razón suficiente para que la administración haga uso de mecanismos legales para asegurar la consecución de los fines estatales a través de lo cual se encuadra dentro de la adecuación entre los fines y medios y entre la decisión adoptada y los fines perseguidos, presupuestos en los cuales se sustenta el principio de proporcionalidad.

10.5. **Aplicación de la compensación**

Sin perjuicio de la eventual efectividad de la cláusula penal pecuniaria y de las demás consecuencias jurídicas que pudieren derivarse de la presente actuación administrativa, la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1 considera necesario efectuar análisis respecto de la procedencia de la compensación legal de obligaciones como mecanismo de satisfacción parcial o total de las sumas que eventualmente resulten a cargo del contratista VISION TOTAL S.A.S. derivadas de la declaratoria de incumplimiento contractual.

La compensación constituye un modo de extinguir obligaciones recíprocas cuando dos personas son deudoras y acreedoras entre sí, de conformidad con lo previsto en el Código Civil, figura jurídica que resulta aplicable también en materia de contratación estatal cuando concurren obligaciones líquidas, exigibles y actualmente determinadas a cargo de las partes de la relación contractual.

En el presente caso, se evidencia que durante la ejecución del Contrato de Suministro No. 81-8-20194-25 se radicaron y reconocieron cuentas derivadas de la prestación parcial del servicio, encontrándose acreditado documentalmente un nivel de ejecución contractual equivalente a la suma de CIENTO OCHENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL CIENTO VEINTITRES PESOS ($184.882.123,00), valor respecto del cual el contratista ostenta una expectativa legítima de pago en la medida en que las

OCHENTA MIL SETENTA PESOS CON DIEZ CENTAVOS ($110.080.070,10), circunstancia que podría dar lugar a la existencia simultánea de obligaciones recíprocas entre la Entidad y el contratista.

Bajo ese escenario, estableciendo una obligación líquida, clara y exigible a cargo de VISION TOTAL S.A.S., mediante acto administrativo definitivo, derivada de la declaratoria de incumplimiento y la efectividad de la cláusula penal pecuniaria, la Entidad se encontraría jurídicamente facultada para aplicar el mecanismo de compensación respecto de las sumas que eventualmente adeude al contratista por concepto de prestaciones efectivamente ejecutadas y pendientes de pago, con observancia de los principios de economía, eficiencia, responsabilidad y protección del patrimonio público.

Lo anterior encuentra sustento adicional en el principio de prevalencia del interés general que orienta la contratación estatal, toda vez que resultaría contrario a los postulados de eficiencia administrativa que la Entidad desembolse recursos públicos a favor del contratista y posteriormente deba iniciar actuaciones independientes para obtener el reintegro de valores derivados de sanciones o perjuicios contractualmente establecidos.

Asimismo, la compensación constituye una medida idónea para garantizar la efectividad de las decisiones administrativas derivadas de la presente actuación, reducir riesgos de recuperación de cartera, evitar litigios innecesarios y salvaguardar los recursos públicos comprometidos en la ejecución contractual.

Debe precisarse que la eventual aplicación de la compensación no constituye una sanción autónoma ni adicional a la cláusula penal pecuniaria, sino un mecanismo de extinción concurrente de obligaciones recíprocas que opera una vez exista certeza jurídica respecto de las acreencias a favor de cada una de las partes.

En consecuencia, como resultado del procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y una vez se declare el incumplimiento parcial del Contrato de Suministro No. 81-8-20194-25 y a hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1 podrá aplicar la compensación de las sumas que resulten reconocidas a favor del contratista por concepto de ejecución contractual debidamente acreditada, hasta concurrencia del valor de las obligaciones derivadas de la decisión administrativa que se adopte, sin perjuicio de hacer efectiva la garantía de cumplimiento respecto del saldo que eventualmente permanezca insoluto.

De igual forma, en el evento en que el valor de la obligación a cargo del contratista exceda las sumas susceptibles de compensación, la Entidad podrá acudir a la efectividad de la garantía única de cumplimiento No. 11-44-101260466 Anexo 02 expedida por SEGUROS DEL ESTADO S.A., así como a los demás mecanismos legales de cobro y recuperación de recursos públicos previstos en el ordenamiento jurídico.

Por el contrario, si posteriormente se determina la existencia de valores a favor del contratista superiores a las obligaciones derivadas de la declaratoria de incumplimiento, únicamente podrá reconocerse y pagarse el saldo resultante después de realizada la compensación correspondiente, garantizando así la protección integral de los recursos públicos y la efectividad de las decisiones adoptadas dentro de la presente actuación administrativa.

"La cláusula penal es aquella en que una persona, para asegurar el cumplimiento de una obligación, se sujeta a una pena que consiste en dar o hacer algo en caso de no ejecutar o retardar la obligación principal" (subrayado fuera del texto original)

En el mismo sentido la sentencia del consejo de estado mediante sentencia del 27 de marzo de 2014, expediente 28204, radicado 25000232600019990080201, se pronuncia al respecto:

"(...) Así, la cláusula penal pecuniaria tiene como funciones garantizar el cumplimiento, compeler al deudor a la satisfacción de la prestación, sancionar su incumplimiento y estimar anticipadamente el valor de los eventuales perjuicios que se podrían ocasionar con la inejecución de lo pactado, a diferencia de las multas contractuales las cuales tienen una finalidad eminentemente conminatoria, lo que en síntesis significa que con la cláusula penal lo que se busca no solo es precaver sino también sancionar el incumplimiento total o parcial de las obligaciones a cargo del contratista.

(...)

Por consiguiente, resulta obvio que la cláusula penal puede hacerse efectiva una vez que el plazo de ejecución del contrato ha vencido y las prestaciones no se han cumplido total o parcialmente, pues qué mejor evidencia del incumplimiento que el vencimiento del término pactado sin la satisfacción total o parcial de las obligaciones surgidas con ocasión del contrato.

Por lo tanto, es procedente la aplicación de la CLAUSULA PENAL PECUNIARIA, considerando que el contratista no demostró causal alguna de exoneración de responsabilidad que lo sustrajera de sus obligaciones contractuales, razón por la cual la Regional de Aseguramiento en salud No.1 procederá a declarar el incumplimiento del contrato 81-8-20194-25, así:

11. DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO

La Regional de Aseguramiento en Salud No.1 está facultada para declarar el incumplimiento del contrato 81-8-20194-25, con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en la cláusula DÉCIMA SEXTA- IMPOSICIÓN DE MULTAS Y LA CLAUSULA PENAL PECUNIARIA literal c) PENAL PECUNIARIA, por ello con arreglo de la ley 1150 de 2007 en concordancia con la ley 1474 de 2011, estableció no solo el procedimiento de declaratoria de incumplimiento e imposición de la cláusula penal pecuniario, sino que adicionalmente constituye el reconocimiento expreso del factor de competencia en razón de la materia para que la Administración actúe de manera legítima.

Analizado el material probatorio recaudado dentro de la presente actuación administrativa, los descargos presentados por el contratista, las pruebas aportadas durante la audiencia prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y el informe de supervisión que dio origen a la actuación, la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1 concluye que se encuentra acreditado el incumplimiento parcial de obligaciones esenciales a cargo de la sociedad VISION TOTAL S.A.S.

De conformidad con las pruebas obrantes en el expediente, se acreditó la existencia de múltiples retrasos injustificados en la entrega de lentes y monturas, incumplimiento de los términos máximos de entrega establecidos contractualmente, ausencia de cargue oportuno de fórmulas requeridas para la generación de autorizaciones, falta de presentación oportuna de informes y soportes de ejecución, incumplimiento de requerimientos formulados por la supervisión contractual y deficiencias en las condiciones técnicas mínimas exigidas para la prestación del servicio. Tales circunstancias fueron advertidas reiteradamente durante la ejecución del contrato sin que el contratista adoptara medidas efectivas para superar las falencias reportadas.

La Entidad encuentra igualmente acreditado que dichas conductas constituyen incumplimiento de las obligaciones previstas en la cláusula décima del contrato, particularmente aquellas relacionadas con el deber de ejecutar integralmente el objeto contractual, obrar con lealtad y buena fe, atender los requerimientos formulados por la administración, remitir la información necesaria para la ejecución contractual y garantizar la atención oportuna de los usuarios. Asimismo, se evidencia incumplimiento de las obligaciones contenidas en la cláusula tercera referente a la presentación de facturación y soportes contractuales, así como de las condiciones técnicas mínimas pactadas en el anexo técnico contractual relacionadas con oportunidad en la entrega de lentes y monturas, mantenimiento de inventarios suficientes, funcionamiento de las sedes habilitadas, atención de usuarios y reporte de información al supervisor del contrato.

Las pruebas recaudadas demuestran que las conductas desplegadas por el contratista afectaron de manera real y verificable la adecuada ejecución del contrato, la continuidad del servicio de salud visual y el cumplimiento de los fines estatales perseguidos mediante la contratación. Lo anterior se refleja, entre otros aspectos, en el elevado número de usuarios afectados, la acumulación de peticiones, quejas y reclamos, la presentación de acciones de tutela e incidentes de desacato y la imposibilidad de garantizar oportunamente el acceso efectivo a las ayudas ópticas requeridas por los afiliados al Subsistema de Salud de la Policía Nacional.

En este contexto, la Entidad considera que los hechos acreditados superan la configuración de simples incumplimientos formales o irregularidades menores y constituyen un incumplimiento parcial material y sustancial de obligaciones esenciales del contrato, toda vez que comprometieron directamente el cumplimiento del objeto contractual y la satisfacción de las necesidades públicas que justificaron su celebración.

De igual manera, la Regional de Aseguramiento en Salud N° 1 advierte que no se configuró una situación constitutiva de fuerza mayor, caso fortuito o hecho atribuible exclusivamente a la Entidad que permita exonerar de responsabilidad al contratista, pues durante la actuación administrativa no se acreditaron circunstancias irresistibles, imprevisibles o ajenas a su esfera de control que justificaran los incumplimientos evidenciados. Por el contrario, se estableció que las falencias obedecieron a causas imputables a la organización y gestión contractual de VISION TOTAL S.A.S., circunstancia que permite estructurar el presupuesto de responsabilidad contractual requerido para la declaratoria de incumplimiento.

Es por ello que, con la existencia del nexo causal probado entre el hecho generador del incumplimiento por parte del contratista y el daño causado a la Entidad a raíz de dicho

literal c) *PENAL PECUNIARIA. - En caso de declaratoria de caducidad o de incumplimiento total de las obligaciones derivadas del presente contrato, EL CONTRATISTA pagará a EL CONTRATANTE, a título de pena pecuniaria, una suma equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del contrato cuando se trate de incumplimiento total del contrato y proporcional al incumplimiento parcial del contrato que no supere el porcentaje señalado. Para efectos de calcular el monto del incumplimiento parcial relativo a la obligación de plazo de ejecución, se empleará la misma fórmula de estimación de valor contemplada en el literal a) de la presente cláusula. La imposición de esta pena pecuniaria se considerará como pago parcial y definitivo de los perjuicios que cause a EL CONTRATANTE. No obstante, EL CONTRATANTE se reserva el derecho de cobrar perjuicios adicionales por encima del monto de lo aquí pactado, siempre que los mismos se acrediten. El pago de la cláusula penal pecuniaria estará amparado mediante póliza de seguro en las condiciones establecidas en el presente contrato. (...)* " así las cosas, el monto de la sanción a imponer es el siguiente:

Teniendo en cuenta que en el Contrato No. 81-8-20194-25 quedó pactada una cláusula penal del 20% del valor del contrato, en caso de incumplimiento del 100% de ejecución, y que para el presente contrato, el contratista VISION TOTAL S.A.S. incumplió en un 82,93% y atendiendo al principio de proporcionalidad que indica que en caso de un incumplimiento parcial de las obligaciones contratadas, la cláusula penal se aplicará proporcionalmente, se tiene que la misma se debe aplicar proporcionalmente al presunto incumplimiento de la firma VISION TOTAL S.A.S., así:

Concepto	Valores monetarios	Porcentaje
Valor total del contrato	$1.100.800.701,00	100%
Ejecutado con informe	$ 187.882.123,00	17,07%
Ejecutado sin informe	No reportado	
Pendiente de entrega de actas	$912.918.578,00	82,93%
Tasación de sanción penal pecuniaria		
Aplicar conforme literal c) PENAL PECUNIARIA por las obligaciones dejadas de cumplir	$ 110.080.070,10	10%

Valor del incumplimiento parcial asciende a la suma de $ 912.918.518,00, equivalente al 82,93% del presupuesto dejado de ejecutar.

Valor total de la **CLAUSULA PENAL PECUNIARIA: CIENTO DIEZ MILLONES OCHENTA MIL SETENTA PESOS CON DIEZ CENTAVOS M/CTE ($110.080.070,10),** siendo este proporcional al valor del incumplimiento parcial del contrato.

Lo anterior da lugar a la aplicación de la consecuencia estipulada en el contrato, relativa a las reglas previstas para la cláusula penal pecuniaria, conforme la cual, el Supervisor del Contrato tasó la suma de CIENTO DIEZ MILLONES OCHENTA MIL SETENTA PESOS CON DIEZ CENTAVOS M/CTE ($110.080.070,10), que deberá pagar el contratista **VISION TOTAL S.A.S.**, con sus propios recursos o por parte del garante contractual **SEGUROS DEL ESTADO S.A**, con base en la garantía que fue otorgada como requisito para dar lugar a la iniciación de la ejecución del contrato..

En consecuencia, de conformidad con los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 80 de 1993, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, las cláusulas décima y décima sexta del Contrato No. 81-8

Por virtud de lo anterior, la orden de pagar las consecuencias pecuniarias derivadas del incumplimiento del contrato por parte del contratista VISION TOTAL S.A.S., se hará extensiva también, al garante contractual SEGUROS DEL ESTADO S.A., emisor de la póliza de seguro de cumplimiento No. 11-44-101260466 - Anexo 2, expedida el 25 de julio del 2025, en los términos establecidos en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011, para cuyo efecto, deberá tenerse en cuenta que según lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 2.2.1.2.3.1.19 del Decreto 1082 de 2015, *El acto administrativo correspondiente es la reclamación para la compañía de seguros*.

De acuerdo con lo que consta en la póliza de seguro de cumplimiento entidad estatal No. 11-44-101260466 - Anexo 2, expedida el 25 de julio del 2025, por **SEGUROS DEL ESTADO S.A**, correspondiente al contrato de seguro de cumplimiento entidad estatal mediante el cual, el contratista **VISION TOTAL S.A.S** garantizó el cumplimiento del contrato, RENUNCIÓ AL BENEFICIO DE EXCUSIÓN definido por el artículo 2383 del Código Civil, la Regional de Aseguramiento en salud N°.1 opta por hacer exigible la obligación de pagar el siniestro del incumplimiento contractual, en forma directa y en primera instancia, al garante contractual **SEGUROS DEL ESTADO S.A**.

El objeto del contrato de seguro, que el contratista en calidad de tomador ha contratado en cumplimiento de la estipulación contractual que así lo dispone, es precisamente el de que la compañía aseguradora asuma el riesgo del siniestro, consistente en el incumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones contractuales, de tal manera que si la Administración, previo el cumplimiento de los procedimientos constitucional y legalmente establecidos ha llegado a la conclusión de que el siniestro se ha consumado y así lo declara mediante Acto Administrativo, es responsable de pagar las sumas líquidas de dinero que puedan resarcir el daño inferido, conforme lo establece el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007.

En mérito de lo expuesto, el Jefe de la **REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD No.1**,

R E S U E L V E:

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar el incumplimiento parcial del contrato No. 81-8-20194-25 , cuyo objeto fue el "*SUMINISTRO DE ELEMENTOS PARA LA CORRECCION ÓPTICA DE DEFECTOS REFRECTIVOS, VALORACION DE OPTOMETRIA CON DESTINO A LOS USUARIOS DEL SUBSISTEMA DE SALUD DE LA POLICÍA NACIONAL ADSCRITOS A LA UNIDAD PRESTADORA DE SALUD BOGOTÁ, PERTENECIENTES A LA REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD No. 1*", por parte del contratista **VISION TOTAL S.A.S**. identificada con Nit No *830.504.734-2*.

ARTÍCULO SEGUNDO: Teniendo en consideración lo resuelto en el artículo primero del presente acto administrativo, la Regional de Aseguramiento en Salud No.1 de la Policía Nacional, declara la ocurrencia del siniestro de incumplimiento, y, en efecto, ordena hacer efectiva la Cláusula Penal Pecuniaria pactada en el contrato No. 81-8-20194-25, de suministro por valor de **CIENTO DIEZ MILLONES OCHENTA MIL SETENTA PESOS CON DIEZ CENTAVOS M/CTE ($110.080.070,10)**

Anexo 2, expedida el 25 de julio del 2025, el pago de dicha obligación en la cuenta de ahorros No. 20082762-4 del Banco de Occidente – Fondo Cuenta Subsistema de Salud PONAL, Nit 830041314-4, para lo cual, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 2.2.1.2.3.1.19 del Decreto 1082 de 2015, el presente Acto Administrativo constituye la reclamación para la compañía de seguros.

ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente Resolución procede, únicamente, el RECURSO DE REPOSICIÓN ante la Jefatura de la Regional de Aseguramiento en Salud No.1 de la Policía Nacional, en los términos de que trata el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) y, una vez en firme, presta mérito ejecutivo.

ARTÍCULO QUINTO: Notifíquese el presente Acto Administrativo personalmente o por medio electrónico de acuerdo con lo estipulado en el contrato a el contratista VISION TOTAL S.A.S, lo mismo que al Representante Legal de la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A. o su apoderado, sociedad garante de los riesgos derivados del contrato No. 81-8-20194-25, mediante póliza de seguro de cumplimiento No. 11-44-101260466 - Anexo 2, expedida el 25 de julio del 2025 y sus correspondientes anexos, en los términos establecidos en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO SEXTO: Una vez en firme la presente Resolución, procédase a la liquidación del contrato en los términos de la Ley 1150 de 2007.

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

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dada en Bogotá, D.C. a los 14 JUL 2026

Mayor **EDISSON FERNANDO TERAN PINO**
Jefe Regional de Aseguramiento en Salud No.1 (E)

Elaboró: CPS. JAIRO SOLANO MORENO
Asesor Jurídico RASES1

Reviso: MY ANGIE JAZBLEIDY HERNANDEZ GAMBA
Jefe (E) Grupo de Asuntos Jurídicos RASES 1

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
POLICÍA NACIONAL
REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD No.1

RESOLUCIÓN NÚMERO - 174 - **DEL** 12 AGO 2026

POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR EL CONTRATISTA VISION TOTAL S.A.S, DENTRO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DE INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO No. 81-8-20194-25 cuyo objeto fue el *"SUMINISTRO DE ELEMENTOS PARA LA CORRECCION ÓPTICA DE DEFECTOS REFRECTIVOS, VALORACION DE OPTOMETRIA CON DESTINO A LOS USUARIOS DEL SUBSISTEMA DE SALUD DE LA POLICÍA NACIONAL ADSCRITOS A LA UNIDAD PRESTADORA DE SALUD BOGOTÁ, PERTENECIENTES A LA REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD No. 1"*

En uso de las facultades legales en especial las conferidas en los artículos 3, 4, 12, 13 y 14 de la Ley 80 de 1993; artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la Resolución 0502 del 5 de marzo de 2026, la orden del día No. 25-202 del 28 de agosto de 2025, y:

C O N S I D E R A N D O:

Que la Ley 80 de 1993 en sus artículos 4 y 5, establecen que las Entidades Estatales en cumplimiento de la continua y eficiente prestación de los servicios públicos que prestan, exigirán a los contratistas la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, y estos a su vez colaborarán con las mismas, en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad, evitando las dilaciones que pudieran presentarse.

Que el artículo 29 de la Constitución Política, consagra el debido proceso como un derecho fundamental e impone su observancia en todas las actuaciones judiciales y administrativas.

Que, con relación al debido proceso, la Ley 1150 de 2007 puntualiza en su artículo 17: *"El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales. En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede solo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato."*

Que la Ley 1474 de 2011 en su artículo 86, contempla el procedimiento que deben adelantar las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

concordancia con lo preceptuado en el artículo 76 de la citada norma, que hace alusión a la oportunidad y presentación del recurso.

I. ANTECEDENTES DEL CONTRATO.

Que mediante Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026 se declaró el incumplimiento parcial del Contrato No. 81-8-20194-25, suscrito con la sociedad VISION TOTAL S.A.S., cuyo objeto fue el suministro de elementos para la corrección óptica de defectos refractivos y valoración de optometría para los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional adscritos a la Unidad Prestadora de Salud Bogotá.

Que en la referida resolución se declaró la ocurrencia del siniestro de cumplimiento y se hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria por valor de CIENTO DIEZ MILLONES OCHENTA MIL SETENTA PESOS CON DIEZ CENTAVOS ($110.080.070,10).

Que durante la audiencia de lectura de la decisión celebrada el 14 de julio de 2026, el apoderado judicial de VISION TOTAL S.A.S. interpuso recurso de reposición contra la decisión adoptada.

II. ARGUMENTOS DEL RECURRENTE

El recurrente solicita la revocatoria integral de la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026 argumentando, en síntesis:

1. Que la entidad no acreditó una conducta imputable a VISION TOTAL S.A.S. y que existieron fallas técnicas e indisponibilidad de la plataforma institucional durante aproximadamente dos meses, manifestando: "*Primero. La decisión debe ser revocada, pues no se acreditó de manera suficiente una conducta imputable a mi representada. Por el contrario, la prueba es que se allega nuestra representada muestran una ejecución actual que se vio afectado por circunstancias atribuibles a la entidad, particularmente por la falta de condiciones técnicas mínimas y la indisponibilidad de la plataforma durante aproximadamente dos meses, como ya es ya conocido. "*

2. Que la entidad no garantizó las condiciones operativas necesarias para la ejecución contractual: *"Como segundo punto, la entidad tenía el deber de garantizar las condiciones operativas necesarias para la ejecución del objeto contractual. En consecuencia, no resulta procedente trasladar a visión total SAS las consecuencias de una situación que no dependía de la voluntad ni de la capacidad de control y, a su vez, en el presente recurso, que los servicios efectivamente prestados se dejen facturar a efectos de los principios de la responsabilidad subjetiva y la colaboración contractual"*

3. Que se desconoció la valoración integral de las pruebas aportadas por el contratista y existió vulneración de los principios de buena fe, colaboración contractual, proporcionalidad y responsabilidad subjetiva, relatado así: *"La decisión desconoce la valoración integral de las pruebas aportadas, el principio de la buena fe, el deber de la colaboración contractual, el debido proceso, la proporcionalidad y el principio de la responsabilidad subjetiva aplicada en materia sancionatoria"*

atenciones, de acuerdo a lo que nos autorizaban que la entidad no tuvo forma de cómo demostrarlas, dado a los inconvenientes técnicos que fueron presentados y enunciados en el desarrollo de este proceso."

5. Que se revoque y archive la actuación administrativa: *"Para concluir, por estas razones, solicito revocar integralmente esta sanción y disponer el archivo de la presente actuación en subsidio..."*

III. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde determinar si los argumentos expuestos por VISION TOTAL S.A.S. desvirtúan los fundamentos fácticos, jurídicos y probatorios contenidos en la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026, de manera que resulte procedente revocar o modificar la declaratoria de incumplimiento parcial y la efectividad de la cláusula penal pecuniaria.

IV. CONSIDERACIONES DE LA ENTIDAD

4.1 Sobre la supuesta falsa motivación.

El cargo no está llamado a prosperar:

Antes de resolver el cargo relacionado con la supuesta falsa motivación y falta de valoración probatoria alegada por el recurrente, este despacho considera necesario pronunciarse de manera expresa sobre las pruebas documentales invocadas por VISIÓN TOTAL S.A.S., con el fin de verificar su incidencia dentro del análisis de responsabilidad contractual.

- Actas de reunión relacionadas con autorizaciones y represamiento de usuarios.

Dentro del expediente obran actas de reunión y comunicaciones internas de la Oficina de Referencia y Contrarreferencia en las cuales se registró la existencia de usuarios represados, limitaciones operativas y necesidad de adoptar medidas de contingencia para el trámite de autorizaciones. Igualmente se evidenciaron observaciones relacionadas con el alto volumen de solicitudes y la necesidad de depuración de bases de datos.

Estas pruebas efectivamente acreditan la existencia de dificultades operativas dentro del procedimiento de autorizaciones; sin embargo, no permiten concluir que la totalidad del incumplimiento contractual sea atribuible a la Administración.

Por el contrario, de los mismos documentos se desprende que una cantidad significativa de registros permanecía pendiente debido a la ausencia de órdenes médicas, soportes clínicos y fórmulas que debían ser cargadas por el contratista. En consecuencia, estas pruebas no desvirtúan la responsabilidad atribuida a VISIÓN TOTAL S.A.S., sino por el contrario evidencian la existencia de situaciones operativas concurrentes en las cuales subsistían obligaciones a cargo del contratista cuyo cumplimiento dependía exclusivamente de su propia gestión derivadas de las obligaciones contractuales adquiridas.

- Correos electrónicos relacionados con el cargue de soportes y autorizaciones

Administración, del contenido de dichas comunicaciones se evidencia la existencia de registros sin soportes, órdenes médicas no cargadas, información incompleta y formularios pendientes de actualización por parte del operador contractual.

Por tal razón, la prueba examinada no constituye una demostración de causa exclusiva atribuible a la entidad contratante, sino un elemento que confirma la existencia de obligaciones documentales y operativas incumplidas por VISIÓN TOTAL S.A.S.

- Manifestaciones de funcionarios de la Policía Nacional relacionadas con dificultades operativas

El recurrente afirma que funcionarios de la Policía Nacional reconocieron limitaciones operativas en los procesos de referencia y contrarreferencia.

Al respecto, este despacho estableció que dentro del expediente existen manifestaciones orientadas a describir situaciones de congestión administrativa y acumulación temporal de solicitudes. No obstante, dichas afirmaciones deben analizarse integralmente con el resto del material probatorio y no de forma aislada.

Las mismas declaraciones evidencian igualmente que la Policía Nacional implementó medidas de contingencia, adelantó validaciones masivas, emitió autorizaciones y efectuó seguimiento permanente a la ejecución contractual. Asimismo, ninguna de dichas manifestaciones concluye que los retrasos en la entrega de lentes y monturas, la ausencia de facturación, la falta de respuesta a requerimientos o el incumplimiento de informes contractuales fueran responsabilidad exclusiva de la Administración.

En consecuencia, lo manifestado por el recurrente en relación a la no valoración probatoria por parte del despacho no son suficientes para desvirtuar los hallazgos efectuados por la supervisión contractual y desarrollados en la audiencia y en la resolución N°·140 del 14 de julio de 2026.

- Informes, listados y soportes de entregas aportados por VISIÓN TOTAL S.A.S.

El contratista allegó documentos relacionados con entregas efectuadas, trabajos terminados, facturación pendiente y actividades realizadas durante la ejecución contractual.

La entidad reconoce valor probatorio a dichos documentos en cuanto acreditan que existió una ejecución parcial del contrato. Precisamente por esta razón la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026 declaró un incumplimiento parcial y no una inejecución absoluta del objeto contractual.

Sin embargo, tales soportes no eliminan los incumplimientos acreditados durante la actuación administrativa, toda vez que continúan evidenciándose:

- Entregas pendientes.
- Trabajos sin autorización.
- Procesos sin legalización completa.
- Saldos pendientes de facturación.
- Usuarios que no habían recibido oportunamente los elementos ópticos contratados

El recurrente afirma que las dificultades operativas impidieron facturar la totalidad de los servicios prestados.

Frente a este argumento, las pruebas allegadas permiten acreditar que existían servicios pendientes de legalización, procesos en trámite y actividades que aún no habían culminado el procedimiento administrativo correspondiente.

No obstante, tales circunstancias no eliminan la obligación contractual de presentar oportunamente la documentación exigida ni explican integralmente la ausencia de facturación observada durante extensos períodos de ejecución contractual, situación que fue objeto de reiterados requerimientos por parte de la supervisión.

Del análisis individual y conjunto de las pruebas aportadas por VISIÓN TOTAL S.A.S. se concluye que aquellas acreditan la existencia de dificultades operativas y administrativas durante la ejecución contractual; sin embargo, ninguna de ellas desvirtúa los hechos centrales que sustentaron la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026, consistentes en los retrasos prolongados en la entrega de lentes y monturas, la falta de atención oportuna de requerimientos, la ausencia de soportes documentales, las deficiencias en el cargue de información, la insuficiente ejecución contractual y las afectaciones generadas a los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional. En consecuencia, las pruebas invocadas por el recurrente fueron valoradas expresa e integralmente, pero no poseen la entidad suficiente para destruir los fundamentos fácticos y jurídicos que soportan la declaratoria de incumplimiento parcial objeto del presente recurso.

La firma VISIÓN TOTAL S.A.S., dentro del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026, sostiene que la decisión administrativa habría desconocido el principio de valoración integral de la prueba, incurriendo en falsa motivación al no tener en cuenta determinados documentos y explicaciones presentadas durante la actuación administrativa. Asimismo, afirma que la entidad omitió valorar circunstancias relacionadas con el proceso de autorizaciones y algunos elementos que, en su criterio, explicarían los retrasos presentados durante la ejecución contractual.

Sin embargo, una revisión integral del expediente administrativo permite concluir que tales afirmaciones carecen de fundamento jurídico y probatorio, por cuanto la decisión adoptada por la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1 no se sustentó en un elemento probatorio aislado, ni en una apreciación fragmentaria de los hechos, sino en un conjunto convergente y consistente de medios de prueba que, analizados de manera conjunta, permitieron establecer la existencia de un incumplimiento contractual grave, reiterado, prolongado y atribuible al contratista.

a) La prueba como garantía esencial del debido proceso administrativo

La potestad sancionatoria de la Administración no constituye una facultad absoluta ni discrecional. Por el contrario, se encuentra sometida a los principios constitucionales del debido proceso, contradicción, defensa, imparcialidad y legalidad previstos en el artículo 29 de la Constitución Política. Tales garantías adquieren una relevancia reforzada cuando la Administración pretende declarar un incumplimiento contractual e imponer consecuencias patrimoniales al contratista.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-214 de 1994, estableció que los principios propios del derecho sancionador son plenamente aplicables al ámbito del derecho administrativo sancionador, siendo así que, los principios del derecho sancionador son aplicables, mutatis mutandis, a toda manifestación del ius puniendi del Estado, incluido el derecho administrativo sancionador.

Por ello, toda decisión que implique consecuencias desfavorables para el administrado debe encontrarse respaldada en pruebas legalmente obtenidas, valoradas racionalmente y examinadas de forma objetiva, la valoración probatoria no puede ser aparente, superficial o selectiva, sino que debe responder a un verdadero ejercicio de análisis integral de todos los medios de convicción legalmente incorporados al expediente.

Posteriormente, en la Sentencia C-244 de 1996, la Corte reiteró que ninguna sanción administrativa puede imponerse sin la demostración suficiente de los hechos constitutivos de la infracción y de la responsabilidad del investigado, descartándose cualquier posibilidad de fundamentar decisiones sancionatorias en presunciones de culpabilidad o apreciaciones subjetivas de la Administración.:

> *"Las sanciones administrativas deben estar precedidas de la demostración suficiente de los hechos constitutivos de la infracción y de la responsabilidad del investigado".*

De esta forma, la sanción administrativa no puede descansar en inferencias subjetivas, presunciones de culpabilidad o simples apreciaciones funcionales del operador administrativo, motivo suficiente para que la actividad probatoria constituye el soporte esencial de la decisión.

La prueba constituye el fundamento material de la decisión administrativa y la motivación solo puede considerarse válida cuando existe correspondencia entre los hechos acreditados y la conclusión adoptada por la Administración.

En materia contractual, este deber adquiere mayor intensidad, pues la declaratoria de incumplimiento no solamente afecta el patrimonio del contratista mediante multas o cláusulas penales, sino que además puede generar consecuencias reputacionales, administrativas y contractuales futuras.

Contrario a lo afirmado por el recurrente, la actuación administrativa no se edificó sobre una única fuente de información ni sobre apreciaciones subjetivas de la supervisión.

La declaratoria de incumplimiento se sustentó, entre otros elementos, en:

- Informes de supervisión.
- Requerimientos formales dirigidos al contratista durante la ejecución.
- Peticiones, Quejas, Recursos y Solicitudes P.Q.R.S elevadas por usuarios.
- Derechos de petición.
- Acciones de tutela.
- Verificaciones efectuadas por la Oficina de Referencia y Contrarreferencia.
- Visitas realizadas a las sedes de atención.
- Información financiera y documental relacionada con la ejecución contractual.

incumplidas, identificando con precisión las cláusulas afectadas, las condiciones técnicas vulneradas y las consecuencias generadas para el servicio público de salud.

Por consiguiente, no puede afirmarse que la Entidad hubiere ignorado la prueba obrante en el expediente, pues precisamente la decisión encuentra sustento en una valoración sistemática del conjunto probatorio recaudado durante el procedimiento.

b) Principio de valoración integral del material probatorio

La obligación de la Administración a valorar de manera conjunta e integral de la totalidad de las pruebas incorporadas al expediente y de motivar los actos administrativos constituye una garantía esencial del debido proceso, toda vez que permite al administrado conocer las razones fácticas, jurídicas y probatorias que fundamentan la decisión adoptada por la Administración, facilita el ejercicio efectivo del derecho de defensa y posibilita el control judicial sobre la legalidad del acto.

La Corte Constitucional ha sostenido que la motivación de los actos administrativos constituye una manifestación directa de los principios de transparencia, publicidad, debido proceso y control de la arbitrariedad de los poderes públicos, hecho expuesto en la Sentencia T-552 de 1992, donde explicó que la motivación de los actos administrativos constituye un mecanismo para evitar decisiones arbitrarias y permite verificar que la actuación administrativa se encuentra fundada en razones objetivas y verificables.

Posteriormente, en la Sentencia SU-250 de 1998, la misma Corporación precisó que la motivación de los actos administrativos constituye una garantía del administrado, pues le permite conocer las razones de la decisión y ejercer adecuadamente los mecanismos de contradicción y defensa frente a la actuación de la administración.

El Consejo de Estado, ha explicado que la valoración probatoria exige analizar tanto las pruebas favorables como aquellas desfavorables a la hipótesis que pretende sostener la Administración, manifestando que la administración no puede seleccionar únicamente aquellas pruebas que respaldan la decisión que pretende adoptar, ignorando aquellas que conducen a conclusiones distintas, pues ello vulnera el debido proceso y conduce a una falsa motivación del acto administrativo.

Lo anterior significa que la autoridad no puede limitarse a examinar únicamente elementos que respaldan la hipótesis sancionatoria, ignorando o minimizando aquellos medios de prueba que favorecen la posición del investigado.

Del mismo modo, la omisión de valoración de pruebas relevantes durante el proceso administrativo sancionatorio llegaría a generar una causal autónoma de nulidad del acto administrativo cuando éstas tienen la capacidad de modificar la decisión adoptada.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Primera, mediante sentencia del 17 de noviembre de 2017, Radicación No. 11001-03-24-000-2013-00315-00, ha sostenido de manera uniforme que la falsa motivación constituye una causal de nulidad del acto administrativo únicamente cuando existe una discordancia real y demostrable entre los hechos acreditados dentro del expediente y las razones que sirven de fundamento a la

En ese sentido, precisó que la falsa motivación se configura cuando los supuestos de hecho que sirven de fundamento al acto administrativo son inexistentes, no fueron probados o fueron apreciados de manera contraria a la realidad procesal, circunstancia que impide que la decisión tenga sustento jurídico válido.

Por consiguiente, la autoridad administrativa no cumple su deber constitucional simplemente mencionando que analizó las pruebas; resulta indispensable que explique por qué las acepta, por qué las descarta y cuál es su incidencia en la decisión final.

La valoración integral implica:

- Analizar todas las pruebas legalmente allegadas.
- Determinar el alcance demostrativo de cada una.
- Confrontarlas entre sí.
- Resolver las contradicciones existentes.
- Construir una conclusión razonada y objetiva.

La omisión de este deber genera una vulneración directa al debido proceso y constituye causal de nulidad del acto administrativo por falsa motivación.

La jurisprudencia en sentencia del 17 de noviembre de 2017, Radicación No. 11001-03-24-000-2013-00315-00 de la Sección Primera del Consejo de Estado ha explicado que existe falsa motivación cuando:

- Los hechos invocados por la Administración no están demostrados.
- Se atribuye a las pruebas un alcance que realmente no poseen.
- Se ignoran pruebas determinantes para resolver el asunto.
- Se adopta una conclusión incompatible con la realidad probatoria acreditada.

Por ello, la actividad probatoria no se agota con la incorporación material de los documentos al expediente. La verdadera garantía consiste en que dichos elementos sean efectivamente considerados al momento de tomar la decisión.

El recurso plantea que la Entidad omitió valorar documentos relacionados con procesos de autorización y con supuestas limitaciones operativas existentes dentro de la Policía Nacional.

No obstante, aun admitiendo la existencia de dichos documentos, ellos no tienen el fundamento suficiente para desvirtuar los hechos esenciales que dieron lugar a la declaratoria de incumplimiento.

En efecto, dentro del expediente se encuentra plenamente acreditado que:

- Usuarios valorados desde noviembre de 2025 continuaban sin recibir lentes y monturas varios meses después.
- Existían retrasos de dos, tres, cuatro, seis e incluso siete meses.
- Se incrementó significativamente el número de Peticiones, Quejas, Recursos y Solicitudes P.Q.R.S y tutelas por falta de entrega de los elementos ópticos.
- La supervisión efectuó múltiples requerimientos formales sin obtener respuesta

En consecuencia, aun si se aceptara la existencia de dificultades operativas asociadas a autorizaciones o validaciones administrativas, ello no explica ni justifica la totalidad de los incumplimientos acreditados por la supervisión.

Tampoco logra desvirtuar los hechos relacionados con:

- Falta de respuesta a requerimientos.
- Ausencia de informes.
- Falta de radicación oportuna de facturación.
- Deficiencias en los canales de atención.
- Incumplimientos de condiciones técnicas verificadas mediante visitas.

Por consiguiente, las pruebas a las que hace referencia el recurso fueron insuficientes para destruir la conclusión probatoria alcanzada por la Entidad.

c) El valor probatorio de los documentos producidos por la propia Administración

La jurisprudencia contencioso administrativa ha reconocido que los documentos elaborados por servidores públicos en ejercicio de sus funciones constituyen medios de prueba de especial relevancia dentro de las actuaciones administrativas, por cuanto se presumen auténticos y reflejan actuaciones realizadas en desarrollo de competencias legalmente atribuidas.

Sobre el particular, el Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de abril de 2010, Exp. 17.995, ha precisado que los documentos públicos gozan de una presunción de autenticidad y credibilidad que obliga a la autoridad a valorarlos integralmente junto con los demás elementos de convicción obrantes en el expediente. En tal sentido, la Sección Tercera hace referencia al merito probatorio de los documentos públicos, los cuales hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza, mientras no sean desvirtuados por los medios legales correspondientes.

De igual forma, la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, ha reiterado que la Administración no puede desconocer ni omitir el análisis de los documentos generados por sus propias dependencias cuando estos resulten relevantes para la determinación de los hechos objeto de decisión.

Al respecto, la valoración probatoria debe recaer sobre la totalidad de los elementos de juicio legalmente incorporados al expediente, tanto aquellos que respaldan como aquellos que contradicen la tesis de la administración; la omisión de pruebas relevantes compromete la motivación del acto administrativo.

En igual sentido, la Corte Constitucional ha señalado que el deber de motivación de las decisiones administrativas incluye la obligación de valorar las pruebas relevantes incorporadas al expediente, evitando decisiones arbitrarias o sustentadas en una apreciación parcial de la realidad. Así lo indicó en la Sentencia T-552 de 1992, al precisar que la motivación constituye una garantía del debido proceso porque permite verificar que la decisión administrativa se funda en elementos objetivos y verificables.

Dentro del expediente obra evidencia documental según la cual funcionarios de la Policía Nacional reconocieron dificultades operativas relacionadas con el flujo de autorizaciones, acumulación de rezagos y limitaciones en la capacidad instalada para atender el volumen de solicitudes presentadas.

Particularmente, en acta de reunión del 18 de febrero de 2026 se registró:

- Existencia de aproximadamente 1.300 casos represados.
- Capacidad operativa máxima aproximada de 30 autorizaciones diarias.
- Flujo de atención entre 80 y 120 pacientes diarios.
- Necesidad de implementar medidas de contingencia para normalizar el proceso.

Estas circunstancias poseen evidente relevancia probatoria porque se relacionan directamente con la ejecución contractual y con la generación de autorizaciones necesarias para la prestación del servicio.

Uno de los ejes centrales del recurso consiste en atribuir a los procesos de autorización adelantados por la Entidad la causa principal de los retrasos ocurridos en la ejecución contractual.

Sin embargo, el propio material probatorio demuestra que una parte significativa de las dificultades identificadas por la Oficina de Referencia y Contrarreferencia se encontraba asociada al incumplimiento de obligaciones propias del contratista.

De manera expresa se registró:

- Falta de cargue oportuno de órdenes.
- Ausencia de soportes.
- Registros incompletos.
- Casos no actualizados en las bases compartidas.
- Deficiencias en el diligenciamiento de la información exigida para continuar los trámites de autorización.

De hecho, varios de los correos incorporados al expediente indican que existían cientos de casos pendientes porque las órdenes o soportes requeridos no se encontraban cargados por parte del operador.

Por consiguiente, las dificultades identificadas dentro del procedimiento de autorizaciones no constituyen prueba de una responsabilidad exclusiva de la Administración, sino que evidencian problemas operativos concurrentes cuya participación no puede trasladar íntegramente a la Entidad los efectos derivados del incumplimiento contractual.

d) La falsa motivación derivada de la omisión probatoria

El Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 17 de noviembre de 2017, Rad. 11001-03-24-000-2013-00315-00, ha sostenido de forma reiterada que se configura falsa motivación cuando:

"La falsa motivación se configura cuando los fundamentos fácticos del acto no

respaldo en el material probatorio obrante en el expediente o cuando la autoridad desconoce hechos plenamente demostrados que resultan determinantes para la decisión. Por el contrario, cuando la actuación refleja una valoración integral, razonada y objetiva de las pruebas, la discrepancia interpretativa del administrado no tiene la capacidad de desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo.

Ninguna de tales circunstancias se configura en el presente caso.

Por el contrario, los hechos centrales que soportan la sanción fueron objetiva y reiteradamente acreditados dentro del expediente mediante diversos medios de prueba independientes entre sí.

Esto es precisamente lo que ocurre en el caso bajo estudio, en donde la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026 realiza una amplia relación de Peticiones, Quejas, Recursos y Solicitudes P.Q.R.S, tutelas, retrasos y deficiencias identificadas por la supervisión.

Contrario a lo afirmado por el recurrente, la actuación administrativa no se edificó sobre una única fuente de información ni sobre apreciaciones subjetivas de la supervisión.

La declaratoria de incumplimiento se sustentó, entre otros elementos, en:

- Informes de supervisión.
- Requerimientos formales dirigidos al contratista durante la ejecución.
- Peticiones, Quejas, Recursos y Solicitudes Peticiones, Quejas, Recursos y Solicitudes P.Q.R.S elevadas por usuarios.
- Derechos de petición.
- Acciones de tutela.
- Verificaciones efectuadas por la Oficina de Referencia y Contrarreferencia.
- Visitas realizadas a las sedes de atención.
- Información financiera y documental relacionada con la ejecución contractual.
- Ausencia de facturación en múltiples períodos de ejecución.
- Información remitida por las dependencias técnicas encargadas del seguimiento contractual.

La Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026 desarrolla ampliamente cada una de estas situaciones y explica la relación existente entre ellas y las obligaciones contractuales incumplidas, identificando con precisión las cláusulas afectadas, las condiciones técnicas vulneradas y las consecuencias generadas para el servicio público de salud.

Por consiguiente, no puede afirmarse que la Entidad hubiere ignorado la prueba obrante en el expediente, pues precisamente la decisión encuentra sustento en una valoración sistemática del conjunto probatorio recaudado durante el procedimiento.

La resolución sancionatoria estableció que el contratista no respondió adecuadamente múltiples comunicaciones oficiales emitidas por la supervisión.

Este aspecto reviste especial importancia porque no guarda relación con procesos de autorización, plataformas tecnológicas o disponibilidad operativa de la Entidad.

El recurso no logra desvirtuar este hecho objetivo.

Finalmente, tampoco resulta acertada la afirmación según la cual la decisión adoptada sería incompatible con la realidad probatoria.

La conclusión alcanzada por la Entidad surge de hechos objetivos plenamente documentados como retrasos masivos en las entregas, incremento de tutelas y Peticiones, Quejas, Recursos y Solicitudes P.Q.R.S, deficiencias verificadas en visitas de supervisión, falta de información oportuna, ausencia de reportes exigidos contractualmente, baja ejecución demostrada documentalmente y persistencia de las falencias pese a los requerimientos formulados, estos elementos probatorios no fueron destruidos por el recurso de reposición.

En consecuencia, no existe ruptura entre la prueba recaudada y la decisión adoptada.

Por el contrario, la declaratoria de incumplimiento constituye una consecuencia lógica y razonable derivada del conjunto de pruebas obrantes en el expediente.

Razón más que suficiente para que la Regional de Aseguramiento en Salud No.1 hubiese desarrollado su decisión sobre el fundamento probatorio desarrollado y recolectado a lo largo del proceso y que para el caso que nos ocupa verso sobre los multiples incumplimientos presentados por el contratista VISION TOTAL S.A.S, el cual quedo totalmente demostrado en la cantidad de Peticiones, Quejas, Recursos y Solicitudes P.Q.R.S presentadas por los usuarios a lo largo del desarrollo de la ejecución y fundamentados en el incumplimiento en la entrega de lentes y monturas solicitadas, de igual forma el incumplimiento en los plazos pactados dentro del contrato, todo esto representado en un desbordado incremento de tutelas por estos hechos y que decantaron en desacatos, los cuales generaron traumatismos a la entidad, toda vez que se debió generar mas recurso humano y económico para la contratación de personal que atendiera y respondiera las tutelas y desacatos generados por el no cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Ahora bien, la valoración objetiva del material probatorio adquiere relevancia en desarrollo del proceso, mas aun cuando a lo largo de la ejecución contractual se realizo por parte de la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1, varias comunicaciones en las cuales se daba a conocer la inconformidad de los usuarios y el incumplimiento de los plazos pactados, hechos que quedaron documentados dentro del proceso de manera fehaciente y desarrollados durante la audiencia, para brindar un debido proceso y garantizar el derecho a la defensa por parte del contratista VISION TOTAL S.A.S.

4.2 Sobre la alegada ausencia de conducta imputable al contratista

No prospera el cargo.

El recurrente sostiene que la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026 carece de un verdadero juicio de imputación jurídica, argumentando que las dificultades presentadas durante la ejecución contractual obedecieron a fallas de una plataforma tecnológica administrada por la Policía Nacional y que, por tanto, la Administración pretende trasladar al contratista las consecuencias de incumplimientos atribuibles a la propia entidad. Tal afirmación carece de soporte probatorio suficiente, desconoce el alcance de las obligaciones contractuales asumidas por VISIÓN TOTAL S.A.S.

- Informes de supervisión.
- Comunicaciones oficiales dirigidas al contratista.
- Peticiones, Quejas, Recursos y Solicitudes P.Q.R.S.
- Derechos de petición.
- Acciones de tutela.
- Incidentes de desacato.
- Visitas de supervisión.
- Información de referencia y contrarreferencia.
- Registros de ejecución financiera y contractual.

Contrario a lo afirmado por el recurrente, la Resolución No. 140 no se limitó a constatar un resultado objetivo de ejecución parcial, sino que identificó conductas concretas atribuibles al contratista, describió las obligaciones incumplidas, determinó las consecuencias derivadas de tales incumplimientos y estableció la relación causal entre dichas conductas y la afectación del servicio.

La decisión administrativa no sancionó a VISIÓN TOTAL S.A.S. por el simple hecho de no haber ejecutado la totalidad del contrato, sino por una pluralidad de incumplimientos específicos, entre ellos:

- Entrega inoportuna de lentes y monturas.
- Falta de respuesta a requerimientos de supervisión.
- Omisión en la presentación oportuna de informes.
- Omisión en la radicación de facturación.
- Deficiencias en los canales de atención.
- Incumplimiento de condiciones técnicas mínimas.
- Falta de cargue oportuno de soportes necesarios para autorizaciones.
- Deficiencias en la coordinación operativa del contrato.

Por tanto, sí existe un juicio de imputación, puesto que la Administración individualizó obligaciones específicas, demostró su incumplimiento y acreditó que dichas obligaciones se encontraban bajo el ámbito de control exclusivo del contratista.

Del análisis integral de dicho material quedó acreditado que durante la ejecución contractual se presentaron:

- Retrasos superiores a dos, tres, cuatro, seis y hasta siete meses en la entrega de lentes y monturas.
- Falta de remisión oportuna de fórmulas médicas.
- Más de 1.700 usuarios sin autorización atribuibles a la falta de cargue oportuno de soportes por parte del contratista.
- Omisión en la presentación de reportes e informes.
- Incumplimiento en la radicación oportuna de facturación.
- Ausencia de respuestas a múltiples requerimientos de supervisión.

Estas circunstancias constituyen hechos objetivos, verificables y documentados que permiten establecer la existencia de incumplimientos imputables al contratista.

La teoría defensiva pretende trasladar la totalidad de la [illegible]

- Debía cargar las fórmulas y soportes correspondientes.
- Debía suministrar información necesaria para autorizaciones.
- Debía garantizar el seguimiento de usuarios.
- Debía contar con mecanismos adecuados de sistematización e interacción con la Direccion de Sanidad.

Asimismo, el numeral 34 de las condiciones técnicas imponía al contratista la obligación expresa de contar con medios de sistematización adecuados para el seguimiento y control de usuarios y para retroalimentar información con la Policía Nacional.

Por tanto, no puede afirmarse que toda la responsabilidad recaía sobre la entidad cuando contractualmente existían obligaciones de gestión documental, seguimiento y sistematización a cargo del contratista.

Las pruebas demuestran que las principales demoras se originaron en actuaciones atribuibles a VISIÓN TOTAL S.A.S., uno de los elementos más relevantes del expediente corresponde a los correos electrónicos intercambiados entre la oficina de Referencia y Contrarreferencia de la Policía Nacional y VISIÓN TOTAL S.A.S. durante febrero y marzo de 2026.

Dichas pruebas evidencian que:

a) Existían miles de registros sin soporte cargado.

La Policía informó que existían 2.022 registros, de los cuales 1.342 estaban en rojo debido a que las órdenes nunca habían sido cargadas por VISIÓN TOTAL a la carpeta compartida.

Posteriormente se reportaron:

- 2.608 registros, de los cuales 1.307 permanecían sin soportes.
- 1.805 registros, de los cuales 1.571 continuaban sin órdenes cargadas.

Estas cifras evidencian un incumplimiento masivo de una obligación operativa bajo control directo del contratista.

b) La propia Policía acreditó que sí adelantó un plan de contingencia.

En los mismos correos consta que la entidad redujo los casos pendientes de validación de derechos de 727 a 60 registros y posteriormente mantuvo apenas 102 pendientes.

Esto demuestra que la Policía sí implementó acciones para evacuar autorizaciones y validar derechos, mientras que persistía un alto volumen de expedientes sin soportes imputable al contratista.

c) Se emitieron más de 3.317 autorizaciones.

La comunicación de 31 de marzo de 2026 indica expresamente que existían 3317 autorizaciones emitidas por la Policía Nacional.

Por el contrario, las pruebas evidencian que buena parte de los retrasos derivaron del no cargue de órdenes, ausencia de soportes, deficiente gestión documental y falta de organización operativa del contratista.

La jurisprudencia de la Sección Tercera del 26 de febrero de 2004, Expediente 14043 del Consejo de Estado ha señalado que cuando el contratista pretende exonerarse de responsabilidad contractual alegando circunstancias atribuibles a la entidad estatal, le corresponde acreditar de manera suficiente que dichas situaciones constituyeron una causa determinante, irresistible e insuperable del incumplimiento, es asi que indicó que para excluir la responsabilidad contractual no basta invocar dificultades operativas o administrativas, sino demostrar que éstas impidieron efectivamente el cumplimiento de las obligaciones y que escapaban completamente al ámbito de control del contratista.

En el expediente analizado no existe prueba que permita concluir que las dificultades relacionadas con autorizaciones o contingencias administrativas constituyeran una causa exclusiva y determinante de los incumplimientos detectados, especialmente frente a obligaciones autónomas del contratista como la entrega oportuna de lentes y monturas, el cargue de soportes, la presentación de informes, la atención de requerimientos y la radicación de facturación.

La conducta del contratista rompió el principio de colaboración contractual, la Ley 80 de 1993 impone al contratista un deber reforzado de colaboración con la Administración, derivado de los artículos 3, 4 y 5 del Estatuto Contractual. La ejecución de contratos estatales no responde únicamente a intereses particulares sino a la satisfacción de fines públicos.

Las pruebas demuestran que no se respondieron diversos requerimientos formales de la supervisión, no se allegó oportunamente la facturación, no se remitieron oportunamente soportes para autorizaciones, no se presentaron informes completos de ejecución y persistieron las inconformidades de usuarios pese a los llamados reiterados de la entidad.

Estas conductas evidencian una vulneración al deber de colaboración y constituyen incumplimientos autónomos que no guardan relación alguna con la plataforma tecnológica alegada por el recurrente.

Existió relación causal entre la conducta del contratista y el daño contractual, dentro del expediente se demuestra que:

- Los usuarios permanecieron entre dos y siete meses sin recibir lentes o monturas.
- Aumentaron significativamente las Peticiones, Quejas, Recursos y Solicitudes P.Q.R.S.
- Se promovieron acciones de tutela.
- Se afectó la continuidad del servicio de salud visual.
- Se impidió el adecuado control financiero y técnico del contrato.

La causa directa de estas afectaciones fue identificada por la supervisión en:

- Demoras en entregas.
- Falta de soportes

la herramienta ofimatica creada para el desarrollo de la actividad contractual, hecho que fue avisorado e informado por funcionarios de la oficina de referencia y contrarreferencia de la Regional de Aseguramiento en Salud No.1, mediante correos al supervisor y le entidad contratante.

De otra parte la ejecución contractual no obedecia únicamente a dicha herramienta ofimatica, por el contrario también se hizo uso de correo electrónico para la generación de autorizaciones, actividad también desarrollada durante el tiempo de ejecución.

Las pruebas allegadas por el recurrente consistentes en correos electrónicos, actas de reunión e informes relacionados con retrasos en autorizaciones y dificultades operativas fueron objeto de valoración. No obstante, dichas evidencias únicamente acreditan la existencia de contingencias operativas transitorias, mas no desvirtúan las obligaciones contractuales a cargo del contratista relativas al cargue oportuno de soportes, entrega de lentes y monturas, atención de requerimientos, presentación de informes y radicación de facturación

Por consiguiente, sí existe un nexo causal plenamente acreditado entre las conductas de VISIÓN TOTAL S.A.S. y los resultados perjudiciales que motivaron la actuación sancionatoria.

De todo lo anterior tratado, resulta improcedente sostener que la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026 carece de imputación jurídica. La actuación administrativa identificó obligaciones concretas incumplidas, describió las conductas atribuibles al contratista, acreditó la existencia de consecuencias lesivas para la prestación del servicio y estableció un nexo causal suficiente entre dichas conductas y el incumplimiento contractual declarado. Las pruebas documentales demuestran que las principales causas de la ejecución deficiente estuvieron asociadas a falencias operativas, documentales y administrativas de VISIÓN TOTAL S.A.S., particularmente en el cargue de soportes, seguimiento de usuarios, entrega oportuna de elementos ópticos y atención de requerimientos de supervisión. Por ello, la alegada ausencia de imputación jurídica carece de fundamento fáctico y jurídico, debiendo mantenerse incólume la declaratoria de incumplimiento parcial contenida en la Resolución.

4.3 sobre la vulneración del principio de proporcionalidad.

El cargo tampoco está llamado a prosperar:

El recurrente sostiene que la Resolución No. 140 de 14 de julio de 2026 vulneró el principio de proporcionalidad al imponer una cláusula penal equivalente al diez por ciento (10%) del valor contractual, argumentando que la Entidad desconoció que se ejecutó aproximadamente el 17,07% del contrato, y que, en consecuencia, la sanción debía reducirse proporcionalmente al porcentaje efectivamente ejecutado.

Tal planteamiento carece de sustento jurídico y desconoce tanto la naturaleza de la cláusula penal pecuniaria pactada en el contrato como la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, entre otras, las Sentencias C-022 de 1996, C-093 de 2001 y C-125 de 2003 desarrollaron el denominado "test de proporcionalidad" aplicable a las actuaciones administrativas sancionatorias relativa a la función resarcitoria y coercitiva de dicha figura dentro de la contratación estatal. Así mismo, emitió pronunciamiento

equivocada, asumir que toda ejecución parcial del contrato obliga automáticamente a reducir el monto de la cláusula penal.

En consecuencia, el análisis de proporcionalidad no puede reducirse a una simple operación aritmética entre valor ejecutado y valor incumplido, lo relevante es establecer si la sanción guarda relación con la gravedad del incumplimiento; la afectación del objeto contractual; la lesión al interés público y la magnitud de las consecuencias producidas.

Precisamente, la Sentencia Rad. 68001-23-31-000-1996-02081-01 expediente interno 17.009, de la Sección Tercera del Consejo de Estado, citada por el propio recurrente, establece que el análisis de proporcionalidad exige valorar los hechos que determinaron la actuación administrativa, la finalidad perseguida por la decisión y la adecuación entre la medida adoptada y las circunstancias concretas del caso, especialmente cuando se ejerce la potestad sancionatoria contractual.

El recurso fundamenta su pretensión en la Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Rad. 68001-23-31-000-1996-02081-01 expediente interno 17.009, sin embargo, la lectura integral de la providencia demuestra que el recurrente cita parcialmente su contenido, pero la sentencia no afirma que siempre deba disminuirse la cláusula penal cuando exista ejecución parcial.

Lo que realmente sostuvo el Consejo de Estado en la referida sentencia fue, que la autoridad o el juez deben efectuar un juicio de proporcionalidad frente a las circunstancias particulares del caso concreto.

Precisamente el mismo aparte transcrito por el recurrente reconoce que:

> *"...debe examinarse si se realizó una calificación jurídica apropiada de la situación fáctica y concluir si fue proporcional a las necesidades y a los hechos..."*

Es decir, la sentencia no creó una fórmula matemática obligatoria, mucho menos estableció que toda ejecución parcial impida la aplicación de la cláusula penal, por el contrario, dejó claro que corresponde analizar la naturaleza del contrato; la relevancia de la obligación incumplida; la afectación causada y la finalidad perseguida por la administración.

Por tanto, la interpretación realizada por VISIÓN TOTAL S.A.S. resulta jurídicamente incorrecta.

En consecuencia, la proporcionalidad no puede reducirse a una comparación matemática entre porcentaje ejecutado y porcentaje sancionado, porque ello viciaría de contenido la función resarcitoria y coercitiva de la cláusula penal pecuniaria.

En sentencia de 30 de noviembre de 2006, Exp. 13.074, reiterada posteriormente por la Sección Tercera, el Consejo de Estado explicó que el principio de proporcionalidad exige examinar si la medida adoptada resulta adecuada y necesaria frente a los hechos que dieron origen a la actuación administrativa, no simplemente efectuar una operación aritmética sobre el porcentaje ejecutado.

El porcentaje ejecutado no refleja el cumplimiento material del objeto contractual, pero la defensa pretende sustentar la desproporción de la sanción afirmando que la Entidad reconoce una ejecución cercana al 17,07%, sin embargo, esa circunstancia no resulta determinante para concluir que la sanción sea excesiva.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, Sentencia del 8 de abril de 2024, Rad. 68001-23-33-000-2013-00449-01, Subsección A, precisó que la proporcionalidad de la cláusula penal debe analizarse con fundamento en lo pactado por las partes y en las circunstancias concretas del incumplimiento, reiterando que la reducción de la penalidad no opera automáticamente por la sola existencia de ejecución parcial del contrato y que el porcentaje financiero ejecutado no equivale necesariamente al cumplimiento satisfactorio del objeto contractual.

En Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, con Radicación: Exp. 25000-23-26-000-2012-00936-01 (69.029), del 19 de septiembre de 2025, Sección Tercera, Subsección B, la jurisprudencia más reciente que contiene el análisis sobre la improcedencia de la reducción proporcional automática de la cláusula penal, precisó que la reducción proporcional de la cláusula penal prevista en el artículo 1596 del Código Civil no procede automáticamente cuando:

- La obligación posee carácter indivisible.
- Las partes pactaron expresamente que la cláusula penal operaría frente a incumplimientos parciales o totales.

La Corporación concluyó que si las partes acordaron expresamente la procedencia de la cláusula penal para incumplimientos parciales, no puede imponerse una reducción automática basada exclusivamente en porcentajes de ejecución contractual.

Este precedente resulta particularmente relevante porque la cláusula décima sexta del Contrato No. 81-8-20194-25 previó expresamente la procedencia de la penalidad en eventos de incumplimiento parcial o definitivo atribuibles al contratista.

Lo verdaderamente relevante es establecer si jurídicamente el contratista garantizó la satisfacción efectiva de la finalidad pública perseguida mediante el contrato estatal.

En el presente caso, la finalidad contractual consistía en garantizar el suministro oportuno de lentes, monturas y servicios asociados a los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional. Al respecto, la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026 acreditó que:

- Existieron retrasos entre dos (2) y siete (7) meses en la entrega de lentes y monturas.
- Más de 1.700 usuarios permanecían sin autorización efectiva para culminar el trámite asistencial.
- Se incrementaron las Peticiones, Quejas, Recursos y Solicitudes P.Q.R.S, derechos de petición y acciones de tutela promovidas por los usuarios afectados.
- Se comprometió la continuidad y oportunidad del servicio de salud visual.
- Se incumplieron obligaciones esenciales de entrega y atención al usuario.

Por consiguiente, aun cuando hubiera existido una ejecución financiera parcial, la ejecución material del objeto contractual presentó deficiencias

formal o parcial no neutraliza la gravedad de un incumplimiento que afecte el núcleo esencial de las obligaciones asumidas por el contratista.

De otra parte el incumplimiento declarado fue calificado como material y sustancial, la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026 concluyó que las conductas desplegadas por VISIÓN TOTAL S.A.S. comprometieron directamente el objeto contractual y afectaron la prestación del servicio de salud visual a la población usuaria de la Policía Nacional.

No se trata, entonces, de un incumplimiento accesorio, secundario o meramente formal.

La sanción se fundó en incumplimientos relacionados con:

- La entrega principal de lentes y monturas.
- La oportunidad del suministro.
- La atención de usuarios.
- La carga de soportes para autorizaciones.
- La atención de Peticiones, Quejas, Recursos y Solicitudes P.Q.R.S.
- La presentación de informes.
- La facturación.
- Las condiciones técnicas mínimas de operación.

La Administración se encuentra legitimada para imponer la cláusula penal pactada, aun cuando exista algún nivel de ejecución parcial, la Sección Tercera del Consejo de Estado, Subsección B, en sentencia con Radicación 25000-23-26-000-2012-00936-01 (69.029), de fecha 19 de septiembre de 2025.

De igual forma la corte constitucional en la Sentencia C-214 de 1994 ha señalado que que el derecho administrativo sancionador constituye una manifestación del *ius puniendi* del Estado y es así que cuando el incumplimiento recae sobre obligaciones principales del contrato y compromete la utilidad pública perseguida por la contratación estatal, la Administración esta facultada para la imposición de la clasula penal pactada en el negocio jurídico.

La defensa pretende equiparar el valor de la cláusula penal con los valores efectivamente ejecutados por el contratista, sin embargo, dicha interpretación desconoce la naturaleza jurídica de la cláusula penal esta constituye una tasación anticipada de perjuicios.

De conformidad con los artículos 1592 y siguientes del Código Civil y con la jurisprudencia del Consejo de Estado, sentencia del 13 de noviembre de 2008, con número de expediente 17.009, la corporación explicó que la cláusula penal cumple una doble finalidad:

1. Función coercitiva o de apremio.
2. Función indemnizatoria o de estimación anticipada de perjuicios.

Si bien la declaratoria de incumplimiento y la efectividad de la cláusula penal pecuniaria constituyen manifestaciones de las potestades exorbitantes y sancionatorias contractuales de la Administración, su finalidad principal no es exclusivamente represiva, sino también la protección del interés público comprometido en la correcta ejecución del contrato estatal y la tasación anticipada de los perjuicios [illegible]

Debe recordarse que el contrato no recaía sobre actividades ordinarias de suministro, su objeto estaba relacionado directamente con la prestación de servicios asociados a la salud visual de usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional.

Cuando el incumplimiento contractual impacta la prestación de servicios vinculados al derecho fundamental a la salud, la Administración dispone de un margen reforzado de protección del interés público.

Por ello, la proporcionalidad debe analizarse a la luz de:

- la afectación a los usuarios;
- la continuidad del servicio público;
- el riesgo para la atención de necesidades asistenciales.

Y no exclusivamente bajo criterios financieros.

En consecuencia, la validez de la sanción no depende de que el perjuicio económico sufrido por la Entidad sea idéntico al valor impuesto como cláusula penal.

Un aspecto completamente omitido en el recurso consiste en que la cláusula décima sexta del contrato contempló una penalidad equivalente al veinte por ciento (20%) del valor contractual para eventos de incumplimiento imputables al contratista.

No obstante, la Resolución No. 140 no impuso dicho porcentaje, por el contrario, la Entidad determinó aplicar únicamente el diez por ciento (10%) del valor contractual, equivalente a la suma de CIENTO DIEZ MILLONES OCHENTA MIL SETENTA PESOS CON DIEZ CENTAVOS ($110.080.070,10), es decir, la Administración ejerció un claro criterio de moderación y ponderación, reduciendo en un cincuenta por ciento (50%) la penalidad convencionalmente prevista.

Desde esta perspectiva, lejos de evidenciar una actuación arbitraria o excesiva, la decisión demuestra que la Entidad aplicó un análisis favorable al contratista que disminuyó sustancialmente la consecuencia económica derivada del incumplimiento acreditado.

Para el caso que nos ocupa se demostró dentro de la actuación administrativa la afectación al servicio esencial, primordial y protegido constitucionalmente como es la salud por parte de VISIÓN TOTAL S.A.S., en el entendido que no se brindó de manera oportuna y pertinente el servicio motivo de objeto contractual a los usuarios de la regional de aseguramiento en salud No.1

Por todo lo anteriormente expuesto, no existe vulneración alguna del principio de proporcionalidad, toda vez que la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026 efectuó un análisis razonable, adecuado y jurídicamente sustentado en la gravedad de los incumplimientos acreditados, de la afectación causada al servicio público de salud, de la naturaleza esencial de las obligaciones incumplidas y de los perjuicios ocasionados a la Entidad y a los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional. Asimismo, la Administración aplicó una penalidad significativamente inferior a la pactada contractualmente, reduciendo del veinte por ciento (20%) al diez por ciento (10%) la cláusula penal prevista para el incumplimiento parcial o definitivo.

proporcionalidad debe atender la gravedad del incumplimiento, la finalidad pública del contrato y el contenido específico del pacto contractual.

4.4 Sobre la vulneración del debido proceso administrativo.

El cargo no está llamado a prosperar:

a) sobre el debido proceso

Los argumentos desarrollados por la recurrente en el Capítulo VII del recurso de reposición carecen de vocación de prosperidad, toda vez que parten de una interpretación errónea del alcance constitucional del debido proceso administrativo y de una confusión entre la garantía procesal y la inconformidad frente al resultado de la actuación administrativa.

En efecto, la Resolución No. 140 de 14 de julio de 2026 fue expedida en cumplimiento del procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, observando las garantías de contradicción, publicidad, defensa y motivación exigidas por la Constitución y la ley. La circunstancia de que la Administración no acogiera los argumentos de defensa planteados por VISIÓN TOTAL S.A.S. no puede confundirse con una vulneración del debido proceso.

El artículo 29 de la Constitución Política dispone que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones administrativas.

Sin embargo, esta garantía se satisface cuando la administración permite al investigado conocer los cargos, aportar pruebas, controvertir las existentes y obtener una decisión motivada, siendo así que, el debido proceso constituye una garantía de participación y contradicción dentro de la actuación administrativa, no una garantía de éxito de las pretensiones del administrado.

En igual sentido, la Sentencia C-980 de 2010 indicó que el derecho de defensa y contradicción se satisface cuando la persona tiene una oportunidad real y efectiva para intervenir dentro del procedimiento, sin que exista obligación para la autoridad de adoptar la posición jurídica propuesta por el investigado.

Como ya se ha esbozado a lo largo de la presente resolución, el debido proceso no se vulnera cuando la administración, luego de valorar el material probatorio, concluye que los argumentos defensivos carecen de mérito suficiente para desvirtuar los cargos formulados.

Por consiguiente, el desacuerdo de VISIÓN TOTAL S.A.S. con las conclusiones adoptadas en la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026 no constituye una afectación de sus garantías constitucionales sino una simple discrepancia jurídica respecto del análisis realizado por la autoridad administrativa.

El principal presupuesto para determinar la existencia o inexistencia de una vulneración al debido proceso consiste en verificar si la autoridad observó el procedimiento legalmente establecido.

Del expediente administrativo se encuentra acreditado que:

- Se realizó audiencia administrativa.
- Se permitió la intervención de las partes.
- Se concedió oportunidad de presentar descargos.
- Se permitió aportar y controvertir pruebas.
- Se profirió acto administrativo motivado.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-214 de 1994, ha señalado que cuando la Administración actúa dentro del procedimiento previamente definido por el legislador se satisface el principio de legalidad procedimental, elemento esencial del debido proceso.

En consecuencia, resulta jurídicamente improcedente sostener que existió vulneración del artículo 29 Superior cuando precisamente la Entidad adelantó la actuación siguiendo el procedimiento expresamente regulado para la declaratoria de incumplimiento contractual.

De lo antes descrito podemos concluir que la vulneración al derecho de contradicción únicamente se configura cuando la Administración impide al interesado intervenir o aportar elementos de defensa.

Para el caso que nos ocupa nada de ello ocurrió, por el contrario, el propio recurrente reconoce que durante la actuación administrativa realizo acciones como participar en la audiencia, presentar descargos, aportó documentos, expuso explicaciones técnicas, cuestionó las conclusiones de la supervisión, entre otras.

Por tanto, no es de recibo para esta jefatura la afirmación en relación con el ejerció plenamente de defensa por parte de VISIÓN TOTAL S.A.S y la manifestación que el derecho de contradicción fue desconocido.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 29 de agosto de 2007, Expediente 15324, ha señalado que el derecho de defensa no implica que los argumentos presentados por el contratista deban ser acogidos por la autoridad, sino solamente que sean conocidos y evaluados dentro de la actuación.

b) Sobre los principios de buena fe y colaboración contractual

Tampoco prospera el cargo.

El recurrente invoca el artículo 83 de la Constitución Política para sostener que actuó de buena fe, sin embargo, la jurisprudencia Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente 25000-23-26-000-1998-00324-01 (22043) ha señalado que la buena fe no constituye una causal de exoneración automática de responsabilidad contractual, de igual forma hace alusión a que la buena fe debe manifestarse mediante conductas objetivamente verificables orientadas al cumplimiento de las obligaciones contractuales:

> *"...estriba en un comportamiento real y efectivamente ajustado al ordenamiento y al contrato..."*

En el presente asunto, aun aceptando que el contratista mantuvo comunicaciones con la Entidad, ello no desvirtúa los hallazgos objetivos evidenciados por la supervisión respecto de la ejecución contractual, es por eso que la citada sentencia menciona:

- Entregar los elementos contratados en los plazos pactados.
- Presentar la facturación.
- Cargar oportunamente las fórmulas.
- Atender los requerimientos de supervisión.
- Cumplir los términos contractualmente establecidos.

Las obligaciones contractuales continúan siendo exigibles incluso cuando el contratista manifiesta voluntad de cumplimiento, que para el caso que nos ocupa fueron avizorados los incumplimientos de dichas obligaciones por parte de la Regional de Aseguramiento en Salud No.1 y transmitidas al contratista mediante correos y actas de reuniones donde se dieron a conocer las mismas, las cuales fueron documentadas y expuestas a lo largo de la actuación administrativa, siendo objeto de contradicción por parte del contratista en la correspondiente etapa procesal, como ya quedo evidenciado.

- Realizó seguimiento permanente.
- Emitió múltiples requerimientos preventivos.
- Solicitó medidas correctivas.
- Concedió espacios de coordinación.
- Permitió la intervención del contratista durante todo el procedimiento administrativo.

La buena fe contractual no exonera del cumplimiento de obligaciones libremente asumidas ni elimina las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento demostrado, por el contrario, el principio de buena fe impone a los contratistas el deber de actuar con lealtad, cooperación y diligencia durante toda la ejecución contractual.

En relación a lo manifestado en el recurso "*... la decisión administrativa desconoce el principio de responsabilidad subjetiva, al atribuir automaticamente al contratista las consecuencias derivadas de la ejecucución parcial del contrato, sin demostrar que dicha situación fuera jurídicamente imputable a VISIÓN TOTAL S.A.S*" , el hecho se desvirtúa toda vez que como ya se menciono, se demostró a lo largo de la actuación administrativa y se desarrollo en la resolución 140 del 14 de julio de 2026, la regional de aseguramiento en salud No.1, realizó acciones tendientes a informar y dejar evidenciado los incumplimientos a las obligaciones contractuales las cuales fueron documentadas el la actuación administrativa.

El recurrente afirma que la Administración fundamentó la declaratoria de incumplimiento únicamente en la existencia de un resultado desfavorable, la afirmación no corresponde a la realidad documentada en el expediente, teniendo en cuenta que la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026 identificó una pluralidad de conductas concretas atribuibles al contratista, entre ellas:

- Retrasos reiterados en la entrega de lentes y monturas.
- Incumplimiento del término contractual de doce (12) días para efectuar entregas.
- Falta de cargue oportuno de fórmulas médicas.
- Ausencia de autorizaciones para más de 1.700 usuarios.
- No presentación de informes obligatorios.
- No presentación oportuna de facturación.
- Falencias en los canales de atención.
- Incumplimientos de condiciones técnicas mínimas

La declaratoria de incumplimiento contractual procede cuando la entidad demuestra la existencia de obligaciones incumplidas y su imputabilidad al contratista, sin que se requiera la demostración de dolo o culpa grave.

c) Sobre las supuestas fallas de la plataforma institucional

Tampoco prospera este cargo.

La defensa sostuvo que durante aproximadamente dos meses existieron inconvenientes relacionados con el sistema utilizado para el trámite de autorizaciones.

Resulta especialmente relevante señalar que las pruebas aportadas por la recurrente tampoco acreditan una imposibilidad absoluta de ejecución atribuible exclusivamente a la Policía Nacional.

Sin embargo, aun admitiendo que tales circunstancias hubieran existido, las mismas no tienen la entidad suficiente para exonerar de responsabilidad al contratista, por el contrario, varios documentos muestran que la Entidad mantuvo abiertos mecanismos de coordinación, desarrolló reuniones de seguimiento, implementó medidas de contingencia y continuó expidiendo autorizaciones dentro de sus capacidades operativas.

Sumado a lo anterior los incumplimientos superan ampliamente el período alegado, mientras el contratista refiere una afectación aproximada de dos meses, la supervisión acreditó incumplimientos persistentes durante prácticamente toda la ejecución contractual.

Los incumplimientos no se limitan a autorizaciones,las falencias detectadas abarcaron:

- Entrega extemporánea de lentes.
- Ausencia de informes.
- Falta de facturación.
- Incumplimiento de requerimientos.
- Deficiencias en atención al usuario.
- Problemas de comunicación institucional.

El contratista no acreditó oportunamente tales circunstancias, adicionalmente, los correos institucionales reflejan que una parte significativa de los retrasos se relacionaba con la falta de cargue oportuno de órdenes y soportes por parte de VISIÓN TOTAL S.A.S., situación expresamente advertida por los funcionarios de referencia y contrarreferencia de la Regional de Aseguramiento en Salud No.1.

No existe evidencia de solicitudes formales de suspensión contractual, ampliación de términos o modificación de obligaciones por imposibilidad de ejecución, de igual forma no existe evidencia suficiente para concluir que los incumplimientos declarados fueron generados exclusivamente por actuaciones de la Administración, en consecuencia, el argumento carece de aptitud para desvirtuar el incumplimiento acreditado.

4.5 Sobre la valoración de los servicios efectivamente prestados

La Entidad reconoce que durante la ejecución contractual fueron desarrolladas actividades

De otra parte, el argumento central del recurso consiste en afirmar que la Entidad omitió durante el proceso administrativo y la resolución que declaró el incumplimiento, la valoración de las pruebas aportadas por el contratista, desconociendo valorar las pruebas relacionadas con:

- Problemas de autorizaciones.
- Represamiento de solicitudes.
- Insuficiencia operativa de la oficina de autorizaciones.
- Dificultades administrativas internas.
- Reuniones de contingencia.
- Correos institucionales.

No obstante, la sola lectura de la Resolución No. 140 demuestra exactamente lo contrario, ratificando que la Entidad abordó expresamente:

- La problemática de autorizaciones.
- El procedimiento de referencia y contrarreferencia.
- La existencia de usuarios sin autorización.
- El cargue de fórmulas médicas.
- Las comunicaciones intercambiadas entre las partes.
- La incidencia operativa de los soportes documentales exigidos para el trámite de autorizaciones.

Particularmente, la Resolución concluye que más de 1.702 usuarios permanecían sin autorización debido a que el contratista no había realizado oportunamente el cargue de fórmulas y soportes requeridos para que la oficina competente pudiera expedir las respectivas autorizaciones.

Con estos argumentos se demuestra que la Administración sí conoció el tema, sí lo analizó y sí adoptó una posición jurídica frente a las pruebas aportadas al proceso administrativo, pero es de tener en cuenta que la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 29 de agosto de 2007, Expediente 15324, ha manifestado que la valoración probatoria no obliga a la Administración a aceptar las conclusiones planteadas por una de las partes, pero si la obligación consiste en examinar las pruebas y otorgarles el mérito que corresponda dentro del conjunto probatorio.

Precisamente este hecho se evidenció en la presente actuación mediante los correos electrónicos remitidos por la oficina de referencia y contrarreferencia de la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1, allegados por el supervisor del contrato y analizados conjuntamente con los demás elementos probatorios obrantes en el expediente. Dichas comunicaciones, lejos de demostrar un incumplimiento atribuible a la Entidad, pusieron de presente dificultades operativas asociadas al cargue oportuno de la documentación que debía ser incorporada por el contratista para efectos de la generación de autorizaciones.

En efecto, mediante correo electrónico de fecha 10 de febrero de 2026, enviado desde la cuenta institucional disan.rases1-re@policia.gov.co, la oficina de referencia y contrarreferencia informó que en el archivo compartido existían 2.022 registros, de los cuales 1.342 aparecían marcados en color rojo, correspondientes a pacientes cuyas órdenes no habían sido cargadas en la carpeta compartida

1.307 continuaban en color rojo por ausencia de órdenes o soportes documentales en la carpeta compartida. Asimismo, advirtió un incremento significativo de casos nuevos respecto del reporte anterior y la persistencia de dificultades para establecer la priorización y gestión de los usuarios debido a la falta de información soporte.

De igual manera, en el Informe de Avance de 31 de marzo de 2026, la oficina de referencia y contrarreferencia reportó la existencia de 1.805 registros, de los cuales 1.571 permanecían pendientes por falta de órdenes o soportes documentales, precisando además que a esa fecha la Policía Nacional había generado 3.317 autorizaciones, circunstancia que evidencia una actividad permanente por parte de la Entidad en el proceso de validación y autorización de servicios.

Por consiguiente, estas comunicaciones no acreditan una conducta omisiva de la Entidad ni permiten concluir que la misma hubiese impedido la ejecución contractual. Por el contrario, demuestran que la expedición de autorizaciones dependía del cargue previo de fórmulas, órdenes y demás soportes requeridos para la validación de derechos, actividad que, de acuerdo con el procedimiento operativo implementado durante la ejecución contractual, debía ser realizada por el operador contractual. En esa medida, la falta o el cargue extemporáneo de dichos documentos constituía un obstáculo objetivo para la continuación del trámite de autorización y para la posterior entrega del suministro a los usuarios.

En consecuencia, las citadas comunicaciones corroboran los hallazgos de supervisión relacionados con la existencia de un número significativo de trámites represados por ausencia de soportes documentales, circunstancia que fue reiteradamente advertida al contratista durante la ejecución del contrato y que no resulta atribuible a la Administración.

La nueva documentación aportada por el propio contratista "ENTREGAS EN GESTIÓN SEDE BUQUE" reviste especial importancia porque permite verificar objetivamente que al finalizar la ejecución contractual existía una cantidad significativa de actividades inconclusas, corroborando lo manifestado con anterioridad en relación con los hallazgos de la supervisión.

1. Trabajos sin autorización: El documento contiene numerosos registros con anotaciones tales como:

- "TRABAJO SIN FACTURAR Y SIN AUTORIZACIÓN".
- "TRABAJO FACTURADO SIN AUTORIZACIÓN".

Lo anterior demuestra que existían actividades contractuales que no habían cumplido integralmente el procedimiento exigido para su legalización y cierre administrativo.

2. Entregas pendientes al usuario: El archivo contiene una extensa relación de usuarios respecto de los cuales se registra "PENDIENTES DE RECLAMAR POR EL CLIENTE", esta situación corrobora las conclusiones de la supervisión respecto de la existencia de entregas no culminadas y de un volumen significativo de obligaciones pendientes.

3. Saldos pendientes: El mismo documento registra de forma reiterada "SALDO PENDIENTE", lo anterior acredita que, incluso después del vencimiento contractual, subsistían procesos financieros sin finalizar.

contractual, en consecuencia, la existencia de servicios prestados no elimina ni desvirtúa los incumplimientos acreditados.

El recurso pretende construir una causal de falsa motivación bajo el argumento de que la Entidad no valoró determinados medios de prueba, no obstante, para que exista falsa motivación sería necesario demostrar:

- Que la Administración ignoró completamente el material probatorio.
- Que los hechos utilizados para decidir fueran inexistentes,
- Que las pruebas acreditaran una realidad sustancialmente distinta.
- Que la decisión se hubiera construido sobre supuestos falsos.

Los hechos descritos en el acto administrativo encuentran respaldo objetivo en el expediente y de la valoración integral del expediente se concluye que:

1. Las pruebas aportadas por VISIÓN TOTAL S.A.S. fueron admitidas, incorporadas y conocidas dentro de la actuación administrativa.
2. La citación, traslado y comunicación de las actuaciones se efectuaron conforme al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, mediante comunicaciones oficiales, radicación física y correo electrónico tanto al contratista como al garante.
3. La Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026 analizó expresamente las situaciones relacionadas con autorizaciones, cargue documental, soportes médicos, referencia y contrarreferencia y usuarios pendientes de autorización.
4. Las comunicaciones aportadas por el contratista no acreditan una causa exonerativa de responsabilidad, sino que confirman la existencia de dificultades asociadas al incumplimiento de cargas documentales que le correspondían.
5. El archivo "ENTREGAS EN GESTIÓN SEDE BUQUE" corrobora la existencia de trabajos sin autorización, trabajos sin facturar, entregas pendientes, fórmulas vencidas y saldos pendientes, elementos que coinciden con los hallazgos de supervisión y con las razones que sustentaron la declaratoria de incumplimiento parcial.
6. La inconformidad planteada por el recurrente corresponde a una diferencia de criterio respecto de las conclusiones alcanzadas por la Administración, mas no a una verdadera ausencia de valoración probatoria.

Por lo anterior, el cargo relacionado con la supuesta falta de valoración de las pruebas no está llamado a prosperar y se rechaza, manteniéndose incólume la presunción de legalidad de la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026

4.6 Sobre la solicitud de práctica de pruebas adicionales

La petición será negada.

Teniendo en cuenta que ya se surtió la actuación administrativa sancionatoria, se realizó la citación conforme al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, se practicaron las pruebas dentro de la audiencia, se garantizó el derecho de defensa y se expidió la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026, la solicitud de nuevas pruebas, solicitadas en el recurso de reposición resulta jurídicamente improcedente, salvo que se trate de pruebas sobre hechos sobrevinientes o que no hubiesen podido ser aportadas

Al respecto, se observa que dentro del presente procedimiento administrativo sancionatorio contractual se garantizó plenamente el debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, toda vez que la entidad adelantó la citación formal al contratista y a la compañía garante, puso en conocimiento los hechos constitutivos del presunto incumplimiento, otorgó la oportunidad para presentar descargos, aportar pruebas, controvertir las allegadas por la Administración y participar en la audiencia respectiva.

En desarrollo de dicha actuación se conformó el acervo probatorio que sirvió de fundamento para la expedición de la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026, dentro del cual fueron valorados los informes de supervisión, los documentos contractuales, los requerimientos efectuados por la entidad, las Peticiones, Quejas, Recursos y Solicitudes P.Q.R.S, las acciones de tutela, los informes técnicos y las intervenciones realizadas por las partes durante la audiencia administrativa.

Ahora bien, en sede de recurso el apoderado de VISIÓN TOTAL S.A.S. solicita la práctica y valoración de nuevas pruebas relacionadas con la ejecución contractual, las entregas posteriores, soportes de facturación y demás documentos dirigidos a controvertir la declaratoria de incumplimiento. Sin embargo, la solicitud resulta improcedente por las siguientes razones:

a).Operó el principio de preclusión procesal, en consecuencia, una vez culminada la etapa probatoria y adoptada la decisión administrativa, no resulta jurídicamente viable reabrir indefinidamente el debate probatorio para allegar elementos que pudieron ser aportados durante la actuación principal.

Es de precisar que el debido proceso involucra el respeto de las etapas procesales y de las oportunidades legalmente previstas para ejercer los derechos de defensa y contradicción.

La finalidad del recurso de reposición consiste en que la autoridad revise la legalidad, razonabilidad y corrección de la decisión adoptada con base en las pruebas legalmente incorporadas al expediente, y no en reabrir una etapa procesal ya agotada.

b).Del análisis del recurso no se evidencia que las pruebas cuya práctica solicita el recurrente correspondan a hechos sobrevinientes ni que exista demostración alguna de imposibilidad material o jurídica para haberlas aportado durante la audiencia administrativa.

Por el contrario, la mayoría de los documentos cuya valoración pretende el recurrente corresponden a aspectos relacionados con la ejecución contractual, la facturación, las entregas pendientes y las actuaciones desarrolladas durante la vigencia del contrato, circunstancias conocidas por la sociedad contratista desde antes de la expedición de la resolución recurrida.

Por tal razón, dichos elementos probatorios pudieron ser allegados oportunamente durante la actuación administrativa adelantada por la entidad.

c) La práctica de pruebas en sede administrativa se encuentra condicionada a los criterios de pertinencia, utilidad y conducencia, por lo anterior, la incorporación de nuevos documentos dirigidos a reiterar argumentos ya expuestos por el contratista no aporta elementos novedosos que permitan variar el juicio efectuado por la Administración.

d) El recurso de reposición tiene por finalidad que la misma autoridad examine nuevamente la decisión adoptada para verificar su conformidad con la Constitución, la ley y el material probatorio oportunamente allegado, más no constituye una nueva instancia probatoria.

Permitir la incorporación indiscriminada de nuevas pruebas en esta etapa implicaría desconocer los principios de seguridad jurídica, igualdad procesal y economía administrativa, además de viciar de contenido las oportunidades procesales previstas para la etapa principal de la actuación administrativa ya desarrollada.

En consecuencia, este Despacho concluye que la solicitud de práctica de pruebas adicionales presentadas por el recurrente no resulta procedente, por cuanto la etapa probatoria fue debidamente agotada dentro del procedimiento administrativo, se garantizó plenamente el derecho de defensa y contradicción, no se acreditó la existencia de hechos nuevos o sobrevinientes, no se demostró imposibilidad para aportar dichas pruebas en la oportunidad legal correspondiente y el expediente cuenta con suficiente material probatorio para resolver el recurso.

Por lo anterior, se negará la solicitud de práctica de pruebas adicionales formulada por la sociedad VISIÓN TOTAL S.A.S. y se procederá a resolver el recurso con fundamento en el material probatorio válidamente incorporado durante la actuación administrativa que culminó con la expedición de la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026.

V. CONCLUSIÓN

Del análisis integral del recurso de reposición presentado por la sociedad VISIÓN TOTAL S.A.S., de los argumentos expuestos por su apoderado judicial, de las pruebas allegadas durante la actuación administrativa y de la totalidad del expediente contractual y sancionatorio, la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1 concluye que no se encuentran acreditados los presupuestos fácticos, jurídicos o probatorios que permitan desvirtuar la legalidad de la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026.

En efecto, la decisión recurrida fue adoptada con observancia estricta del procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, garantizando plenamente los derechos constitucionales de contradicción, defensa y debido proceso del contratista y de la compañía garante. Durante la actuación administrativa se otorgó la oportunidad para conocer los hechos constitutivos del presunto incumplimiento, controvertir las pruebas recaudadas, presentar explicaciones, aportar documentos y formular los argumentos de defensa que consideraron pertinentes, los cuales fueron objeto de análisis y valoración por parte de la Administración antes de adoptar la decisión correspondiente.

De igual manera, no prospera el cargo relacionado con la supuesta falsa motivación de la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026, toda vez que la declaratoria de incumplimiento no se fundamentó en apreciaciones subjetivas ni en una valoración parcial del acervo probatorio, sino en un conjunto amplio, convergente y consistente de elementos de prueba recaudados durante la ejecución contractual y dentro del procedimiento administrativo, entre los cuales obran informes de supervisión, requerimientos formales, verificaciones efectuadas por la Oficina de Referencia y Contrarreferencia, visitas de supervisión, registros de ejecución contractual, derechos de petición, acciones constitucionales, Peticiones, Quejas, Recursos y Solicitudes P.Q.R.S y demás

relacionadas con el cargue oportuno de fórmulas médicas, la remisión de soportes necesarios para la expedición de autorizaciones, la presentación de informes, la facturación, la atención de usuarios y la entrega oportuna de lentes y monturas. En consecuencia, no se acreditó la existencia de una causa extraña, irresistible o ajena al ámbito de control del contratista capaz de excluir su responsabilidad frente a los incumplimientos demostrados dentro del expediente.

Por el contrario, el material probatorio permite concluir que las obligaciones esenciales del contrato fueron ejecutadas de manera tardía, deficiente e insuficiente, generándose retrasos prolongados en la entrega de elementos ópticos, incumplimiento de los plazos contractualmente pactados, acumulación de usuarios sin atención efectiva, incremento significativo de peticiones, quejas, reclamos, acciones de tutela e incidentes de desacato, circunstancias que comprometieron la adecuada prestación del servicio de salud visual destinado a los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional pertenecientes a la Regional de Aseguramiento en Salud N° 1.

Tampoco encuentra esta Administración fundamento para modificar la sanción impuesta bajo el argumento de una presunta vulneración al principio de proporcionalidad. La cláusula penal pecuniaria aplicada mediante la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026 fue el resultado de un análisis material de la gravedad del incumplimiento, de la importancia de las obligaciones vulneradas y de la afectación ocasionada al interés público comprometido en la ejecución contractual. Debe resaltarse que la decisión administrativa ya incorporó un criterio de moderación al imponer una penalidad equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato, pese a que el clausulado contractual contemplaba una consecuencia económica superior para eventos de incumplimiento imputables al contratista. Por tal motivo, no resulta procedente acceder a la reducción pretendida por el recurrente.

De otra parte, los documentos aportados con ocasión del recurso, así como las manifestaciones relacionadas con eventuales entregas posteriores, procesos de facturación pendientes, conciliaciones o actividades desarrolladas con posterioridad al vencimiento contractual, no tienen la capacidad jurídica de eliminar los incumplimientos acreditados durante el plazo de ejecución del contrato ni de modificar las conclusiones alcanzadas por la supervisión y la entidad contratante. Por el contrario, varias de esas evidencias corroboran la existencia de obligaciones pendientes, trabajos sin legalización completa, usuarios sin atención definitiva y actuaciones que continuaban sin culminarse incluso después de finalizado el plazo de ejecución contractual.

Igualmente, la solicitud de práctica de pruebas adicionales no está llamada a prosperar, por cuanto la actuación administrativa cuenta con elementos de juicio suficientes, pertinentes y conducentes para adoptar una decisión definitiva. Además, las garantías de contradicción y defensa fueron plenamente satisfechas durante la etapa procesal correspondiente, razón por la cual no resulta procedente reabrir la fase probatoria para incorporar elementos que pudieron ser allegados oportunamente durante el desarrollo del procedimiento sancionatorio.

En consecuencia, valoradas de manera integral las pruebas, los argumentos de defensa, el contenido del recurso de reposición y las consideraciones jurídicas aplicables al caso concreto, esta Regional de Aseguramiento en Salud No. 1 concluye que permanecen incólumes los fundamentos fácticos, jurídicos y probatorios que dieron origen a la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026. Se encuentra plenamente acreditado

Por lo anterior, no existe mérito para revocar, modificar o dejar sin efectos la decisión recurrida, razón por la cual se confirmará en todas sus partes la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026, manteniendo la declaratoria de incumplimiento parcial del Contrato No. 81-8-20194-25, la efectividad de la cláusula penal pecuniaria impuesta y las demás consecuencias jurídicas allí establecidas.

En mérito de lo expuesto, la Jefe de la **REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD No.1**,

R E S U E L V E:

ARTÍCULO PRIMERO: NO REPONER la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo, manteniéndose incólume la declaratoria de incumplimiento parcial del Contrato No. 81-8-20194-25 y la efectividad de la cláusula penal pecuniaria impuesta.

ARTÍCULO SEGUNDO: NEGAR la petición primera del recurso de reposición consistente en revocar los artículos primero y segundo de la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026, por cuanto permanecen acreditados los fundamentos fácticos, jurídicos y probatorios que sustentaron la declaratoria de incumplimiento parcial y la imposición de la cláusula penal pecuniaria.

ARTÍCULO TERCERO: NEGAR la petición subsidiaria dirigida a modificar el artículo segundo de la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026 y reducir el valor de la cláusula penal pecuniaria, toda vez que la sanción impuesta observó los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación frente a la gravedad del incumplimiento acreditado, conforme a las condiciones pactadas en el contrato y a las consideraciones desarrolladas en la parte motiva de esta decisión.

ARTÍCULO CUARTO: NEGAR la solicitud de suspender la ejecución de los artículos tercero y cuarto de la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026 y, en consecuencia, no acceder a la suspensión de la efectividad de la póliza de cumplimiento No. 11-44-101260466, por cuanto el acto administrativo recurrido conserva su presunción de legalidad y no se configuró causal jurídica que justifique la suspensión solicitada.

ARTÍCULO QUINTO: NEGAR la solicitud orientada a ordenar, dentro del presente trámite sancionatorio, la normalización de la facturación de servicios presuntamente prestados y no facturados, por cuanto dicha pretensión excede el objeto del presente recurso administrativo, el cual se circunscribe a determinar la legalidad de la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026 y no a resolver aspectos propios de la ejecución financiera, conciliación o liquidación contractual. Lo anterior sin perjuicio de las actuaciones administrativas que procedan dentro de los escenarios contractuales correspondientes.

ARTÍCULO SEXTO: NEGAR la petición subsidiaria consistente en ordenar una conciliación para determinar valores facturados, pendientes de radicación o pendientes de entrega, por cuanto dicha actuación no corresponde al objeto del recurso de reposición ni constituye presupuesto para resolver la legalidad del acto administrativo recurrido, debiendo ser analizada dentro de los procedimientos contractuales

ARTÍCULO OCTAVO: CONFIRMAR en todas sus partes la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026, mediante la cual se declaró el incumplimiento parcial del Contrato No. 81-8-20194-25 y se hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria por valor de CIENTO DIEZ MILLONES OCHENTA MIL SETENTA PESOS CON DIEZ CENTAVOS ($110.080.070,10).

ARTÍCULO NOVENO: Notifíquese personalmente o por medio electrónico la presente decisión a la sociedad VISIÓN TOTAL S.A.S. y a la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A., en calidad de garante del contrato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO DÉCIMO: Contra la presente decisión no procede recurso alguno, quedando agotada la vía administrativa conforme a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, artículo 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Ejecutoriado el presente acto administrativo, adelántense las actuaciones necesarias para la efectividad de las obligaciones derivadas de la Resolución No. 140 del 14 de julio de 2026 y de la garantía de cumplimiento constituida a favor de la entidad.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: Una vez en firme la presente decisión, continúese con el trámite de liquidación contractual en los términos previstos en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y las demás normas concordantes.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.,

Dada en Bogotá, D.C. a los 12 AGO 2026

Teniente Coronel **IVONNE JOHANA HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ**
Jefe Regional de Aseguramiento en Salud No.1

Elaboró: CPS. JAIRO SOLANO MORENO
CPS Jurídica RASES1

Reviso: MY ANGIE JAZBLEIDY HERNÁNDEZ GAMBA
Jefe (E) Grupo de Asuntos Jurídicos RASES 1

Carrera 68 B Bis No 44-58 Bogotá
Teléfonos: 2201351
disan.rases1-je@policia.gov.co
www.policia.gov.co

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
POLICIA NACIONAL
DIRECCION DE SANIDAD
REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD No.1

Bogotá, 20 de agosto de 2026

CONSTANCIA EJECUTORIA

La suscrita Jefe de la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1 de la Policía Nacional de Colombia, en uso de sus facultades legales y reglamentarias, en especial las conferidas por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011 y la Resolución 0502 del 5 de marzo de 2026, la orden del día No. 25-202 del 28 de agosto de 2025, procede a expedir la presente constancia de ejecutoria.

Que mediante la **Resolución Número 174 del 12 de agosto de 2026**, «*POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR EL CONTRATISTA VISION TOTAL S.A.S, DENTRO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DE INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO No. 81-8-20194-25*», que resolvió el recurso interpuesto en contra de la Resolución Número 140 del 14 de julio de 2026, la cual se declara el incumplimiento parcial del contrato No. 81-8-20194-25 por parte del contratista VISION TOTAL S.A.S, con NIT. 830.504.734-2, cuyo objeto consiste en el «*SUMINISTRO DE ELEMENTOS PARA LA CORRECCION ÓPTICA DE DEFECTOS REFRECTIVOS, VALORACION DE OPTOMETRIA CON DESTINO A LOS USUARIOS DEL SUBSISTEMA DE SALUD DE LA POLICÍA NACIONAL ADSCRITOS A LA UNIDAD PRESTADORA DE SALUD BOGOTÁ, PERTENECIENTES A LA REGIONAL DE ASEGURAMIENTO EN SALUD No. 1*», y a través de la cual se impone la cláusula penal pecuniaria.

Que de acuerdo con lo normado en el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 *(Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA)*, los actos administrativos quedan en firme, cuando se resuelvan los recursos interpuestos. En consecuencia, la Resolución Número 174 del 12 de agosto de 2026 al haberse notificado en debida forma el día 14 de agosto de 2026 sin que procediera ni se interpusiera ningún otro recurso en la vía administrativa, el acto administrativo ha quedado **EN FIRME Y EJECUTORIADO**, revistiéndose de los atributos de ejecutoriedad y obligatoriedad.

Para constancia de lo anterior, se expide en la ciudad de Bogotá D.C., a los **veinte (20) días del mes de agosto del año dos mil veintiséis (2026)**.

Teniente Coronel IVONNE JOHANA HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ
Jefe Regional de Aseguramiento en Salud No. 1
Policía Nacional de Colombia

Elaboró: CPS. JAIRO SOLANO MORENO
Abogado RASES1

Revisó: MY ANGIE JAZBLEIDY HERNÁNDEZ GAMBA
Jefe Oficina de Asuntos Jurídicos (E) - RASES1

Carrera 68 B Bis No. 44-58, Bogotá
Teléfonos 5804400
disan.rases1-je@policia.gov.co
www.policia.gov.co

INFORMACIÓN PÚBLICA