

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

**LA JEFE DE LA OFICINA JURÍDICA DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL**

En uso de sus facultades legales, en especial las conferidas por el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la Resolución N° 0128 de 26 de enero de 2018, y

**CONSIDERANDO****I. COMPETENCIA Y FUNDAMENTOS LEGALES DE LA ACTUACIÓN**

Que el artículo 11° de la Ley 80 de 1993 establece que “La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso”.

Que el artículo 12° de la Ley 80 de 1993 establece que “Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones o concursos en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes”.

Que el artículo 17 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 reitera la facultad de las autoridades administrativas del Distrito Capital para delegar el ejercicio de sus funciones, al establecer que “Las autoridades administrativas del Distrito Capital podrán delegar el ejercicio de sus funciones a sus colaboradores o a otras autoridades con funciones afines o complementarias, de conformidad con la Constitución Política y la ley, especialmente con la Ley 489 de 1998”.

Que el Decreto Distrital 607 de 2007 establece el objeto, estructura organizacional y funciones de la Secretaría Distrital de Integración Social y señala en los literales a) y b) del artículo 5 que: “(...) la Oficina Asesora Jurídica tiene como funciones, respectivamente, las de “Asesorar en materia jurídica al Despacho y a las demás dependencias de la Secretaría, así como rendir los conceptos y resolver las peticiones sobre los asuntos jurídicos relacionados con el sector”, y “Asesorar y apoyar al despacho de la Secretaría y de la Subsecretaría en la revisión, de los aspectos jurídicos, los proyectos de ley, de acuerdo, decreto, resolución o cualquier otro acto administrativo que sea sometido a su consideración y que tengan relación con los asuntos de competencia de la Secretaría”.

Que el artículo 1° de la Resolución No. 0128 del 26 de enero de 2018, delegó en el Jefe de la



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

Oficina Asesora Jurídica *“la competencia para adelantar el procedimiento, decidir y suscribir los actos administrativos respecto de la imposición de multas, sanciones, y declaratoria de incumplimiento y de caducidad de los contratos y/o convenios suscritos por la Secretaría, una vez se haya agotado el procedimiento que sobre la materia adelanta la Oficina Asesora Jurídica en cumplimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011”.*

Que el numeral 1° del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, determina en virtud del principio de responsabilidad, que los servidores públicos están obligados, entre otros, a *“(…) buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”.*

Que, en concordancia con lo anterior, los incisos 1°, 2° y 3° del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establecen lo siguiente:

*“(…) Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza.*

*Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.*

*En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración (...).”*

Que el artículo 3° de la Ley 489 de 1998, establece los principios de la función administrativa, señalando que *“(…) La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen (...).”*

Que el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia preceptúa que el debido proceso debe observarse en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, mandato de imperativo cumplimiento para el Estado en sus distintos niveles de jerarquía y en general, para todas las



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

ramas del poder público y organismos de control con respecto a las actuaciones que adelanten dentro de sus competencias.

Que el debido proceso en sede administrativa no sólo se refiere al respeto de las garantías procesales, sino también al acatamiento de los principios orientadores de la función pública con el fin de asegurar la correcta producción de los actos administrativos, cobijando todas las manifestaciones de la administración pública en cuanto a la formación y ejecución de los mismos, y la salvaguarda de los derechos de defensa y contradicción del ciudadano, al señalarle los medios de impugnación de los que puede hacer uso cuando estime afectados sus intereses.

Que el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 *“Por la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”*, dispone en relación con el debido proceso lo siguiente:

*“Del derecho al debido proceso. 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 el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, establece que las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal, previa aplicación del procedimiento allí establecido.

**II. ANTECEDENTES DEL CONTRATO OBJETO DE LA ACTUACIÓN SANCIONATORIA**

Que la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) suscribió con la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- el convenio de asociación No. 10623 de 2021 cuyo objeto es: ***“AUNAR ESFUERZOS TECNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS CON EL FIN DE IMPLEMENTAR EL SERVICIO DE INCLUSIÓN SOCIAL, AMBIENTAL Y PRODUCTIVA “CONSTRUYENDO CIUDADANIA ALIMENTARIA”, EN LAS MODALIDADES DE APOYO ALIMENTARIO, BONOS CANJEABLES***

Sede Principal: Carrera 7 # 32 -12 / Ciudadela San Martín

Secretaría Distrital de Integración Social

Teléfono: 3 27 97 97

[www.integracionsocial.gov.co](http://www.integracionsocial.gov.co)

Buzón de radicación electrónica: [radicación@sdis.gov.co](mailto:radicación@sdis.gov.co)

Código postal: 110311



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Página 3 de 76

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

POR ALIMENTOS, APOYO ECONÓMICO SOCIAL 7745 Y CANASTAS ALIMENTARIAS RURAL Y AFRO DEL PROYECTO 7745 “COMPROMISO POR UNA ALIMENTACIÓN INTEGRAL EN BOGOTÁ, por un valor inicial de MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS VEINTISIETE MIL NOVECIENTOS DIEZ PESOS (\$1.649.927.910) M/CTE.

Que el plazo de ejecución del Convenio se pactó por el término de SEIS (6) MESES, hasta el 11 de mayo de 2022, fecha en que venció el plazo contractual.

Que de acuerdo con lo estipulado en el convenio 10623 de 2021 y teniendo en cuenta la naturaleza del mismo y las obligaciones allí estipuladas, se estableció que el contratista debía constituir una póliza que amparara los riesgos del contrato.

Que la aseguradora SOLIDARIA expidió la póliza de cumplimiento a favor de entidades estatales N° 390-47-994000064973, siendo aprobada por la Secretaría Distrital de Integración Social.

Que, en la cláusula décima tercera y décimo séptima del convenio, se estipuló las potestades excepcionales y Clausula Penal Pecuniaria de la siguiente manera:

**“CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA – CLAUSULA PENAL PECUNIARIA:**

*“(…) En caso de declaratoria de caducidad o incumplimiento total o parcial definitivo de las obligaciones a cargo de la ESAL, la SDIS podrá hacer efectiva la presente cláusula penal pecuniaria en un monto equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del convenio, a título de pena, la cual se tendrá como estimación anticipada y parcial de los perjuicios causados a la SDIS.*

*El valor variará proporcionalmente al incumplimiento parcial del convenio que no supere el porcentaje señalado.*

*En concordancia con el artículo 1600 del Código Civil, el cobro de la cláusula penal no impedirá que la SDIS le solicite a la ESAL la totalidad del valor de los perjuicios causados en lo que se exceda del valor de la cláusula penal pecuniaria.*

*La cláusula penal pecuniaria también se hará efectiva en el caso*



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

en que se llegue o se supere el monto máximo acumulado de la imposición de multas.

Para efectos de esta cláusula, se entenderá por incumplimiento total de las obligaciones a cargo de la ESAL, cuando este no cumpla con la totalidad de las obligaciones a su cargo o cuando no cumpla con el fin y objeto contractual pactado, lo cual podrá ser verificado por parte de la SDIS una vez terminado el convenio, aun habiéndose hecho pagos parciales.

NOTA 1: Para la imposición de multas o declaratoria de incumplimiento y aplicación de la cláusula penal pecuniaria o declaratoria de caducidad, la SDIS observará el procedimiento descrito en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

NOTA 2: El pago de las sumas antes señaladas no extingue las obligaciones emanadas del convenio y por lo tanto no exime a la ESAL del cumplimiento de la obligación principal (...).”

**“CLÁUSULA DÉCIMA SÉPTIMA – POTESTADES EXCEPCIONALES:**

“(…) En desarrollo de lo señalado en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, al presente convenio le serán aplicables las potestades excepcionales de interpretación unilateral, modificación unilateral y terminación unilateral, así como la de caducidad administrativa. Tales potestades podrán ejercerse por la SDIS dentro del marco legal para ellas consagrado en los artículos 15 a 18 de la Ley 80 de 1993 (...).”

Que el seguimiento y control de la ejecución del convenio está a cargo del Director de Nutrición y Abastecimiento, de conformidad con la cláusula novena del contrato.

**III. HECHOS QUE DIERON ORIGEN AL PRESENTE PROCEDIMIENTO**

La supervisión del convenio 10623 de 2021, ejercida por la funcionaria LINA MARIA SANCHEZ ROMERO, Directora de Nutrición y Abastecimiento para la fecha, mediante informe del 17 de

Sede Principal: Carrera 7 # 32 -12 / Ciudadela San Martín  
Secretaría Distrital de Integración Social  
Teléfono: 3 27 97 97  
[www.integracionsocial.gov.co](http://www.integracionsocial.gov.co)  
Buzón de radicación electrónica: [radicación@sdis.gov.co](mailto:radicación@sdis.gov.co)  
Código postal: 110311



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

abril de 2023 radicado 2023010822 y alcance de fecha 06 de octubre de 2023, radicado I2023030322, evidencia el incumplimiento del asociado, en las obligaciones contractuales descritas en el Convenio 10623 de 2021 y solicita la iniciación de un proceso administrativo por presunto incumplimiento del contrato en mención, con el fin de declarar el incumplimiento total del convenio y realizar la afectación de la Cláusula Penal del mismo, con base en los siguientes hechos que se transcriben del informe:

“(...)

*En el ejercicio de vigilancia y seguimiento ejercido por la Supervisión del Convenio al desarrollo de las actividades y cumplimiento de las obligaciones adelantadas por ASODIFAC, dentro de la ejecución del Servicio de Inclusión Social “Construyendo Ciudadanía Alimentaria”, se evidenciaron una serie de hallazgos que dan cuenta de lo siguiente:*

**2.1 En ejercicio de las atribuciones propias de la Supervisión del Convenio de Asociación 10623 de 2021, se llevó a cabo:**

- *Visita administrativa/financiera de seguimiento el día 14 de diciembre 2021 y a partir de tal actuación, en el acta correspondiente quedo consignada la siguiente observación:*

*“(...) O D9: Aclarar porque no se evidencia durante este periodo (noviembre) la presencia de los apoyos administrativos (estrategia RETO)” (...)* **(Anexo I)**

- *Así mismo, del documento anteriormente citado se sigue que al Asociado se le realizaron los siguientes requerimientos:*

*“(...) R D12: Aclarar porque la factura (contrato) del plan de celulares no se adquirió por el valor solicitado en la estructura de costos, sino por un valor superior, el cual no está contemplado en dicha estructura, y porque los honorarios de los mismos presentan un valor más alto que el presupuestado, al igual que el presupuestado en los gastos administrativos.*



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Pagina 6 de 76

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

“(…) R F15: Aclarar porque el talento humano no cuenta con cuentas de cobro y porque la seguridad social de los mismos no corresponde al valor pagado, también porque no llevan consecutivos en sus egresos y/o facturación y porque los gastos del talento humano no fueron realizados por dispersión bancaria o abono en cuenta bancaria tal como lo estipula el anexo técnico, explicar porque hay cuentas de cobro con actividades económicas diferentes a las contratadas.

“(…) R G17: Aclarar porque el talento humano no cotiza por los valores correspondientes y porque le practican las retenciones con porcentajes errados a los contratistas (…)” **(Anexo I)**.

**2.2** En atención a lo expuesto en la visita anteriormente enunciada, la Supervisión del Convenio, por medio del documento con el **ASUNTO: Requerimiento N. 001 – Convenio de Asociación No. 10623 – 2021 y numero de radicación S2021113674 del 15 de diciembre de 2021 (Anexo II)**, reiteró los requerimientos arriba citados (específicamente el F15 y el G17) precisándole al Asociado las obligaciones que estaría presuntamente incumpliendo en caso de no presentar actuaciones correctivas en su ejecución en un término de tres (3) días hábiles a partir de la notificación del comunicado.

**2.3** Así las cosas, el Asociado, por medio del documento con **numero de radicación E2021035221 del 17 de diciembre de 2021 (Anexo III)** respondió a lo requerido por la Supervisión, sin embargo, debe indicarse que lo expresado en dicho documento no subsanó en debida forma la solicitud; razón por lo cual, la Supervisión del Convenio atendió la respuesta al Asociado por medio del documento con el **ASUNTO: Alcance Respuesta Requerimiento N. 001 – Convenio de Asociación No. 10623 – 2021 y numero de radicación S2021118002 del 28 de diciembre del 2021 (Anexo IV)**, en el cual se le insistió a ASODIFAC en la necesidad de dar cumplimiento en debida forma a lo pactado entre las partes.

**2.4** De otro lado, realizada la revisión del Informe Mensual de Ejecución del Convenio correspondiente al periodo del 12 al 30 de



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

noviembre de 2021 y radicado por **ASODIFAC** bajo el número **E2021034388** el día **13/12/2021 (Anexo V)**, la Supervisión del Convenio encontró los siguientes hallazgos:

**2.4.1.** “(...) La información registrada en los ítems Porcentaje de Ejecución Periodo Financiera y Porcentaje de Ejecución Acumulado Financiera no refleja la ejecución financiera del convenio de asociación dado que para el periodo noviembre 2021 la SDIS no ha realizado ningún pago.

**2.4.2.** En el cuadro Pagos Efectuados no se registra el número de factura electrónica, el cual corresponde a FE-13.

**2.4.3.** La información registrada en Acciones de Cumplimiento no describe las actividades ejecutadas y los resultados cuantitativos y cualitativos que permitan evidenciar el avance y cumplimiento de las obligaciones contractuales.

**2.4.4.** No se registró información relacionada con el avance en el cumplimiento de las obligaciones contractuales específicas 16 y 17, aunque el asociado sí adelantó algunas de las actividades establecidas en el anexo técnico del convenio.

**2.4.5.** La información registrada presenta errores de redacción y ortografía.

**2.4.6.** El logro reportado corresponde al cumplimiento de las obligaciones contractuales específicas 2 y 3 referidas a la consolidación del directorio institucional y la generación de acciones de gestión y articulación intrainstitucional, interinstitucional y transectorial.

**2.4.7.** La información reportada en los anexos del informe mensual de ejecución no cumple con atributos de calidad del dato:

**Anexo 1. Reporte Rutas de Atención Integral.** No corresponde con lo cargado en la herramienta de almacenamiento dispuesta por la SDIS para tal fin.



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Página 8 de 76

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

**Anexo 2. Reporte Identificación de Intereses y Necesidades.** No corresponde con lo registrado en las fuentes de verificación Formato Directorio Institucional - Gestión y Articulación Intrainstitucional, Interinstitucional e Intersectorial y las bases resultantes de la aplicación del instrumento Lectura de Realidades – Contrato Social Familiar, cargadas en la herramienta de almacenamiento de información dispuesta por la SDIS.

**Anexo 3. Reporte Articulación Intrainstitucional e Interinstitucional.** No cumple con los atributos de calidad del dato en relación a exactitud, coherencia y confiabilidad, dado que en las fuentes de verificación, cargadas en la herramienta de almacenamiento, Formato Directorio Institucional - Gestión y Articulación Intrainstitucional, Interinstitucional e Intersectorial no se encuentra diligenciada la hoja Formato Identificación Int – Nec para las localidades Antonio Nariño, Barrios Unidos, Bosa, Chapinero, Ciudad Bolívar, Engativá, Kennedy, La Candelaria, Los Mártires (...).”

**2.5** Concordante con lo anterior y con el propósito de dar implementación al Objeto Contractual plasmado en el Convenio de Asociación 10623 de 2021, la Supervisión solicitó al Asociado la debida ejecución de sus obligaciones por medio del documento con el **ASUNTO: Requerimiento N. 002 – Convenio de Asociación No. 10623 – 2021 y numero de radicación S2021113685 del 15 de diciembre de 2021 (Anexo VI);** documento con el **ASUNTO: Requerimiento N. 002 (Rad. S2021113685 del 15 de diciembre de 2021) – Reiterado - Convenio de Asociación No. 10623 – 2021 (Anexo VII)** y adicionalmente el documento con el **ASUNTO: Requerimiento N. 003 – Convenio de Asociación No. 10623 – 2021 y numero de radicación S2022002263 del 12 de enero de 2022 (Anexo VIII).**

**2.6** Simultáneamente, la Supervisión del Convenio por medio del diligenciamiento del formato **“Informe de Supervisión y/o Interventoría” del 24 de diciembre de 2021 (Anexo IX)** informó a la Secretaría que **“(…) Durante el período de certificación, la Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas –ASODIFAC evidenció un cumplimiento deficiente de las**



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

*responsabilidades contractuales estipuladas, dado que requiere la implementación de acciones correctivas frente a las obligaciones generales 8, 11, 13, 14, 24, 26, 28 y 32 y las obligaciones específicas 1, 2, 3, 7 y 16. La Supervisión junto con el equipo de apoyo a la supervisión, adelantó las actividades requeridas para asegurar el cumplimiento satisfactorio de la totalidad de obligaciones del convenio de asociación. (...).”*

*A continuación, y conformidad con el citado Informe de Supervisión, se le recomendó al Asociado:*

*“(...)*

***1. Adelantar las acciones correctivas necesarias para garantizar que la información resultante de la ejecución del convenio cuente con atributos de calidad del dato en cuanto a completitud, exactitud, coherencia y confiabilidad, de acuerdo con lo establecido en los instructivos de diligenciamiento de los formatos y los lineamientos dados en las jornadas de socialización del servicio Construyendo Autonomía Alimentaria adelantadas los días 16 y 17 de noviembre de 2021.***

***2. Implementar los ejes y acciones de inclusión social del servicio Construyendo Autonomía Alimentaria de acuerdo con los lineamientos establecidos en el anexo técnico del convenio de asociación 10623/2021.***

***3. Desarrollar actividades de cualificación dirigidas a los profesionales de enlace, profesionales sociales y profesionales de apoyo y seguimiento, a fin de garantizar la adecuada implementación del servicio Construyendo Autonomía Alimentaria con los hogares/familias de las modalidades Bonos Canjeables por Alimentos, Canastas Alimentarias (Afro y Rural) y Apoyo Económico Social 7745, en condiciones de tiempo, modo, lugar, calidad y oportunidad.***

***4. Garantizar los recursos administrativos, financieros, técnicos, tecnológicos, operativos, talento humano y otros que se requieran para dar cumplimiento integral a las obligaciones del convenio.***



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

(...)

**2.7 Complementado lo anterior y realizada la verificación de la información referida en el oficio con radicado E2022000492 del 11 de enero de 2022 allegado por ASODIFAC, la Supervisión del Convenio evidenció que el asociado **NO adelantó las actividades previstas para dar cumplimiento con las obligaciones generales y específicas pactadas en el Convenio de Asociación 10623 de 2021**, dado que, sin previa concertación con la Secretaría Distrital de Integración Social, es decir de manera unilateral, notificó la suspensión de dicho Convenio.**

Sobre este punto, es importante indicar que el reiterado incumplimiento del Asociado ha generado que la Secretaría Distrital de Integración Social no haya efectuado ningún tipo de pago, bien sea parcial o total, a ASODIFAC en tanto que la prestación del Servicio NO se ha realizado en las condiciones inicialmente acordadas.

Por la situación antes mencionada, la SDIS requirió al asociado a través de un nuevo documento con el **ASUNTO: Requerimiento N. 004 bajo el Rad. 2022003846 de fecha 18/01/2022 (Anexo XI)**, precisándole al Asociado las obligaciones que estaría presuntamente incumpliendo en caso de no presentar actuaciones correctivas en su ejecución en un término de tres (3) días hábiles a partir de la notificación del comunicado.

**2.8 Adicional a lo expuesto y a partir de nuevas acciones de verificación y cumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo del Asociado, la Supervisión del Convenio evidenció el siguiente hallazgo:**

(...)

**2.1. La Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas – ASODIFAC no radicó ante la SDIS y no cargó en la herramienta de almacenamiento, el informe mensual de ejecución del convenio de asociación 10623 de 2021 correspondiente al**



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

periodo del 1 al 31 de diciembre de 2021.

(...)”

Ante esta situación, la SDIS nuevamente exigió al Asociado la adopción de medidas correctivas que permitan ejecutar a cabalidad las obligaciones contractuales y por ello, suscribió un nuevo documento con el **ASUNTO: Requerimiento N. 005 – Convenio de Asociación No. 10623 – 2021 y numero de radicación S2022004683 del 20 de enero de 2022 (Anexo XII)**, precisándole al Asociado las obligaciones que estaría presuntamente incumpliendo en caso de no presentar actuaciones correctivas en su ejecución en un término de tres (3) días hábiles a partir de la notificación del comunicado.

**2.9** Revisado el expediente administrativo correspondiente al Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, NO se evidencia ninguna actuación o atención a los requerimientos indicados en los numerales 2.5, 2.8 y 2.9, respectivamente, contenidos en el presente documento o la implementación de las acciones sugeridas desde la Supervisión en el Informe referido en el numeral 2.6, por lo cual, es dable concluir que NO se está dando cumplimiento al Objeto Contractual del citado Convenio de Asociación y en tal sentido, existiría un perjuicio en contra de la Secretaría Distrital de Integración Social teniendo en cuenta la NO EJECUCIÓN de lo pactado entre la SDIS y ASODIFAC.

Finalmente, es importante mencionar entonces que los requerimientos a los que hacen alusión los numerales referidos en el párrafo anterior se encuentran actualmente en “estado abierto”, dada que el ASOCIADO no ha subsanado o corregido, bien sea parcial o totalmente, los hallazgos que generaron dichas medidas contractuales.

**2.10** El día 11 de enero de 2022, mediante oficio con radicado E2022000492, el asociado ASODIFAC, notifico a la Secretaría de Integración Social la suspensión unilateral del contrato en los siguientes términos:



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Página 12 de 76

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

*“Por medio del presente escrito y de manera cordial me permito informar que debido a la falta de cumplimiento de las obligaciones por parte de la SDIS, a partir de la presente fecha ASOOIFAC (en su calidad de asociado) procede a manifestar que suspende las actividades del convenio”.*

***De conformidad con lo anterior, a partir de la comunicación remitida por ASODIFAC el Asociado suspendió unilateralmente la ejecución del Convenio, hasta el vencimiento del plazo convenido, esto es hasta el 11 de mayo de 2022.”***

**IV. TRÁMITE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

1. La supervisión del convenio 10623 de 2021, ejercida por la funcionaria LINA MARIA SANCHEZ ROMERO, Directora de Nutrición y Abastecimiento para la fecha, mediante informe del 17 de abril de 2023 radicado 2023010822 evidencia el incumplimiento del asociado, en las obligaciones contractuales descritas en el Convenio 10623 de 2021 y solicita la iniciación de un proceso administrativo por presunto incumplimiento del contrato en mención, con el fin de declarar el incumplimiento total del convenio y realizar la afectación de la Cláusula Penal del mismo.
2. El día 09 de mayo de 2023, se suscribieron las citaciones remitidas al contratista y a la aseguradora, con el fin de dar inicio al proceso administrativo sancionatorio establecido en el artículo 86 de la Ley 1437 de 2011, fijando como fecha de audiencia el día 18 de mayo de 2023
3. El día 18 de mayo de 2023 el asociado ASODIFAC no asistió a la audiencia en la fecha y hora señalada, para lo cual se remitió una segunda citación para el día 26 de mayo de 2023.
4. El día 24 de mayo de 2023, mediante correo electrónico, el señor Fredy Bladimir Vanegas Ladino, apoderado de ASODIFAC, solicita el aplazamiento de la audiencia con el fin de poder ejercer el derecho de defensa y garantizar el debido proceso y alegando que tiene otra audiencia administrativa.



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Página 13 de 76

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

5. El día 24 de mayo de 2023, mediante correo electrónico la Entidad acepta la solicitud realizada por el contratista y en consecuencia reprograma la audiencia para el día 29 de mayo de 2023
6. El día 29 de mayo de 2023, mediante correo electrónico, el señor Fredy Bladimir Vanegas Ladino, apoderado de ASODIFAC, solicita el aplazamiento de la audiencia con el fin de poder ejercer el derecho de defensa y garantizar el debido proceso y alegando que se encuentra en un evento familiar y no cuenta con acceso a internet, razón por la cual la Entidad procede a reprogramar la audiencia para el día 15 de junio de 2023.
7. El día 15 de junio de 2023 se llevó a cabo la audiencia del afectado prevista en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. En audiencia, ASODIFAC solicitó un alcance a la citación al proceso administrativo sancionatorio argumentando que los hechos no son claros. Teniendo en cuenta lo anterior, el despacho suspendió la audiencia con el fin de analizar la solicitud realizada por el asociado
8. Con el fin de garantizar el debido proceso, el día 07 de noviembre de 2023 se realizó una corrección administrativa a la citación, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011 y se fijó fecha de reanudación para el día 16 de noviembre de 2023.
9. El día 16 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico, el señor Fredy Bladimir Vanegas Ladino, apoderado de ASODIFAC, solicita el aplazamiento de la audiencia con el fin de poder ejercer el derecho de defensa y garantizar el debido proceso y alegando que tiene compromisos académicos con la Universidad Santo Tomas de Bucaramanga, razón por la cual la Entidad procede a reprogramar la audiencia para el día 20 de noviembre de 2023
10. El día 20 de noviembre de 2023, en sesión de audiencia el apoderado de ASODIFAC solicitó la lectura de la corrección administrativa y que se suspendiera la audiencia para poder presentar los descargos según la lectura realizada en la misma. Adicionalmente manifestó que no pudo abrir los anexos a la citación. Teniendo en cuenta lo anterior la Entidad accede a la solicitud de aplazamiento y reprograma la audiencia para el día 27 de noviembre de 2023
11. El día 27 de noviembre de 2023 por iniciativa de la Entidad, mediante correo electrónico se reprograma la audiencia para el día 30 de noviembre de 2023.



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

12. El día 30 de noviembre de 2023 en sesión de audiencia, el apoderado de ASODIFAC solicitó el aplazamiento de la audiencia ya que se estaba solicitando llegar a un acuerdo directo con la Entidad a través del supervisor. Teniendo en cuenta lo anterior, el Despacho negó la solicitud de aplazamiento y procedió a dar continuación a la audiencia y en consecuencia se dio lectura a la corrección administrativa y se realizó la presentación de las circunstancias de hecho que motivan la actuación administrativa sancionatoria, así como las normas y cláusulas posiblemente vulneradas y las consecuencias que puedan derivarse del incumplimiento del contrato No 10623 de 2021. En sesión de audiencia el apoderado de ASODIFAC solicitó la oportunidad de presentar los descargos por escrito, solicitud que fue accedida por el despacho y concedió un término para que fueran presentados por parte del contratista y de la compañía aseguradora.
13. Que teniendo en cuenta el término concedido por la Entidad, el contratista y la aseguradora allegaron mediante correo electrónico los descargos del presente proceso administrativo los días 04 de diciembre de 2023 y 04 de enero de 2024, respectivamente, los cuales fueron incluidos en el expediente.
14. Que, con base en los descargos presentados, el día 12 de abril de 2024 se expidió Auto de pruebas No. 1 y en el cual se decretó entre otras pruebas la práctica de los siguientes testimonios, y se fijó fecha de recepción para el día 17 de abril de 2024:
  - LUZ ALEIDA LOBANA.
  - JESUS BAIRON MUÑOZ
  - MARTHA JEANETE LIZARAZO
  - JAIRO ESTUPIÑAN.
- 15 El día 17 de abril de 2024, durante la continuación de la audiencia Se recibió el testimonio del señor JESUS BAYRO MUÑOZ FELIX (El testimonio reposa en grabación de audio y video en el expediente del contrato), Los testigos LUZ ALEYDA LOMBANA SIERRA y JAIRO YOMAR ESTUPIÑAN ACOSTA remitieron el día de la audiencia 17 de abril de 2024, correos electrónicos manifestando que no podían asistir y solicitando aplazamiento, en la audiencia se leen los correos y se deja constancia. De igual forma, el apoderado de ASODIFAC solicitó que se trasladaran los testimonios practicados en el proceso administrativo PAS- OAJ-004 DE 2022. Solicitud que fue aceptada por la Entidad



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

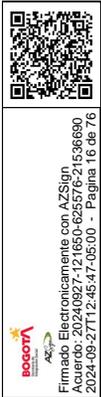
***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

- 16 De conformidad con la solicitud de ASODIFAC, el día 18 de abril de 2024 se expidió el Auto de pruebas No. 2, con el fin entre otros de trasladar del proceso administrativo No. PAS- OAJ- 004-2022, al presente proceso administrativo, los testimonios de los señores:
- LUZ ALEIDA LOBANA.
  - JESUS BAIRON MUÑOZ
  - MARTHA JEANETE LIZARAZO
  - JAIRO ESTUPIÑAN.
- 17 El día 22 de mayo de 2024 se da traslado de las pruebas decretadas y practicadas en el Auto No. 2 al contratista y al asociado y se fija reanudación de audiencia para el día 05 de junio de 2024.
- 18 El día 30 de mayo de 2024, mediante correo electrónico, por iniciativa de la Entidad se reprograma la audiencia para el día 07 de junio de 2024.
- 19 El día 07 de junio de 2024 en sesión de audiencia se dio traslado a las partes para que controvertieran las pruebas trasladadas y practicadas en el presente proceso administrativo, así mismo se fijó fecha de audiencia para el día 21 de junio de 2024.
- 20 El día 21 de junio de 2024, mediante correo electrónico, el señor Fredy Bladimir Vanegas Ladino, apoderado de ASODIFAC, solicita el aplazamiento de la audiencia con el fin de poder ejercer el derecho de defensa y garantizar el debido proceso y alegando que en el municipio donde se encuentra (San Luis de Gaceno) no cuenta con acceso a internet en el momento para asistir a la audiencia, razón por la cual la Entidad procede a reprogramar la audiencia para el día 05 de julio de 2024.
- 21 Que el día 05 de julio de 2024 durante sesión de audiencia, el apoderado de ASODIFAC presentó sus alegatos de conclusión, y se dejó constancia de la inasistencia a la audiencia por parte de la compañía aseguradora
- 22 De conformidad con lo anterior, fueron agotadas todas las etapas establecidas en el proceso administrativo sancionatorio, de conformidad con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

**V. CARGOS**

De acuerdo con lo consignado en el informe radicado 2023010822 del 17 de abril de 2023, que hace parte integral de la citación al proceso administrativo sancionatorio del día 09 de mayo de

Sede Principal: Carrera 7 # 32 -12 / Ciudadela San Martín  
Secretaría Distrital de Integración Social  
Teléfono: 3 27 97 97  
[www.integracionsocial.gov.co](http://www.integracionsocial.gov.co)  
Buzón de radicación electrónica: [radicación@sdis.gov.co](mailto:radicación@sdis.gov.co)  
Código postal: 110311



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

202, corregida el día 07 de noviembre de 2023, los cargos en los que se soporta la presente actuación pueden concretarse de la siguiente manera:

1. La Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas - ASODIFAC, no realizó la dispersión bancaria para el pago de los honorarios del personal vinculado a su cargo, correspondiente al periodo del 12 al 30 de noviembre de 2021.
2. La Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas - ASODIFAC no soporto ante el supervisor los gastos efectuados durante la ejecución del convenio y que se encuentran descritos en la correspondiente propuesta económica, de manera mensual mediante facturas, contratos, cuentas de cobro o documento equivalente para cada caso
3. La Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas – ASODIFAC no dio cumplimiento a la obligación Cláusula Tercera Numeral 3.2. Subnumeral 13., lo anterior por cuanto se encontraron deficiencias en el diligenciamiento de la información registrada en los formatos e instrumentos fuentes de verificación, toda vez que no cumplen con los atributos de calidad del dato, completitud, exactitud, coherencia y confiabilidad. Así mismo, la información no se encontró cargada en su totalidad en la plataforma de almacenamiento de información en la nube One Drive, con dominio de la Entidad. Adicionalmente, se identificó que el informe mensual de ejecución del periodo noviembre 2021, no describe las actividades ejecutadas y los resultados cuantitativos y cualitativos que permitan evidenciar el avance y cumplimiento de las obligaciones contractuales.
4. La Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas – ASODIFAC no dio cumplimiento a la obligación Cláusula Tercera Numeral 3.2., Subnumeral 14 lo anterior, con base en el ejercicio de apoyo a la supervisión adelantado durante el mes noviembre 2021, en la cual se evidenció que ASODIFAC no dio cumplimiento a los lineamientos establecidos en el Anexo Técnico y socializados en las jornadas de fortalecimiento técnico del servicio “Construyendo Autonomía Alimentaria”, así como a los instructivos de diligenciamiento de los formatos e instrumentos.
5. La Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas – ASODIFAC no dio cumplimiento a la obligación pactada en la Cláusula Tercera, Numeral 3.2., Subnumeral 24 del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021 la cual estableció: “(...) Sistematizar la información generada como resultado de la ejecución del convenio, de acuerdo con las solicitudes realizadas por la Secretaría Distrital de Integración Social.(...)” lo anterior como quiera que se observa en el requerimiento No 002 con radicado S2021113685 generado al Asociado, que la información



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

reportada en los anexos del informe mensual de ejecución no cumplió con los atributos de calidad de dato, así:

- Anexo 1. Reporte Rutas de Atención Integral. No corresponde con lo cargado en la herramienta de almacenamiento dispuesta por la SDIS para tal fin.
- Anexo 2. Reporte Identificación de Intereses y Necesidades. No corresponde con lo registrado en las fuentes de verificación Formato Directorio Institucional - Gestión y Articulación Intrainstitucional, Interinstitucional e Intersectorial y las bases resultantes de la aplicación del instrumento Lectura de Realidades – Contrato Social Familiar, cargadas en la herramienta de almacenamiento de información dispuesta por la SDIS.
- Anexo 3. Reporte Articulación Intrainstitucional e Interinstitucional. No cumple con los atributos de calidad del dato en relación a exactitud, coherencia y confiabilidad, dado que en las fuentes de verificación, cargadas en la herramienta de almacenamiento, Formato Directorio Institucional - Gestión y Articulación Intrainstitucional, Interinstitucional e Intersectorial no se encuentra diligenciada la hoja Formato Identificación Int – Nec para las localidades Antonio Nariño, Barrios Unidos, Bosa, Chapinero, Ciudad Bolívar, Engativá, Kennedy, La Candelaria, Los Mártires, Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Suba, Sumapaz, Usaquén y Usme

6. La Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas – ASODIFAC no dio cumplimiento a la obligación en la Cláusula Tercera, Numeral 3.2., Subnumeral 26 la cual establece “(...) Presentar mensualmente a la SDIS los informes solicitados en el anexo técnico en los tiempos y formatos establecidos. (...) lo anterior por cuanto, si bien la Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas – ASODIFAC- radicó el informe de ejecución del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, correspondiente al periodo del 12 al 30 de noviembre de 2021, el día 13 de diciembre con radicado E202103488, y, tras la revisión realizada por el equipo de apoyo a la supervisión, se identificó que aquel informe junto con los formatos anexos, no describen las actividades ejecutadas y los resultados cuantitativos y cualitativos que permitan evidenciar el avance y cumplimiento de las obligaciones contractuales

7. La Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas – ASODIFAC no dio cumplimiento a la obligación de la Cláusula Tercera Numeral 3.2., Subnumeral 28 la cual estipuló: “(...) Realizar el diligenciamiento de los formatos establecidos por la SDIS para la ejecución del convenio, dando cumplimiento estricto a los instructivos definidos para cada caso, asegurando la coherencia, veracidad, completitud, oportunidad de la información y calidad del dato. (...) lo anterior por a partir de las actividades de verificación adelantadas por el equipo de apoyo a la supervisión durante el mes noviembre 2021 se evidenció que la Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas – ASODIFAC implementó



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

los formatos establecidos por la SDIS para el registro de información resultante de la ejecución de las obligaciones contractuales; sin embargo, se encontraron deficiencias en cuanto al diligenciamiento de la información registrada en los formatos e instrumentos fuentes de verificación, toda vez que no cumplen con los atributos de calidad del dato en cuanto a completitud, exactitud, coherencia y confiabilidad.

8. La Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas – ASODIFAC no dio cumplimiento al objeto y la totalidad de las obligaciones del convenio 10623 de 2021, por cuanto el día 11 de enero de 2022, mediante oficio con radicado E2022000492, el asociado ASODIFAC, notificó a la Secretaría de Integración Social la suspensión unilateral del contrato en los siguientes términos:

*“Por medio del presente escrito y de manera cordial me permito informar que debido a la falta de cumplimiento de las obligaciones por parte de la SDIS, a partir de la presente fecha ASODIFAC (en su calidad de asociado) procede a manifestar que suspende las actividades del convenio”.*

De conformidad con lo anterior, a partir de la comunicación remitida por ASODIFAC el Asociado suspendió unilateralmente la ejecución del Convenio, hasta el vencimiento del plazo convenido, esto es hasta el 11 de mayo de 2022.

**VI. DESCARGOS****6.1 DESCARGOS PRESENTADOS POR EL ASOCIADO**

La Entidad procede a realizar un resumen de los aspectos más relevantes de los descargos presentados por ASODIFAC en documento allegado por correo electrónico el día 04 de diciembre de 2023 y los alegatos de conclusión en sesión de audiencia del 05 de julio de 2024.

**6.1.1. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONVENIOS O CONTRATOS DE ASOCIACIÓN**

ASODIFAC argumenta que los convenios de asociación son diferentes a los contratos, ya que los primeros tienen una naturaleza constitucional y se rigen por el Decreto 092 de 2017. ASODIFAC establece que la entidad entiende que el presente contrato es de carácter conmutativo y pretende darle el tratamiento de un contrato donde las obligaciones no son conjuntas, situación que ha originado el en trabamiento que impide su ejecución.



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

En ese sentido establece que el desarrollo de las actividades que se pacten en este tipo de contratos o convenios deben ejecutarse de manera conjunta y no únicamente a cargo del asociado.

En el caso en concreto argumenta que, el recurso humano específicamente (1 coordinador general, 2 profesional de enlace social, 47 profesionales sociales, 5 profesionales Apoyo y Seguimiento, 1 profesional ambiental, 4 apoyo administrativo) se financian y pagan con el rubro aportado por parte de la SDIS y no del asociado, ya que los recursos que aporta este, van dirigido a financiar solo 3 apoyos administrativos, con los cuales se esta cumpliendo.

Establece que sí bien es cierto, el contrato indica en las obligaciones específicas que el asociado deberá *“cancelar al talento humano vinculado el salario o remuneración, dentro de los cinco (5) días calendario del mes siguiente, a través de dispersión bancaria o abono en cuenta bancaria, la suma que fue presentada en la propuesta económica, la cual fue evaluada y aprobada por la SDIS y hace parte integral del proceso, aspecto que será verificado por la SDIS con la entrega de las planillas de pago al Sistema de Seguridad Social Integral para cada una de las personas vinculadas”*, dicho pago debe realizarse con el aporte conjunto de la SDIS y no con recursos propios del ASOCIADO como se pretende por parte de la Entidad. Manifiesta que, en la cláusula sexta, lo recursos de la Secretaría son APORTES para la ejecución del convenio, es decir, que con estos es que se ejecuta el convenio y no con los del asociado. La cláusula sexta - disponibilidad presupuestal, indica que la Secretaría realizará las erogaciones correspondientes a la entrega de los recursos para la ejecución del presente convenio con cargo a su presupuesto.

Ahora bien, en relación con la cláusula quinta del contrato, argumenta que para efectos de efectuar el giro de los aportes de la entidad no se requiere que se acredite el pago del recurso humano, ya que para tal efecto de acuerdo con la literalidad del convenio solo se requieren los documentos de pago de aportes a la seguridad social. Por lo tanto, manifiesta que resulta inexplicable y arbitrario que se exija que ASODIFAC, en el marco de un convenio de asociación, en el cual la labor de las partes es de apoyo conjunto, deba asumir el pago del recurso humano que está a cargo de la SDIS con recursos propios, ya que así no se encuentra pactado y no fueron las condiciones en que se pactó el convenio.

Argumenta ASODIFAC que la SDIS se encuentra incumpliendo el contrato por cuanto está modificando de manera unilateral las condiciones de giro de los recursos, está afectando la ejecución del convenio, por cuanto no ha cumplido con el giro de los recursos para efectuar el pago a favor del talento humano respecto del cual es responsable, establece que la Secretaría no aplica la literalidad del convenio, sino que por el contrario el supervisor exige requisitos a los que no está obligado ASODIFAC.



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

**6.1.2. EXISTENCIA DE COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA Y/O PRINCIPIO DE NON BIS IBÍDEM**

ASODIFAC solicita al despacho se ordene la terminación del presente procedimiento administrativo sancionatorio contractual en la medida en que los hechos y cargos planteados ya fueron sometidos a un proceso de la misma naturaleza y fueron resueltos mediante la resolución número 870 del 8 de abril de 2022 y revocada mediante la resolución 3004 del 15 de noviembre de 2022.

Establece que si bien administración señaló en el acto que resolvió el recurso de reposición que efectuaba una corrección administrativa, lo cierto es que declaró terminado el proceso sancionatorio contractual y dejó en firme y concluido dicho procedimiento.

Si bien es cierto, en la parte motiva del acto administrativo que resolvió el recurso de reposición se indicó que la decisión no hacía tránsito a cosa juzgada, dicha afirmación resulta ilegal a la luz de las normas del derecho administrativo, pues si lo que pretendía era sanear irregularidad de carácter procedimental lo que debió hacer era declarar la nulidad de lo actuado y continuar a partir de allí con el trámite sancionatorio.

Sin embargo, al declarar terminado el proceso administrativo sancionatorio en contra del asociado y dejarlo en firme, genera una seguridad jurídica, y por lo tanto le queda prohibido en atención al principio *non bis ibidem* adelantar una nueva actuación como la que pretende tramitar a través del presente procedimiento.

Es, por lo tanto, que se solicita al despacho declarar probada la existencia de cosa juzgada y aplicar el principio *non bis ibidem* y en consecuencia ordenar la terminación del proceso, ello en consideración a que los reproches formulados en el presente proceso ya habían sido ventilados en el procedimiento administrativo sancionatorio anterior.

**6.1.3 IMPROCEDENCIA DE LA DECLARACIÓN DE INCUMPLIMIENTO E IMPOSICIÓN DE LA CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA**

Argumenta ASODIFAC que el incumplimiento que se le pretende achacar no existió por cuanto fue subsanado, y adicionalmente es de una entidad menor pues se tratan de asuntos de carácter administrativo que no representan una grave afectación para la ejecución del convenio celebrado y que por lo tanto no le permiten a la entidad imponer la sanción de cláusula penal pecuniaria.



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

Manifiesta que, para que proceda la declaratoria de incumplimiento total del convenio debió encontrarse acreditado el incumplimiento de todas y cada una de las obligaciones a cargo de la sociedad es decir tanto las de carácter general como las de carácter específico, sin embargo en el presente caso, sólo se ha iniciado el presente procedimiento administrativo sancionatorio por el presunto incumplimiento de las obligaciones consignadas en el numeral 3.2 sub numerales 8, 11, 13, 14, 24, 26 y 28 aclarando que frente a las demás obligaciones pactadas no se formuló ningún reproche.

Así las cosas, sí en gracia de discusión se declarara el incumplimiento del convenio, éste sólo podría darse de manera parcial para lo cual la imposición de una eventual cláusula penal debe ser proporcional al incumplimiento de las obligaciones totales del contrato tal y como quedó pactado por las partes, pues como lo ha reiterado la jurisprudencia, la cláusula penal es un pacto contractual de las partes.

Establece que no puede imponerse la cláusula penal pecuniaria en razón a que el incumplimiento del convenio obedece a situaciones de carácter administrativo que de ninguna manera afectan la ejecución total del mismo y por lo tanto no es un incumplimiento grave del contrato, y de otra la eventual aplicación de la referida sanción sólo podría aplicarse de manera proporcional al incumplimiento contractual reprochado, pues así lo pactaron las partes.

**6.1.4 PAGO DEL TALENTO HUMANO POR DISPERSIÓN BANCARIA**

Respecto al pago del talento humano establece que no se realizó por dispersión bancaria o abono en cuenta porque el servicio de dispersión bancaria estaba suspendido por ser un servicio que tiene costo y recientemente la Asociación no lo estaba usando. Se hizo la solicitud y para su habilitación la entidad financiera debe realizar una visita física a las instalaciones de la organización como requisito de la aprobación, visita que no se realizó dentro del plazo de pago, por esa razón no hubo dispersión bancaria ni abono en cuenta, para lo cual debe tenerse en cuenta el corto tiempo que tuvo la asociación para dar cumplimiento a dicho requisito.

Por lo tanto, se tiene que, frente a este cargo, lo cierto es que la asociación no pudo dar cumplimiento a dicha obligación en razón a causas no imputables a esta, por lo que se solicitó de declare desvirtuado el cargo planteado.

**6.1.5 ACREDITACIÓN DEL PAGO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

El asociado manifiesta que en el caso de las personas jurídicas la acreditación del pago a la seguridad social no debe acreditarse mediante la presentación de la planilla de pago sino de la



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

certificación expedida por el Contador Público o el representante legal, dado que exigir la presentación de la planilla de pago viola el derecho a la reserva de la información laboral, conforme el artículo 24 de la ley 1437 de 2011 que establece que es reservada la información relativa a la vinculación laboral de las personas

Argumenta que en el presente caso se tiene que **ASODIFAC** acreditó y radicó ante la SDIS de forma virtual el día 13 de diciembre de 2021 este requisito para la realización del primer pago correspondiente al periodo 12 al 30 de noviembre de 2021; pago que a la fecha no ha sido realizado por la SDIS faltando a una de sus obligaciones dentro del presente convenio.

**6.1.6 SOPORTE ANTE EL SUPERVISOR DE LOS GASTOS DE EJECUCIÓN**

Frente a este cargo establece ASODIFAC que es pertinente señalar que no resulta claro y concreto el hecho, puesto que no se indica específicamente cuáles fueron los gastos que no fueron correctamente acreditados, situación que impide esta defensa contestar de manera concreta frente a dichos aspectos

Manifiesta que si bien se menciona la referida obligación de soportar los gastos, la misma se refiere al pago de la seguridad social el cual ya fue acreditado dentro del expediente tal como se indicó frente al cargo anterior, así como también frente al pago del personal de talento humano, que, si bien no fue efectuado a través de dispersión bancaria por las razones ya explicadas, lo cierto es que sí obran las respectivas cuentas de cobro en el expediente, por tal razón considera que el cargo debe ser desvirtuado.

Agrega que una revisión de todo el expediente contractual, incluyendo la herramienta nube de almacenamiento, permite evidenciar todos los soportes de los gastos realizados con cargo al asociado, en la medida en que fueron solicitados es decir a través de cuentas de cobro facturas contratos o documentos equivalentes según corresponda, incluyendo el pago de la seguridad social y el pago del talento humano.

**6.1.7 DEFICIENCIAS EN EL DILIGENCIAMIENTO DE LA INFORMACIÓN Y ACTIVIDADES DEL CONTRATO.**

Manifiesta ASODIFAC que contrario a lo manifestado por parte de la supervisión del contrato, no es cierto, que no se hayan subsanado las inconsistencias de la información pues contrario a ello, todos los anteriores requerimientos fueron contestados conforme las pruebas que se anexan con los descargos.

Establece que, muy a pesar de que se subsanaron las situaciones que fueron objeto de



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

reproche, la supervisión del contrato nunca valoró dichas respuestas y contrario a ello emite un informe de supervisión para el presente proceso sancionatorio cuando todos los requerimientos fueron subsanados.

**6.1.8 NO CUMPLIMIENTO DE LINEAMIENTOS**

Establece ASODIFAC que este reproche resultó ambiguo abstracto y general sin que mencione cuáles fueron los lineamientos que el asociado no cumplió dentro de la ejecución del convenio celebrado con la SDIS, pues el requerimiento en nada da luces de qué fue lo incumplido.

Menciona que se hace referencia al requerimiento número 001 del 11/12/2021 aspecto frente al cual ha de reiterarse lo ya manifestado frente a los anteriores cargos, esto en el sentido de que en efecto se dio respuesta y se subsanaron las deficiencias presentadas por lo tanto se entiende entonces que la falta de cumplimiento de los lineamientos a que hace mención el presente reproche se refiere a los aspectos de falta de acreditación del pago de la seguridad social y dispersión bancaria que corresponde a lo solicitado el requerimiento 001 ya mencionado.

**6.1.9 REPORTE DE LA INFORMACIÓN DEL CONVENIO**

Frente al presente cargo, se tiene que el mismo se formula con base en el regimiento número 002, el cual fue debidamente contestado y subsanado por parte del asociado mediante el radicado E2022000052 del 3 de febrero de 2023, en donde de manera puntual se contestó y subsanó cada uno de los requerimientos efectuados por parte de la supervisión del contrato.

Sin embargo como se ha reiterado, se evidencia que la supervisión del contrato no efectuó una revisión completa de las correcciones realizadas y contrario a ello mantuvo los hallazgos de forma arbitraria induciendo el error al despacho para que iniciara el presente proceso sancionatorio contractual.

Es por lo tanto, que resulta necesario que el despacho tome en consideración las respuestas dadas en la respuesta al requerimiento y declare desvirtuado el presente cargo.

**6.1.10 INFORMES DE EJECUCIÓN NO DESCRIBEN LAS ACTIVIDADES Y RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL**

ASODIFAC establece que tal y como se acredita de las pruebas allegadas al expediente se acredita que dichas situaciones fueron subsanadas.



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

**6.1.11 CALIDAD DE LA INFORMACIÓN DILIGENCIAMIENTO DE FORMATOS**

Frente a este cargo, ASODIFAC establece que el mismo no es cierto dado que en efecto mi representada mediante la respuesta al requerimiento número 002, proceda a efectuar las correcciones y ajustes solicitados en los diferentes formatos presentados y que hacían parte de los informes de ejecución del contrato, sin embargo como se ha reiterado, de manera tozuda la supervisión del contrato no verificó dicha información y continuó reiterando el incumplimiento sin que se explique en el informe de supervisión cuáles son las deficiencias presentadas de manera específica y puntual, pues no puede pretender de manera general plantear inconsistencias que hacen imposible tanto la presente defensa como la misma subsanación al no tener precisión de las mismas.

Así las cosas, establece que su representada si subsanó dichas deficiencias como queda demostrado de la respuesta al requerimiento número 002 solicitó se declare desvirtuado el cargo.

***\*Los aspectos no relacionados en la presente relación, pueden ser consultados en el documento de descargos de fecha 04 de diciembre de 2023 y en la grabación de audiencia del 05 de julio de 2024, que se encuentra incluida en el expediente ([CONVENIO DE ASOCIACION No 10623 de 2021. ASODIFAC](#)); por lo tanto, puede ser consultada en cualquier momento por las partes.***

**6.2. DESCARGOS PRESENTADOS POR LA ASEGURADORA SOLIDARIA**

La Entidad procede a realizar un resumen de los aspectos más relevantes de los descargos presentados mediante correo electrónico de fecha 04 de enero de 2024, por parte de la ASEGURADORA SOLIDARIA:

**6.2.1 DE LAS IRREGULARIDADES ADVERTIDAS EN LA CITACIÓN CORREGIDA DIRIGIDA A LA ASEGURADORA.**

El apoderado de la aseguradora establece que la citación corregida de calenda 07 de noviembre de 2023, suscrita por el Jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaría de Integración Social y dirigida a la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia E.C., con asunto: *“Corrección administrativa Proceso Sancionatorio PAS-OAJ-0010-2023, por Presunto Incumplimiento total del Convenio de Asociación 10623 de 2021, suscrito entre la Secretaría Distrital de GRC 2 Integración Social y ASODIFAC...”*, no cumple los postulados mínimos previstos en el artículo

Sede Principal: Carrera 7 # 32 -12 / Ciudadela San Martín  
Secretaría Distrital de Integración Social  
Teléfono: 3 27 97 97  
[www.integracionsocial.gov.co](http://www.integracionsocial.gov.co)  
Buzón de radicación electrónica: [radicacion@sdis.gov.co](mailto:radicacion@sdis.gov.co)  
Código postal: 110311



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

86 de la Ley 1474 de 2011.

Lo anterior, puesto que, en la citación corregida dirigida a la aseguradora, no se hizo mención expresa y detallada de los hechos que soportan el incumplimiento, así como tampoco se enunció ninguna norma y/o cláusula presuntamente violada por parte del contratista. Esta omisión en el deber de información acarrea una vulneración al debido proceso y al derecho de defensa y contradicción tanto del contratista como de la compañía aseguradora. Ello, en consideración a que en la mencionada citación, simplemente se copia y se pega, el contenido del informe de supervisión de fechas 17 de abril de 2023 y 06 de octubre de 2023, pero no hay ningún fundamento fáctico propio de la entidad contratante, advirtiendo los motivos que sustentan el presunto incumplimiento.

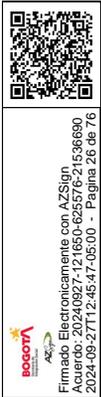
Establece que es vago el contenido de la citación, que ni siquiera se precisaron aspectos básicos y fundamentales tales como: **i)** en qué fecha se suscribió el convenio No. 10623 de 2021, **ii)** cuál fue el plazo de ejecución pactado en el convenio, y si éste tuvo modificaciones o no, **iii)** en qué estado se encuentra actualmente el convenio, es decir, si ya se liquidó, si no se ha liquidado, o si ya feneció el plazo para liquidarlo de mutuo acuerdo o de manera unilateral y **iv)** si existen saldos a favor del contratista o no, que puedan garantizar eventualmente el pago de la cláusula penal pecuniaria estimada por la entidad, bajo la figura de la **compensación de las obligaciones**.

### **6.2.2 DISMINUCIÓN DE LA CLAUSULA PENAL PECUNIARIA ESTIMADA POR LA ENTIDAD CONTRATANTE EN EL EVENTO DE DEMOSTRARSE UN INCUMPLIMIENTO PARCIAL Y NO TOTAL DEL CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 10623 DE 2021.**

El apoderado de la aseguradora solicita que en el evento en que se demuestre que el contratista cumplió parcialmente sus obligaciones contractuales, se reduzca, sustancialmente, la cláusula penal pecuniaria estimada por la entidad contratante en la citación del 07 de noviembre de 2023, atendiendo los principios de equidad, proporcionalidad y razonabilidad.

### **6.2.3 COMPENSACIÓN DE LAS OBLIGACIONES EN EL EVENTO DE EXISTIR SALDOS A FAVOR DEL CONTRATISTA.**

Manifiesta el apoderado que de comprobarse en el curso de la actuación administrativa que el contratista sí incumplió sus obligaciones contractuales, a título parcial o total, y que como consecuencia resulta necesario el cobro de la cláusula penal pecuniaria pactada en el contrato, se tenga en cuenta que, la afectación de la póliza única de cumplimiento en favor de entidades



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

estatales No. 390-47-994000064973 está estrictamente supeditada a que no existan saldos a favor del contratista, tal como se vislumbra de la lectura de las condiciones 4 y 5 del condicionado general de la aludida póliza.

Argumenta que existiendo saldos a favor del contratista que cubran el monto de la cláusula penal pecuniaria que resulte comprobada, deberá aplicarse la figura de la compensación de las obligaciones entre el contratante y contratista, por ser deudores recíprocos, tal como lo enuncian los artículos 1714, 1715 y 1716 del Código Civil.

#### **6.2.4 INEXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACIÓN INDEMNIZATORIA A CARGO DE LA COMPAÑÍA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA POR LA NO REALIZACIÓN DEL RIESGO ASEGURADO EN LA PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO EN FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES No. 390-47-994000064973**

Establece el apoderado que no existe obligación indemnizatoria a cargo de mí representada, toda vez que no se realizó el riesgo asegurado pactado en la póliza de cumplimiento en favor de entidades estatales No. 390-47-994000064973. En el expediente administrativo ciertamente no está demostrado el incumplimiento total del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, que la Secretaría Distrital de Integración Social pretende declarar.

Argumenta que la entidad contratante no acreditó que efectivamente el riesgo asegurado se haya materializado por el concurso de los elementos propios de la responsabilidad y, por consiguiente, lo perseguido por la Secretaría Distrital de Integración Social (declaración de incumplimiento y cobro de la cláusula penal pecuniaria) no tiene vocación de prosperidad.

En consecuencia, no se logra estructurar una aparente responsabilidad en cabeza del afianzado, esto es, no se realiza el riesgo asegurado como condición sine qua non para activar la responsabilidad que, eventual e hipotéticamente, le pudiera corresponder a la aseguradora

#### **6.2.5 LAS EXCLUSIONES DE AMPARO CONCERTADAS EN LA PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO EN FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES No. 390-47-994000064973.**

Establece que en la póliza de cumplimiento en favor de entidades estatales No. 390-47-994000064973 se precisan una serie de exclusiones, las cuales solicito aplicar expresamente al caso concreto, en el evento de configurarse una o varias de ellas.

Argumenta que en caso de configurarse una o varias de las exclusiones que constan en las condiciones generales y particulares de la póliza de cumplimiento en favor de entidades



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Página 27 de 76

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

estatales No. 390-47-994000064973, éstas deberán ser aplicadas y deberán dársele los efectos señalados por la jurisprudencia. En consecuencia, no podrá existir responsabilidad en cabeza del asegurado

**6.2.6 LIMITES MÁXIMOS DE RESPONSABILIDAD DEL ASEGURADOR Y CONDICIONES PACTADAS EN EL CONTRATO DE SEGURO DOCUMENTADO EN LA PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO EN FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES No. 390-47- 994000064973.**

Manifiesta que la eventual obligación de mi procurada se circunscribe en proporción al límite de la cobertura para los eventos asegurables y amparados por el contrato. En el caso concreto se estableció un límite de \$329.985.582 Pesos M/cte para el amparo de cumplimiento, los cuales se encuentran sujetos a la disponibilidad de la suma asegurada.

Establece que de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 1079 del Código de Comercio, el asegurador estará obligado a responder únicamente hasta la concurrencia de la suma asegurada, sin excepción y sin perjuicio del carácter meramente indemnizatorio de esta clase de pólizas.

**6.2.7 DISPONIBILIDAD DEL VALOR ASEGURADO.**

Argumenta el apoderado que conforme a lo dispuesto en el artículo 1111 del Código de Comercio, el valor asegurado de una póliza se reducirá conforme a los siniestros presentados y a los pagos realizados por la aseguradora, por tanto, a medida que se presenten más reclamaciones por personas con igual o mayor derecho y respecto a los mismos hechos, dicho valor se disminuirá en esos importes, siendo que, si para la fecha en que se profiera la decisión administrativa que ponga fin a la actuación e imponga una condena, se ha agotado totalmente el valor asegurado, no habrá lugar a obligación indemnizatoria por parte de mi prohijada.

**VII. CONSIDERACIONES DE LA ENTIDAD A CADA UNO DE LOS DESCARGOS PLANTEADOS****7.1 DEL DEBER QUE LE ASISTE A LOS CONTRATISTAS EN PONER EN CONOCIMIENTO DE LA ENTIDAD DE LAS POSIBLES INCONSISTENCIAS EN LA PLANEACION CONTRACTUAL**

Establece el asociado que los convenios de asociación son diferentes a los contratos, ya que los primeros tienen una naturaleza constitucional y se rigen por el Decreto 092 de 2017, y señala

Sede Principal: Carrera 7 # 32 -12 / Ciudadela San Martín  
Secretaría Distrital de Integración Social  
Teléfono: 3 27 97 97  
[www.integracionsocial.gov.co](http://www.integracionsocial.gov.co)  
Buzón de radicación electrónica: [radicación@sdis.gov.co](mailto:radicación@sdis.gov.co)  
Código postal: 110311



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

que la entidad entiende que el presente contrato es de carácter conmutativo y pretende darle el tratamiento de un contrato donde las obligaciones no son conjuntas, situación que ha originado el en tramamiento que impide su ejecución.

En ese sentido establece que el desarrollo de las actividades que se pacten en este tipo de contratos o convenios deben ejecutarse de manera conjunta y no únicamente a cargo del asociado.

Al respecto la Entidad considera lo siguiente:

De manera expresa el principio de planeación no se encuentra en la Ley 80 de 1993. Sin embargo, en varios de sus apartes se entiende estipulado, ya que el principio de planeación estatal constituye una garantía al interés general y a la moralidad administrativa, lo cual permite la ejecución presupuestal de forma ordenada atendiendo a las necesidades de la comunidad. Ahora bien, el artículo 5 numeral 2 de la Ley 80 de 1993 establece lo siguiente:

**“DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS”. (...) 2o. *Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramamientos que pudieran presentarse.*” (Énfasis fuera del texto)**

**Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso establecer que ni en la etapa precontractual (estudio previo o pliego de condiciones), como tampoco en el momento de suscripción del convenio, ni en la ejecución de este, el asociado ASODIFAC presentó observación alguna, ni señaló que existiera una falta de planeación por parte de la SDIS.**

Así las cosas, en la etapa precontractual, cuando se estaba adelantando la selección establecida en el Decreto 092 de 2017, ASODIFAC nunca presentó observaciones a los estudios previos, a la invitación pública o al anexo técnico indicando lo que manifiesta en sus descargos y en ese sentido que en el proceso de selección que se estaba adelantando, se estuviera desnaturalizando el convenio, y en consecuencia se le estuviera dando carácter de contrato conmutativo, **solamente adujo tales argumentos en la presente fecha, una vez suscrito el contrato, al momento de la presentación de los descargos dentro de la presente actuación administrativa. Teniendo en cuenta lo anterior, no es de recibo ahora pretender alegar estas situaciones como eximentes de responsabilidad contractual.**

En ese sentido, los contratistas del Estado son colaboradores de la administración, por lo tanto



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

**ellos también deben cumplir con el principio de planeación,** lo que implica que deben poner de presente a la entidad contratante las deficiencias en el cumplimiento de normas de planeación **al igual que deben abstenerse de suscribir contratos en los cuales exista fallas en su planeación, ya que al pretender reconocimiento y pagos de derechos económicos en un contrato estatal celebrado y ejecutado con violación al principio de planeación podría incurrirse en una presunta apropiación indebida de recursos públicos.**

De conformidad con lo anterior, no es posible alegar por parte del asociado en estas circunstancias, que hubo una falta de planeación por parte de la entidad ya que durante la etapa de selección del contratista y durante la ejecución del convenio no se evidenció ni observó que existían estas situaciones, por el contrario, con una voluntad libre de vicios de consentimiento, presentó su oferta, suscribió el contrato, inició su ejecución y no informó a la Entidad que esta presunta falta de planeación conllevaría a una paralización del convenio. Situación que de existir era su obligación manifestar inmediatamente a la Entidad, lo anterior de conformidad con lo establecido por el Consejo de Estado en Sentencia del ocho (8) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), Radicación número: 25000-23-36-000-2015-02527-01(61583), consejero ponente: ALBERTO MONTAÑA PLATA, SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B:

*“De manera previa a la resolución del caso concreto, esta Sala reitera la significativa importancia de los principios de la contratación estatal, en especial, de la planeación contractual, **que debe ser observado por la entidad y que impone cargas sobre los interesados en participar en procesos contractuales (...)***

**Por último, debe recordarse, tal y como lo ha afirmado esta Subsección, que la planeación contractual trae aparejada unas cargas para los interesados en participar en procesos de selección. Por ello, el comportamiento del demandante, quien guardó silencio frente a los diseños y demás estudios y documentos previos, desatiende la buena fe cuando, durante la etapa de ejecución, pretende excusar el incumplimiento de sus obligaciones en una antojadiza y no probada imposibilidad material, y en una supuesta nulidad absoluta del contrato, que no se configuró en el caso concreto”.** (Énfasis fuera del texto)

Ahora bien, por otro lado, argumenta el Apoderado del Asociado que el recurso humano - específicamente: 1 coordinador general, 2 profesional de enlace social, 47 profesionales sociales, 5 profesionales Apoyo y Seguimiento, 1 profesional ambiental, 4 apoyo administrativo-, se financian y pagan con el rubro aportado por parte de la SDIS y no del Asociado, ya que los



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

recursos que aporta este, van dirigidos a financiar solo 3 apoyos administrativos, con los cuales se está cumpliendo.

Adicionalmente establece el apoderado de ASODIFAC que sí bien es cierto, el contrato indica en las obligaciones específicas que el asociado deberá *“cancelar al talento humano vinculado el salario o remuneración, dentro de los cinco (5) días calendario del mes siguiente, a través de dispersión bancaria o abono en cuenta bancaria, la suma que fue presentada en la propuesta económica, la cual fue evaluada y aprobada por la SDIS y hace parte integral del proceso, aspecto que será verificado por la SDIS con la entrega de las planillas de pago al Sistema de Seguridad Social Integral para cada una de las personas vinculadas”*, dicho pago debe realizarse con el aporte conjunto de la SDIS y no con recursos propio del ASOCIADO como se pretende por parte de la Entidad. De hecho, se tiene que, en la cláusula sexta, lo recursos de la Secretaría son APORTES para la ejecución del convenio, es decir, que con estos es que se ejecuta el convenio y no con los del asociado. La cláusula sexta - disponibilidad presupuestal, indica que la secretaría realizará las erogaciones correspondientes a la entrega de los recursos para la ejecución del presente convenio con cargo a su presupuesto.

De igual forma el apoderado, en relación con la cláusula quinta del contrato, argumenta que para efectos de efectuar el giro de los aportes de la entidad no se requiere que se acredite el pago del recurso humano, ya que para tal efecto de acuerdo con la literalidad del convenio solo se requieren los documentos de pago de aportes a la seguridad social. Por lo tanto, manifiesta que resulta inexplicable y arbitrario que se exija que ASODIFAC, en el marco de un convenio de asociación, en el cual la labor de las partes es de apoyo conjunto, deba asumir el pago del recurso humano que está a cargo de la SDIS con recursos propios, ya que así no se encuentra pactado y no fueron las condiciones en que se pactó el convenio.

Finalmente, establece el apoderado del Asociado que la SDIS se encuentra incumpliendo el contrato por cuanto está modificando de manera unilateral las condiciones de giro de los recursos, está afectando la ejecución del convenio, por cuanto no ha cumplido con el giro de los recursos para efectuar el pago a favor del talento humano respecto del cual es responsable, establece que la Secretaría no aplica la literalidad del convenio, sino que por el contrario el supervisor exige requisitos a los que no está obligado ASODIFAC.

Al respecto la Entidad considera lo siguiente:

Para dar inicio al análisis de los argumentos expresados por los apoderados del asociado y de la aseguradora, lo primero que se debe analizar es la normatividad sobre la obligatoriedad de un contrato o convenio en Colombia, de esta manera se puede observar como el Código Civil Colombiano, establece en su artículo 1602, lo siguiente:

Sede Principal: Carrera 7 # 32 -12 / Ciudadela San Martín  
Secretaría Distrital de Integración Social  
Teléfono: 3 27 97 97  
[www.integracionsocial.gov.co](http://www.integracionsocial.gov.co)  
Buzón de radicación electrónica: [radicacion@sdis.gov.co](mailto:radicacion@sdis.gov.co)  
Código postal: 110311



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

*“ARTICULO 1602. <LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES>. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”.*

Las partes al firmar libremente un contrato o convenio se obligan expresamente a ejecutar todo lo que esté en el mismo, esta disposición es aplicada tanto en el derecho privado como en el derecho público, esto quiere decir que rige para todo tipo de contratos y convenios en nuestro territorio. En esa línea el Consejo de Estado en Sentencia con Radicado 25000232600020010107201, Magistrado Ponente Danilo Rojas Betancourth (2015), afirmó lo siguiente:

*“Los contratos válidamente celebrados son ley para las partes y sólo pueden ser invalidados por consentimiento mutuo de quienes los celebran o por causas legales. En concordancia con la norma anterior, el artículo 1603 de la misma obra, prescribe que los contratos deben ser ejecutados de buena fe y, por consiguiente, obligan no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación o que por ley le pertenecen a ella sin cláusula especial. (...)*

*“Los contratos estatales se celebran para ser cumplidos y por tanto, las prestaciones acordadas por las partes deben ser cumplidas de forma íntegra, efectiva y oportuna. “de suerte que el incumplimiento de las mismas, por falta de ejecución o ejecución tardía o defectuosa, es sancionada por el orden jurídico a título de responsabilidad subjetiva y por culpa, que sólo admite exoneración, en principio, por causas que justifiquen la conducta no imputables al contratante fallido (fuerza mayor, caso fortuito, hecho de un tercero o culpa del cocontratante, según el caso y los términos del contrato)”. (Énfasis fuera del texto)*

En ese sentido, la celebración del convenio obliga a las partes a ejecutar el mismo en las condiciones tal cual fueron establecidas dentro del proceso de selección, y como quedaron establecidas en la minuta del acuerdo y frente a las cuales no existió ninguna observación y objeción por parte del asociado, quien las suscribió de manera libre y voluntaria y con pleno conocimiento de causa. Es importante establecer que los estudios previos, **anexos técnicos**, pliegos de condiciones, y la oferta, entre otros, **son parte integral del contrato** y que sobre los mismos no pueden existir modificaciones o cambios de forma unilateral. Así lo ha establecido la jurisprudencia del Consejo de Estado, en diferentes ocasiones. Así las cosas, para el caso en concreto, el asociado ASODIFAC, suscribió y aceptó con una voluntad libre de vicios, el convenio 10623 de 2021, que incluyó los Estudios Previos, los pliegos de condiciones, **el anexo técnico**, la oferta presentada y **la minuta del contrato, entre otros**. En ese sentido, presentó



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

una oferta que lo vincula y obliga como parte integral del mismo convenio.

Como sustento de lo anterior, el convenio 10623 de 2021 en su cláusula Vigésimo Tercera, estableció lo siguiente:

*“CLÁUSULA VIGÉSIMA TERCERA- DOCUMENTOS: Hacen parte del presente convenio el **Anexo Técnico** y sus anexos, Certificado de Disponibilidad Presupuestal y Registro presupuestal que se expida para su ejecución, Estudio Previo, Estudio del sector, las Adendas expedidas, Invitación Pública del Proceso Competitivo No. SDIS-DCT092-012-2021 y demás documentos que forman parte integral del presente convenio. (...)*” (Énfasis fuera del texto)

La anterior transcripción hace parte de la minuta contractual contenida en el expediente electrónico dentro del Proceso Competitivo No. SDIS-DCT092-012-2021 adelantado a través de la plataforma SECOP II y que fue suscrito electrónicamente por las partes. En dicha plataforma se puede convalidar la aprobación y aceptación de las condiciones que regulan la ejecución del convenio 10623 de 2021.

En el mismo sentido tenemos que los pliegos de condiciones y el anexo técnico adjunto fueron los documentos que determinaron los parámetros para presentar la oferta de ASODIFAC, el Consejo de Estado, en su fallo con expediente 11001-03-26-000-1996-3771-01, Magistrado Ponente, ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ (2001), respecto al asunto ha indicado lo siguiente:

**“El pliego de condiciones está definido como el reglamento que disciplina el procedimiento licitatorio de selección del contratista y delimita el contenido y alcance del contrato. Es un documento que establece una preceptiva jurídica de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista, no sólo en la etapa precontractual sino también en la de ejecución y en la fase final del contrato. Si el proceso licitatorio resulta fundamental para la efectividad del principio de transparencia y del deber de selección objetiva del contratista, el pliego determina, desde el comienzo, las condiciones claras, expresas y concretas que revelan las especificaciones jurídicas, técnicas y económicas, a que se someterá el correspondiente contrato. Los pliegos de condiciones forman parte esencial del contrato; son la fuente de derechos y obligaciones de las partes y elemento fundamental para su interpretación e integración, pues contienen la voluntad de la administración a la que se someten los proponentes durante la licitación y el oferente favorecido durante el mismo lapso y, más allá, durante la vida del contrato. En cuanto a la elaboración del pliego, la Sala ha precisado que la entidad licitante tiene a cuenta suya la carga de claridad y precisión”**



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

*dispuesta, entre otras normas legales, en el artículo 24, numeral 5, literales b, c y e de la Ley 80 de 1993, ya referido, que garantiza la selección transparente y objetiva del contratista. Nota de Relatoría: Se cita la sentencia 12344 del 3 de mayo de 1999”. (Énfasis fuera de texto)*

Es claro entonces que hace parte integral del convenio entre otras cosas, el Estudio Previo, el Análisis del Sector, los pliegos de condiciones, **el anexo técnico** y la oferta presentada por el contratista. En ese sentido, **se debe cumplir de manera estricta y en los mismos términos en que fue establecida por el contratista y aceptada por la Entidad** (artículo 1602 C.C); no es comprensible entonces que el asociado pretenda establecer ahora en la página 5 de sus descargos lo siguiente: *“resulta inexplicable y arbitrario que se exija que ASODIFAC, en el marco de un convenio de asociación en el cual la labor de las partes es de apoyo conjunto, deba asumir el pago del recurso humano que está a cargo de la SDIS con recursos propios, ya que así no se encuentra pactado y no fueron las condiciones en que se pactó el contrato.”*, olvidando el asociado que lo pactado en el **anexo técnico (contrato) es totalmente contrario a lo manifestado en sus descargos y además es ley para las partes. En ese sentido, la obligatoriedad del cumplimiento de ese anexo técnico no es discrecional y por el contrario debe ser cumplido a cabalidad por las partes, más aun cuando el asociado ASODIFAC tuvo conocimiento de este anexo antes de la presentación de la oferta y de esta forma decidió con posterioridad presentar la misma y suscribir el convenio en esos mismos términos.**

Ahora, si bien es cierto que en el numeral 5.1 del anexo técnico se establecieron los aportes de cada una de las partes y en ese sentido la Secretaría se comprometió a realizar el aporte para el pago de un personal determinado; también es cierto que las circunstancias de tiempo, modo y lugar para realizar el aporte por parte de la Secretaría **quedo plenamente regulado y de forma clara en el sub numeral 3, numeral 4.2 del anexo técnico y en la cláusula quinta del convenio las cuales analizaremos más adelante.**

### 5.1 APOORTE DE LAS PARTES

A continuación se detallan los aportes de las partes en el convenio:



RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

Aportante	Rubros
SDIS	Recurso humano (1 coordinador general, 2 profesional de enlace social, 47 profesionales sociales, 5 profesionales Apoyo y Seguimiento, 1 profesional ambiental, 4 apoyo administrativo)
ASOCIADO	Recurso humano (3 apoyo administrativo)
SDIS	Dotación de recurso humano: Elementos de protección para el Covid-19 para el recurso humano que aporta la SDIS
ASOCIADO	Dotación de recurso humano: Elementos de protección para el Covid-19 para el recurso humano que aporta la SDIS
SDIS	Herramientas y recursos de comunicación
ASOCIADO	Herramientas y recursos de comunicación (Internet)
ASOCIADO	Materiales y elementos para desarrollo de actividades
SDIS	Reconocimiento al desgaste equipos y herramientas tecnológicas (equipo de cómputo)
ASOCIADO	Reconocimiento al desgaste equipos y herramientas tecnológicas (equipo de cómputo, impresora multifuncional, disco duro externo (1 tb)
SDIS	Agricultura urbana
ASOCIADO	Gestión documental
SDIS	1 Evento distrital
ASOCIADO	1 Evento distrital
SDIS	Agenda distrital
SDIS	Transporte
SDIS	Gastos Administrativos

(EXTRACTO ANEXO TÉCNICO CONVENIO 10623 DE 2021 PÁGINAS 28 Y 29)

No es de recibo entonces pretender como dice el asociado, que en virtud de que la Secretaría se comprometió a realizar un aporte, **este se realizó desconociendo lo pactado en escrito por las partes** y se entregue con base en la mera necesidad del asociado argumentando que no tiene la forma de financiar y pagar los honorarios de las personas contratadas. Así las cosas, para el proceso de selección Proceso Competitivo No. SDIS-DCT092-012-2021, se solicitaron en los estudios previos los siguientes indicadores financieros:

1. Índice de Endeudamiento.
2. Operatividad.
3. Relación Patrimonial.
4. Beneficio Neto o excedente.
5. Eficiencia en el Gasto.

Los cuales fueron acreditados por ASODIFAC con su oferta, requisitos que además fueron avalados bajo la gravedad de juramento por el Representante legal como por el Revisor Fiscal de la ESAL.



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

Teniendo en cuenta lo anterior, **no es comprensible para la Entidad los argumentos del asociado al establecer que no se cuentan con los recursos para poder dar cumplimiento a lo pactado en el anexo técnico numeral 4.2.**

*“Es de aclarar que el contrato se celebra con ASODIFAC es por su calidad de entidad sin ánimo de lucro, por tal razón, no puede exigírsele un músculo financiero para soportar la carga que contractualmente le corresponde a la SDIS, pues siempre se entendió que sus aportes debían corresponder era únicamente al aporte que lo obliga el contrato, a tal punto que las condiciones del proceso precontractual para la selección no exigían indicadores de liquidez financiera<sup>1</sup>.”*

En efecto, ASODIFAC decidió presentar una propuesta y posteriormente suscribió el convenio 10623 de 2021, conociendo plenamente que en el sub numeral 3 del numeral 4.2 del anexo técnico, se establecía los siguiente:

**“4.2 REQUISITOS MÍNIMOS DEL TALENTO HUMANO****(...)**

**3. El asociado debe pagar al talento humano ofertado, dentro de los cinco (5) primeros días calendario del mes siguiente, la suma que para honorarios o salario fue presentada en la propuesta económica, la cual fue avalada y hace parte integral del proceso, aspecto que será verificado por la SDIS con la entrega de las planillas de pago al sistema general de seguridad social para cada una de las personas vinculadas, conforme a visitas realizadas por la supervisión o interventoría. Así mismo, debe soportar ante el supervisor del convenio el pago del talento humano vinculado, mediante desprendibles de nómina, dispersión bancaria o consignación a la cuenta del personal contratado”.** (Énfasis fuera de texto)

Es claro entonces que las partes acordaron que el asociado ASODIFAC realizaría el pago del talento humano ofertado, dentro de los cinco (5) primeros días calendarios del mes siguiente, independientemente de que este talento humano fuera sufragado con aportes de la Secretaría o del asociado, y con posterioridad, los soportes de pago deberían ser allegados al supervisor, con el fin de que fueran verificados por la Secretaría y así la Entidad proceder con los pagos

<sup>1</sup> **EXTRACTO DOCUMENTO DESCARGOS PRESENTADOS POR ASODIFAC DE FECHA 04 DICIEMBRE DE 2023, PAGINA 5.**



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Página 36 de 76

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

establecidos en la cláusula quinta del convenio, cláusula también conocida y aceptada por el asociado ASODIFAC con la presentación de la oferta y la posterior suscripción del convenio:

*“CLÁUSULA QUINTA –FORMA DE PAGO: La Secretaría Distrital de Integración Social realizará el pago del valor adjudicado de la siguiente manera:*

**Un primer pago proporcional, correspondiente al período comprendido entre la fecha de suscripción del acta de inicio y el último día calendario del mes, siempre y cuando este sea superior a cinco (5) días calendario.**

*Pagos mensuales correspondientes al período comprendido entre el primer día y el último día calendario del mes.*

*Un último pago correspondiente al 5% del valor total del contrato, porcentaje que se descontará del pago de cada mes. Este último se efectuará con la liquidación del convenio, previa entrega del informe final y de cada uno de los productos bajo la responsabilidad del asociado, tal como quedó establecido en el anexo técnico. El asociado deberá radicar en la Secretaría Distrital de Integración Social: factura electrónica, informe mensual de ejecución, certificación del pago de aportes a seguridad social y riesgos profesionales del personal vinculado a la ejecución del convenio y de los aportes parafiscales, documentos soportes de quien expide la certificación, certificación bancaria, RUT y RIT correspondientes al período de ejecución, dentro de los primeros diez (10) días calendario siguientes a la fecha de corte mensual establecida. Para el trámite del primer pago, adicional a los documentos anteriormente mencionados, deberá radicar copia del acta de inicio y copia del convenio.*

*El asociado deberá acreditar el pago de los aportes establecidos en el Artículo 50 de la Ley 789 de 2002 y demás normas que lo modifiquen, reglamenten o complementen, mediante certificación expedida por el representante legal o revisor fiscal cual sea el caso.*

**El asociado está en la obligación de acreditar ante el supervisor del convenio, los comprobantes del pago de seguridad social del personal vinculado a la ejecución del convenio, de lo cual el supervisor dejará constancia en el formato "Certificación para pago - MC14" que se expedirá para el trámite y pago de la cuenta.**

*Los pagos que efectúe la SDIS en virtud del presente convenio estarán sujetos a la programación de los recursos del PAC y a los recursos disponibles en Tesorería.*



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Página 37 de 76

## RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

*La cancelación del valor del convenio, por parte de la SDIS al ASOCIADO, se hará mediante el Sistema Automático de Pagos, realizando consignaciones en la cuenta que posea el asociado en una entidad financiera, de acuerdo con la información suministrada por el mismo, en el momento de suscripción del convenio.*

**Parágrafo Primero: En caso de que el asociado no de cumplimiento a los planes de mejoramiento o requerimientos formales generados por el supervisor del convenio, de acuerdo con lo establecido en la matriz de tipificación de hallazgos, se procederá a emitir concepto no favorable para pago.**

*La Secretaría precisa que el asociado debe tener en cuenta los siguientes conceptos para proceder a la certificación de pago:*

*Concepto Favorable: Cuando la ejecución presente cumplimiento en las obligaciones contractuales o presente observaciones o planes de mejoramiento dentro de los términos establecidos para su cumplimiento.*

**Concepto No Favorable: Cuando la ejecución contractual presente planes de mejoramiento con términos vencidos o no cumplidos satisfactoriamente o con requerimientos abiertos fuera del tiempo de respuesta.**

(...)” (Énfasis fuera del texto)

Así las cosas tenemos entonces que no solo existe lo establecido en el numeral 4.2 del anexo técnico, sino que también para el caso en concreto hay que analizar lo pactado en la cláusula quinta del convenio 10623 de 2021 suscrito por las partes, la cual determinó en el parágrafo primero como requisito para el pago o realización del aporte por la Secretaría, que el asociado **no contara con “concepto no favorable”** para pago, entendido cuando **el asociado no diera cumplimiento a los planes de mejoramiento o requerimientos formales generados por el supervisor del convenio, de acuerdo con lo establecido en la matriz de tipificación de hallazgos o Cuando la ejecución contractual presente planes de mejoramiento con términos vencidos o no cumplidos satisfactoriamente o con requerimientos abiertos fuera del tiempo de respuesta.**

Ahora bien, de conformidad con lo anterior, en el presente caso para la fecha del pago y para la fecha de la presente resolución, el asociado contaba con **“concepto no favorable”** para pago, es decir, tenía requerimientos formales abiertos realizados por el supervisor del convenio y que no habían sido subsanados:



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

En ese sentido, dentro del acervo probatorio del presente proceso administrativo se encuentra que el supervisor del contrato realizó los siguientes **requerimientos formales** entre otros, al asociado ASODIFAC, mediante los siguientes radicados:

- a. Acta de visita administrativa/financiera de seguimiento el día 14 de diciembre 2021 en la cual quedaron consignadas observaciones y acciones de mejora al asociado.
- b. OBSERVACION N°1. radicado S2021111834 de fecha 11 de diciembre de 2021
- c. REQUERIMIENTO N. 1 radicado S2021113674 de 15 de diciembre de 2021
- d. REQUERIMIENTO N. 2 radicado, S2021113685 del 15 de diciembre de 2021
- e. ALCANCE AL REQUERIMIENTO N. 2 radicado, S2022004714 del 20 de enero de 2021
- f. REQUERIMIENTO N. 3 radicado S2022002263 del 12 de enero de 2022
- g. ALCANCE LA REQUERIMIENTO N. 1 radicado S2021118002 del 28 de diciembre de 2021
- h. REQUERIMIENTO N. 4 radicado S2022003846 del 18 de enero de 2022,
- i. REQUERIMIENTO N. 5 radicado S2022004683 del 20 de enero de 2022.
- j. REQUERIMIENTO N. 6 radicado S2022016765 del 22 de febrero de 2022

Los anteriores requerimientos estaban encaminados a que el asociado ASODIFAC diera cumplimiento con las obligaciones que fueron reportadas por el supervisor en oficios con radicados I2022003609 del 26 de enero de 2022 y radicado 20220208-115037-948003-12747671 de fecha 08 de febrero de 2022:

Teniendo en cuenta lo anterior, la Entidad despacha desfavorablemente los argumentos del apoderado de ASODIFAC, por las razones expuestas con anterioridad.

## **7.2 TEORIA DE LOS ACTOS PROPIOS – “VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM NULLA CONCEDITUR”**

Esta teoría ha sido derivada del principio de la buena fe y ha sido desarrollada por las cortes y por varios doctrinantes como “*nadie puede variar de comportamiento injustificadamente cuando ha generado en otros una expectativa de comportamiento futuro*”<sup>2</sup>. Otros autores han definido esta teoría como “*nadie puede cambiar su propio designio en perjuicio de otro*”<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> López Mesa, Marcelo, “La doctrina de los actos propios en la jurisprudencia”, Edición Desalma, 1997

<sup>3</sup> Tomo III de los Estudios de derecho civil obligaciones y contratos, Universidad Externado de Colombia, 2003, Bogotá D. 50,17,75. Papiniano; Cuestiones, libro III, citado en Neme, Martha Lucía. Venire contra factum proprium, “*Prohibición de Sede Principal: Carrera 7 # 32 -12 / Ciudadela San Martín*  
Secretaría Distrital de Integración Social  
Teléfono: 3 27 97 97  
[www.integracionsocial.gov.co](http://www.integracionsocial.gov.co)  
Buzón de radicación electrónica: [radicacion@sdis.gov.co](mailto:radicacion@sdis.gov.co)  
Código postal: 110311



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

Esta teoría de los actos propios se basa en la prohibición de que un litigante o un contratante fundamente su postura invocando hechos que contraríen sus propias afirmaciones o asuma una actitud que lo coloque en oposición con su conducta anterior.

La Corte Constitucional en sentencia T-295 de 1999 ha establecido los siguientes requisitos para que pueda aplicar esta teoría:

- a. Que exista *“una conducta jurídicamente anterior, relevante y eficaz”*. Es decir que la conducta anterior debe ser vinculante para las partes, suscitar la confianza del receptor y estar exenta de vicios y errores.
- b. Que el ejercicio de una facultad o derecho subjetivo por la misma persona cree una situación litigiosa, debido a la contradicción entre ambas conductas.
- c. La identidad de las personas que se vinculan en ambas conductas. El emisor y el receptor de la primera conducta y de la conducta contradictoria deben ser los mismos.

De igual forma el Consejo de Estado se ha pronunciado al respecto en Sentencia 2011-01343/21858 del 03 de septiembre de 2020, recogiendo lo señalado en sentencias del 22 de mayo de 2017, AC-2016-03752-01, y del 4 de abril de 2018, N° interno 2247-2013, C.P. Gabriel Valbuena Hernández, y del 1° de agosto de 2018, Exp. 22061, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, señalando:

*“Tal como lo ha señalado la Corporación (26), “si bien es cierto, dicho principio (no ir contra actos propios) no encuentra consagración constitucional expresa, jurisprudencialmente ha sido ampliamente decantado que **funge como la concreción de los principios de seguridad jurídica y buena fe, los cuales, sí están expresamente consagrados en la Carta Política, artículos 1° y 83, respectivamente. Por tanto, la defraudación de la confianza legítima implica una violación directa de la Constitución”**. (Énfasis fuera de texto)*

En el mismo sentido, el Consejo de Estado se pronunció en sentencia 2003-00759/33805 del 7 de septiembre de 2015, así:

*“La conducta contradictoria es una contravención o una infracción del deber de buena*

*obrar contra los actos propios y la protección de la confianza legítima, Tres maneras de llamar a una antigua regla emanada de la buena fe”.*



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

***fe. Ya antes hemos señalado que el hecho de que una persona trate, en una determinada situación jurídica, de obtener la victoria en un litigio, poniéndose en contradicción con su conducta anterior, constituye un proceder injusto y falta de lealtad. He aquí por donde la regla según la cual nadie puede ir contra sus propios actos, se anuda estrechamente con el principio de derecho que manda comportarse de buena en las relaciones jurídicas”.*** (Énfasis fuera de texto)

De conformidad con lo anterior, se puede evidenciar como en la doctrina y en la jurisprudencia este principio es aplicado no solo para las autoridades judiciales sino para las partes contractuales.

Así las cosas, la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) suscribió con el asociado ASODIFAC-, el convenio 10623 de 2021, en cuya cláusula quinta del convenio y sub numeral 3, numeral 4.2 del anexo técnico, se estipuló por las partes lo siguiente:

**“Parágrafo Primero: En caso de que el asociado no de cumplimiento a los planes de mejoramiento o requerimientos formales generados por el supervisor del convenio, de acuerdo con lo establecido en la matriz de tipificación de hallazgos, se procederá a emitir concepto no favorable para pago.**

*La Secretaría precisa que el asociado debe tener en cuenta los siguientes conceptos para proceder a la certificación de pago:*

*Concepto Favorable: Cuando la ejecución presente cumplimiento en las obligaciones contractuales o presente observaciones o planes de mejoramiento dentro de los términos establecidos para su cumplimiento.*

**Concepto No Favorable: Cuando la ejecución contractual presente planes de mejoramiento con términos vencidos o no cumplidos satisfactoriamente o con requerimientos abiertos fuera del tiempo de respuesta.**

(...)” (Énfasis fuera del texto)

( TEXTO CLAUSULADO CONVENIO 10623 DE 2021, PAGINA 8)

**“4.2 REQUISITOS MÍNIMOS DEL TALENTO HUMANO**  
(...)”



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

**3. El asociado debe pagar al talento humano ofertado, dentro de los cinco (5) primeros días calendario del mes siguiente, la suma que para honorarios o salario fue presentada en la propuesta económica, la cual fue avalada y hace parte integral del proceso, aspecto que será verificado por la SDIS con la entrega de las planillas de pago al sistema general de seguridad social para cada una de las personas vinculadas, conforme a visitas realizadas por la supervisión o interventoría. Así mismo, debe soportar ante el supervisor del convenio el pago del talento humano vinculado, mediante desprendibles de nómina, dispersión bancaria o consignación a la cuenta del personal contratado”**

( TEXTO ANEXO TÉCNICO CONVENIO 10623 DE 2021, PÁGINA 27)

Teniendo en cuenta lo anterior, no es comprensible como ASODIFAC pretende, después de presentar su oferta, suscribir el convenio y ejecutar el mismo, alegar que existe una presunta falta de planeación de la Entidad y que las cláusulas anteriormente transcritas no corresponden a un convenio de asociación sino a un contrato conmutativo, razón por la cual ASODIFAC no puede dar cumplimiento a las mismas.

Lo anterior es una clara violación al principio de los actos propios o “*venire contra factum proprium nulla conceditur*”, ya que ASODIFAC **con un consentimiento libre de vicios**, presentó su oferta y suscribió el convenio 10623 de 2021, **sin dejar constancia y sin observar** que la cláusula decimoquinta del convenio y el anexo técnico según ellos, no podía ser pactado en esas condiciones.

En ese sentido, con posterioridad a la suscripción libre y voluntaria de esta cláusula como parte del convenio 10623 de 2021, y una vez ejecutado el mismo, **ASODIFAC pretende atentar contra su propio acto o consentimiento libre de vicios, manifestando que estas cláusulas no son propias de la naturaleza de un convenio de asociación del Decreto 092 de 2017.** La anterior conducta es entonces –como ya se ha visto-, violatoria de los principios constitucionales de buena fe y seguridad jurídica contemplados en los artículos 1 y 83 de la Constitución Política de Colombia, por tanto, no son de recibo para la Entidad y solo denotan mala fe contractual por parte del asociado.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Entidad despacha desfavorablemente los argumentos de apoderado de ASODIFAC, por las razones expuestas con anterioridad.

### 7.3. INEXISTENCIA DE COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA Y/O APLICACIÓN DEL



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Página 42 de 76

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

**PRINCIPIO DE NON BIS IBÍDEM**

ASODIFAC solicita al despacho se ordene la terminación del presente procedimiento administrativo sancionatorio contractual en la medida en que los hechos y cargos planteados ya fueron sometidos a un proceso de la misma naturaleza y fueron resueltos mediante la resolución número 870 del 8 de abril de 2022 y revocada mediante la resolución 3004 del 15 de noviembre de 2022.

Establece que si bien administración señaló en el acto que resolvió el recurso de reposición que efectuaba una corrección administrativa, lo cierto es que declaró terminado el proceso sancionatorio contractual y dejó en firme y concluido dicho procedimiento.

Al respecto la Entidad considera lo siguiente:

Como primera medida es necesario establecer por la Entidad, que se entiende por el principio de cosa Juzgada

La Corte Constitucional en sentencia C-100/19, expediente D-12659, del seis (6) de marzo de dos mil diecinueve (2019), ha definido la cosa juzgada como:

*“2.3. La cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica.*

*2.4. De esta definición se derivan dos consecuencias importantes. En primer lugar, los efectos de la cosa juzgada se imponen por mandamiento constitucional o legal derivado de la voluntad del Estado, impidiendo al juez su libre determinación y, en segundo lugar, el objeto de la cosa juzgada consiste en dotar de un valor definitivo e inmutable a las providencias que determine el ordenamiento jurídico. Es decir, se prohíbe a los funcionarios judiciales, a las partes y eventualmente a la comunidad, volver a entablar el mismo litigio.*

*2.5. De esta manera se puede sostener que la cosa juzgada tiene como función negativa, prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo resuelto, y como función positiva, dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico.*

*2.6. La fuerza vinculante de la cosa juzgada se encuentra limitada a quienes plasmaron la litis como parte o intervinientes dentro del proceso, es decir, produce efecto Inter partes. No*



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

*obstante, el ordenamiento jurídico excepcionalmente le impone a ciertas decisiones efecto erga omnes, es decir, el valor de cosa juzgada de una providencia obliga en general a la comunidad, circunstancia que se establece en materia penal y constitucional (Artículo 243 de la Constitución Política)”.*

De igual forma, en la misma sentencia, se establecen cuáles son los elementos que deben configurarse para su existencia, a saber:

**“-Identidad de objeto, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente.**

- *Identidad de causa petendi, esto es, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa.*

- *Identidad de partes, lo que implica que al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada”.*

En el mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia, en recurso de Casación Radicación N° 25754-31-03-001-2014-00078-01, del veinticinco (25) de agosto de dos mil veintiuno (2021), se pronunció frente a los requisitos indispensables para que opere el principio de Cosa Juzgada, a saber:

*“Seguidamente recordó los requisitos para que se configure la cosa juzgada, consistentes en: I) la identidad de las partes, la cual tuvo por satisfecha porque los intervinientes en el presente proceso son los de la anterior causa; II) **identidad de objeto, igualmente cumplido pues a través de las acciones reivindicatorias planteadas por vía de reconvención en ambos juicios usucapientes se ha pretendido la recuperación de la posesión de igual inmueble;** III) e identidad de causa, entendida como el fundamento de hecho de las súplicas, que coincide en los dos litigios porque en uno y otro la convocada alegó su condición de dueña del lote de terreno pretendido por su demandante”.*

Teniendo en cuenta lo anterior, es evidente en el caso concreto, **que no existe una identidad**



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

**en el objeto ni en la pretensión material entre el proceso administrativo adelantado en la vigencia 2022 numerado como PAS-OAJ- 004-2022, y cuyo resultado fue la expedición de las resoluciones número 0870 del 08 de abril de 2022 y resolución 3004 del 15 de noviembre de 2022 y el proceso administrativo que nos ocupa en esta vigencia numerado como PAS-OAJ-0010-2023.**

Así las cosas, tal y como se evidencia en las citaciones del proceso administrativo **PAS-OAJ-004-2022**, de fecha 28 de enero de 2022 radicados S2022007783 y S2022007780, el proceso **estaba enfocado en declarar la CADUCIDAD** del convenio de asociación 10623 de 2021, tal como se evidencia a continuación:

SECRETARÍA DE  
INTEGRACIÓN SOCIAL

Bogotá D. C., enero de 2022

10010

Señor  
**Representante Legal**  
**ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS**  
**-ASODIFAC**  
CALLE 9 SUR NO 14 A-07  
[asodifac2020@gmail.com](mailto:asodifac2020@gmail.com)  
Bogotá D.C.

Asunto: Citación Procedimiento Administrativo Sancionatorio PAS-OAJ- 004-2022, Declaratoria de CADUCIDAD, por Presunto Incumplimiento del **Convenio de Asociación 10623 de 2021**, suscrito entre la Secretaría Distrital de Integración Social y ASODIFAC, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros con el fin de implementar el servicio de inclusión social, ambiental y productiva “construyendo ciudadanía alimentaria”, en las modalidades de apoyo alimentario, bonos canjeables por alimentos, apoyo económico social 7745 y canastas alimentarias rural y afro del proyecto 7745 “compromiso por una alimentación integral en Bogotá*

Póliza N° 390-47-994000064973, de ASEGURADORA SOLIDARIA

De igual forma, la resolución, **número 0870 del 08 de abril de 2022**, repuesta en su totalidad por la resolución 3004 del 15 de noviembre de 2022, estableció en su parte resolutive no declara la CADUCIDAD del convenio 10623 de 2021 de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

## RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO. NO** declarar la CADUCIDAD del convenio de asociación 10623 de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO. INCUMPLIMIENTO.** Declarar el Incumplimiento parcial del Convenio No. 10623 de 2021, suscrito entre la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL y la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC, cuyo objeto es: **“AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y**

Sede Principal: Carrera 7 # 32 -12 / Ciudadela San Martín



Ahora bien, el proceso administrativo que nos ocupa numerado como PAS-OJ-10-2023, su objeto **no es declarar la CADUCIDAD del convenio sino declara el incumplimiento total del mismo, situaciones jurídicas muy diferentes**, ya que como se establece en el artículo 18 de la Ley 80 de 1993, la CADUCIDAD es una facultad extraordinaria de la administración por la cual *“si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre”*

En ese sentido, el incumplimiento total del contrato NO es una facultad extraordinaria de la administración y no tiene como consecuencia declara la terminación del mismo y la consecuente liquidación, tiene como objetivo resarcir los daños ocasionados por el incumplimiento a través de la afectación de una cláusula penal previamente pactada en el contrato.

Para mayor ilustración se transcribe un aparte de la citación del proceso administrativo que nos ocupa numerado como PAS-OJ-10-2023



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Página 47 de 76



SECRETARÍA DE  
INTEGRACIÓN SOCIAL

Bogotá D. C., mayo de 2023

10010

Señor  
Representante Legal  
ASOCIACION PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS  
-ASODIFAC  
CALLE 9 SUR NO 14 A-07  
[asodifac2020@gmail.com](mailto:asodifac2020@gmail.com)  
Bogotá D.C.



Asunto: Citación Procedimiento Administrativo Sancionatorio PAS-OAJ-0010-2023, por Presunto Incumplimiento total del Convenio de Asociación 10623 de 2021, suscrito entre la Secretaría Distrital de Integración Social y ASODIFAC, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros con el fin de implementar el servicio de inclusión social, ambiental y productiva “construyendo ciudadanía alimentaria”, en las modalidades de apoyo alimentario, bonos canjeables por alimentos, apoyo económico social 7745 y canastas alimentarias rural y afro del proyecto 7745 “compromiso por una alimentación integral en Bogotá”*

Póliza N° 390-47-994000064973, de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA

Respetado Señor

En atención al asunto anunciado, la Entidad de conformidad con lo preceptuado en el Literal A del Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, lo cita a la Audiencia del asunto la cual que se llevará a cabo el

Así las cosas, está claramente evidenciado que si bien los dos proceso administrativos **PAS-OAJ- 004-2022** y PAS-OJ-10-2023, comparten los mismos hechos de presunto incumplimiento, así como la misma identificación de las partes, **NO CUMPLEN con una misma *identidad en el objeto ni en la pretensión material del proceso administrativo, razón por la cual no es aplicable para el presente caso el principio del “Non bis in idem”.***

En consecuencia, la Entidad despacha desfavorablemente los argumentos del apoderado de ASODIFAC al establecer que debe aplicarse el principio de cosa juzgada en el presente proceso administrativo

#### 7.4. PROCEDENCIA DE LA DECLARACIÓN DE INCUMPLIMIENTO Y AFECTACION DE LA CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA

Argumenta ASODIFAC que el incumplimiento que se le pretende achacar no existió por cuanto fue subsanado, y adicionalmente es de una entidad menor pues se tratan de asuntos de carácter

Sede Principal: Carrera 7 # 32 -12 / Ciudadela San Martín  
Secretaría Distrital de Integración Social  
Teléfono: 3 27 97 97  
[www.integracionsocial.gov.co](http://www.integracionsocial.gov.co)  
Buzón de radicación electrónica: [radicación@sdis.gov.co](mailto:radicación@sdis.gov.co)  
Código postal: 110311



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

administrativo que no representan una grave afectación para la ejecución del convenio celebrado y que por lo tanto no le permiten a la entidad imponer la sanción de cláusula penal pecuniaria.

Manifiesta que, para que proceda la declaratoria de incumplimiento total del convenio debieron encontrarse acreditado el incumplimiento de todas y cada una de las obligaciones a cargo de la sociedad es decir tanto las de carácter general como las de carácter específico, sin embargo en el presente caso, sólo se ha iniciado el presente procedimiento administrativo sancionatorio por el presunto incumplimiento de las obligaciones consignadas en el numeral 3.2 sub numerales 8, 11, 13, 14, 24, 26 y 28 aclarando que frente a las demás obligaciones pactadas no se formuló ningún reproche.

Así las cosas, sí en gracia de discusión se declarará el incumplimiento del convenio, éste sólo podría darse de manera parcial para lo cual la imposición de una eventual cláusula penal debe ser proporcional al incumplimiento de las obligaciones totales del contrato tal y como quedó pactado por las partes, pues como lo ha reiterado la jurisprudencia, la cláusula penal es un pacto contractual de las partes.

Establece que no puede imponerse la cláusula penal pecuniaria en razón a que el incumplimiento del convenio obedece a situaciones de carácter administrativo que de ninguna manera afectan la ejecución total del mismo y por lo tanto no es un incumplimiento grave del contrato, y de otra la eventual aplicación de la referida sanción sólo podría aplicarse de manera proporcional al incumplimiento contractual reprochado, pues así lo pactaron las partes.

Al respecto la Entidad considera lo siguiente:

En relación con este punto, es menester establecer que en los **numerales 6.5 y 6.6** de la presente resolución, queda plenamente demostrado el incumplimiento grave del convenio que desemboca en **el incumplimiento total de todas sus obligaciones y del objeto del mismo** por parte de ASODIFAC, ya que este abandonó la ejecución del acuerdo y adicionalmente manifestó expresamente esa intención de abandono en comunicación escrita del 11 de enero de 2022, RADICADO E2022000492

Razón por la cual la Entidad no tocará este punto como quiera que es ampliamente abordado en los **numerales 6.5 y 6.6** de la presente resolución. Se sugiere remitirse a estos numerales.

**7.5. EN RELACION CON LA RESPUESTA DE ASODIFAC A LOS CARGOS PLANTEADOS**

Sede Principal: Carrera 7 # 32 -12 / Ciudadela San Martín  
Secretaría Distrital de Integración Social  
Teléfono: 3 27 97 97  
[www.integracionsocial.gov.co](http://www.integracionsocial.gov.co)  
Buzón de radicación electrónica: [radicación@sdis.gov.co](mailto:radicación@sdis.gov.co)  
Código postal: 110311



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Página 48 de 76

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

**EN LA CITACION**

La supervisión del contrato en informe de fecha 17 de abril de 2023 radicado 2023010822, y alcance al informe de fecha 06 de octubre de 2023, radicado 2023030322, establece por parte del contratista una serie de reproches que fueron transcritos en el capítulo III. **“HECHOS QUE DIERON ORIGEN AL PRESENTE PROCEDIMIENTO”** del presente proceso administrativo y los cuales fueron refutados uno a uno por el asociado a páginas 11 a 23 de sus descargos.

Al respecto la Entidad considera lo siguiente:

En ese sentido es importante establecer cuál es la naturaleza y la finalidad de la Cláusula Penal Pecuniaria:

Como primera medida la Ley 1150 de 2007 que en su artículo 17 establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 17. DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO.** 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 sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. **Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato.**

**PARÁGRAFO.** La cláusula penal y las multas así impuestas se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva” (Énfasis fuera de texto)

**En esta norma se puede evidenciar de forma clara que la finalidad o el propósito de declarar el incumplimiento es hacer efectiva la cláusula penal pactada en el contrato.** La Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 31 de Julio de 2018, Radicado N° 25899-31-03-002-2013-00162-01, Magistrado Ponente LUIS ALONSO RICO PUERTA, ha definido la Cláusula Penal como el *“acuerdo de las partes sobre la estimación de los perjuicios compensatorios o moratorios, para el evento del incumplimiento del convenio o la mora en la satisfacción de las obligaciones derivadas del mismo, recibiendo en el primer caso el nombre de «cláusula penal compensatoria» y en el segundo, «cláusula penal moratoria»*; así mismo se



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

*reconoce, que cumple la función complementaria de apremiar al deudor para el adecuado cumplimiento de la prestación”. (Énfasis fuera de texto)*

En ese entendido, la cláusula penal puede pactarse en los contratos con el fin de establecer el pago de una determinada indemnización, como consecuencia del acaecimiento de un perjuicio y en el evento en que alguna de las partes incumpla el contrato.

En el mismo sentido, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 86. IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO.** Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;

b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido 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, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;

c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

entenderá notificada en la misma audiencia;

d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia. La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento”. (Énfasis fuera de texto)

Así las cosas, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece de igual forma que las entidades podrán declarar el incumplimiento de los contratos celebrados con particulares siempre que sean cuantificados los perjuicios ocasionados con dicho incumplimiento.

**Se advierte entonces que la ley establece que la declaración de incumplimiento tiene como finalidad única, la cuantificación y reparación de los perjuicios ocasionados a la entidad por la falta de cumplimiento del contratista de sus obligaciones contractuales.**

En línea con lo anterior, el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia también se ha pronunciado en ese sentido y ha manifestado lo siguiente:

Sentencia, Consejo de Estado, Subsección A, Exp. 20.628 del 13 de marzo de 2013, consejero ponente: Hernán Andrade Rincón

“(…) la Administración podrá declarar el incumplimiento del contratista luego de que se haya vencido el plazo contractual, sin que esté hubiere ejecutado la totalidad de la obra, entregado todos los bienes o prestado el servicio convenido, únicamente como medida para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria”. (Énfasis fuera de texto)

Sentencia, Consejo de Estado, 1996-2313/23359 del 17 de abril de 2013, consejero ponente: Hernán Andrade Rincón.

“7. Ilegalidad de las Resoluciones proferidas por Ecopetrol: Manifestó que Ecopetrol, mediante la resolución a través de la cual declaró el incumplimiento del contrato, ordenó, además “hacer efectivas las garantías de cumplimiento, anticipo y demás, cuando la Ley no le otorga facultad para ello”, en tanto que solo puede declarar el incumplimiento para efectos de cobrar la cláusula penal pecuniaria pactada en el contrato”. (Énfasis fuera de texto)



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Página 51 de 76

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

Sentencia, Consejo de Estado, 2000-00949/33244 del 29 de abril de 2015, consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa

“En tratándose de contratos estatales, cuando lo que pretende la administración es el cumplimiento del objeto contractual, la misma ley 80 de 1993 le otorga una serie de facultades excepcionales tales como: I) la caducidad, facultad en desarrollo de la cual puede proceder a declarar administrativamente la situación de incumplimiento grave del contratista que impida la ejecución del contrato ordenando su liquidación(24); II) Ordenar la terminación unilateral del contrato mediante acto administrativo debidamente motivado y ordenar su liquidación; II) Declarar el incumplimiento del contrato y hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada mediante acto administrativo debidamente motivado o imponer multas; o III) Declarar unilateralmente la ocurrencia del siniestro mediante acto administrativo y hacer efectivas las garantías constituidas a su favor”. (Énfasis fuera de texto)

Sentencia, Consejo de Estado, 2001-02932/28915 del 28 de septiembre de 2015, consejero ponente Danilo Rojas Betancourt

“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 sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo, podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato”. (Énfasis fuera de texto)

Sentencia, Consejo de Estado, 2006-00639/59212 del 27 de noviembre de 2017, consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa

“Para resolver lo pertinente, la Sala, retomando la problemática jurídica propuesta por la parte actora, precisará el alcance de los conceptos adoptados como ratio decidendi para sustentar su decisión así: 1) El incumplimiento contractual; 2) Potestades excepcionales como mecanismos para mantener la dirección vigilancia y control de los contratos; 3) Competencia de las entidades estatales para declarar unilateralmente el incumplimiento del contrato con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal en vigencia del Decreto 222 de 1983; 4) Competencia de las entidades estatales para declarar el incumplimiento del contrato con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal en vigencia de la Ley 80 de 1993; 5) Nulidad de los actos administrativos por falsa motivación; 6) La solución del caso concreto”. (Énfasis fuera de texto)

Sede Principal: Carrera 7 # 32 -12 / Ciudadela San Martín  
Secretaría Distrital de Integración Social  
Teléfono: 3 27 97 97  
[www.integracionsocial.gov.co](http://www.integracionsocial.gov.co)  
Buzón de radicación electrónica: [radicación@sdis.gov.co](mailto:radicación@sdis.gov.co)  
Código postal: 110311



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

(...)

“En lo relativo a la facultad de la administración para declarar unilateralmente el incumplimiento del contrato con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal previamente convenida en el contrato o consagrada en los pliegos de condiciones la Sección Tercera de ésta Corporación ya había señalado:

Para valorar la legalidad de la imposición de las multas y de la cláusula penal pecuniaria en los contratos, como ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, se debe verificar, siempre, si dicha potestad se encuentra autorizada por la ley y en el contrato mismo, toda vez que la administración debe tener en cuenta que siempre que se acuda a una de estas figuras, en materia contractual, deberá cumplirse, previamente, con los postulados propios del principio de legalidad”. (Énfasis fuera de texto)

La jurisprudencia entonces desde el año 2013 y con posteridad a la expedición de las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011 se ha pronunciado en múltiples oportunidades para dejar claro que el propósito de declarar el incumplimiento por parte de las entidades estatales es hacer efectiva la cláusula penal.

**Ahora bien, del análisis de la Ley, del contrato suscrito entre las partes y de la Jurisprudencia Colombiana, se puede concluir que el fin último de la declaratoria de incumplimiento se encuentra íntimamente ligado con el resarcimiento de perjuicios ocasionados a la entidad estatal, razón por la cual es necesario cuando se declara el incumplimiento, afectar la cláusula penal con este propósito, en el entendido que su función será liquidar los daños y perjuicios causados con la inobservancia de la obligación.**

Al respecto, la Agencia Colombia Compra Eficiente en consulta 4201913000000217 de fecha 16 de enero de 2019, también ha manifestado lo siguiente:

“De acuerdo con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 la Entidad Estatal tiene el deber de identificar y cuantificar los perjuicios que le pueda causar el incumplimiento de su contratista, la cuantificación del perjuicio se llevará a cabo de acuerdo con las particularidades propias de cada incumplimiento. Si de dicho incumplimiento, la entidad concluye que no se deriva un perjuicio económico, no podrá hacer efectiva la cláusula penal si esta fue pactada, **toda vez que su naturaleza corresponde a una estimación anticipada de perjuicios, y no puede por esta vía indemnizar un perjuicio que no se ha causado**”. (Énfasis fuera del texto)



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Página 53 de 76

## RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

Teniendo en cuenta lo anterior, para que la Entidad pueda afectar la Cláusula penal es necesario que se demuestre la materialización del perjuicio se haya causado para la Entidad como consecuencia del presunto incumplimiento.

Así las cosas, referente al “daño o perjuicio ocasionado a la entidad por el incumplimiento de la(s) obligación(es) por parte del contratista”, este despacho informa que **el supervisor del contrato debe demostrar que la SDIS ha sufrido un perjuicio cuantificable cuando pretenda que se declare el incumplimiento del contrato** y se haga efectiva la cláusula penal pecuniaria, en ese sentido se evidencia en el informe presentado por el supervisor el 17 de abril de 2023 radicado 2023010822, y en el alcance al informe de fecha 06 de octubre de 2023, radicado 2023030322 que los hechos relacionados con las siguientes actividades presuntamente incumplidas **no causaron un perjuicio irremediable a la entidad que justifique la afectación de la Cláusula Penal:**

- Deficiencias en el diligenciamiento de la información y actividades del contrato.
- No cumplimiento de lineamientos
- Reporte de la información del convenio
- Informes de ejecución no describen las actividades y resultados de la ejecución contractual
- Calidad de la información diligenciamiento de formatos

En ese sentido, afectar la cláusula penal pecuniaria sin que la Administración haya sufrido un perjuicio derivado del incumplimiento, implicaría un enriquecimiento sin justa causa y así también lo ha sostenido la Honorable Corte Constitucional<sup>4</sup>:

*“Son tres los requisitos que deben probarse para que se declare la existencia de un enriquecimiento de esta índole y se ordene la devolución de los bienes correspondientes: 1) un enriquecimiento o aumento de un patrimonio; 2) un empobrecimiento correlativo de otro, y 3) **que el enriquecimiento se haya producido sin causa, es decir, sin fundamento jurídico**”.* (Negrilla propia)

Por consiguiente y teniendo en cuenta que no existen pruebas que demuestren que la Entidad ha sufrido un perjuicio cuantificable por el presunto incumplimiento de estas actividades no se encuentra fundamento para afectar la Cláusula Penal pactada en el contrato **por los hechos 1 a 7 descritos en el capítulo “V CARGOS” del presente acto administrativo** y que corresponden a los descargos de ASODIFAC (páginas 11 a 23 del documento de descargos presentado), a saber:

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. T-219/95. Expediente T-62131



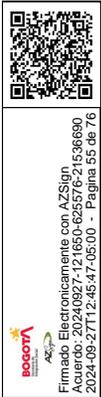
Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Página 54 de 76

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

“(…)

1. La Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas - ASODIFAC, no realizó la dispersión bancaria para el pago de los honorarios del personal vinculado a su cargo, correspondiente al periodo del 12 al 30 de noviembre de 2021.
2. La Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas - ASODIFAC no soportó ante el supervisor los gastos efectuados durante la ejecución del convenio y que se encuentran descritos en la correspondiente propuesta económica, de manera mensual mediante facturas, contratos, cuentas de cobro o documento equivalente para cada caso
3. La Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas – ASODIFAC no dio cumplimiento a la obligación Cláusula Tercera Numeral 3.2. Subnumeral 13., lo anterior por cuanto se encontraron deficiencias en el diligenciamiento de la información registrada en los formatos e instrumentos fuentes de verificación, toda vez que no cumplen con los atributos de calidad del dato, completitud, exactitud, coherencia y confiabilidad. Así mismo, la información no se encontró cargada en su totalidad en la plataforma de almacenamiento de información en la nube One Drive, con dominio de la Entidad. Adicionalmente, se identificó que el informe mensual de ejecución del periodo noviembre 2021, no describe las actividades ejecutadas y los resultados cuantitativos y cualitativos que permitan evidenciar el avance y cumplimiento de las obligaciones contractuales.
4. La Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas – ASODIFAC no dio cumplimiento a la obligación Cláusula Tercera Numeral 3.2., Subnumeral 14 lo anterior, con base en el ejercicio de apoyo a la supervisión adelantado durante el mes noviembre 2021, en la cual se evidenció que ASODIFAC no dio cumplimiento a los lineamientos establecidos en el Anexo Técnico y socializados en las jornadas de fortalecimiento técnico del servicio “Construyendo Autonomía Alimentaria”, así como a los instructivos de diligenciamiento de los formatos e instrumentos.
5. La Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas – ASODIFAC no dio cumplimiento a la obligación pactada en la Cláusula Tercera, Numeral 3.2., Subnumeral 24 del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021 la cual estableció: “(...) Sistematizar la información generada como resultado de la ejecución del convenio, de acuerdo con las solicitudes realizadas por la Secretaría Distrital de Integración Social.(...)” lo anterior como quiera que se observa en el requerimiento No 002 con radicado S2021113685 generado al Asociado, que la información reportada en los



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

*anexos del informe mensual de ejecución no cumplió con los atributos de calidad de dato, así:*

*-Anexo 1. Reporte Rutas de Atención Integral. No corresponde con lo cargado en la herramienta de almacenamiento dispuesta por la SDIS para tal fin.*

*-Anexo 2. Reporte Identificación de Intereses y Necesidades. No corresponde con lo registrado en las fuentes de verificación Formato Directorio Institucional - Gestión y Articulación Intrainstitucional, Interinstitucional e Intersectorial y las bases resultantes de la aplicación del instrumento Lectura de Realidades – Contrato Social Familiar, cargadas en la herramienta de almacenamiento de información dispuesta por la SDIS.*

*-Anexo 3. Reporte Articulación Intrainstitucional e Interinstitucional. No cumple con los atributos de calidad del dato en relación a exactitud, coherencia y confiabilidad, dado que en las fuentes de verificación, cargadas en la herramienta de almacenamiento, Formato Directorio Institucional - Gestión y Articulación Intrainstitucional, Interinstitucional e Intersectorial no se encuentra diligenciada la hoja Formato Identificación Int – Nec para las localidades Antonio Nariño, Barrios Unidos, Bosa, Chapinero, Ciudad Bolívar, Engativá, Kennedy, La Candelaria, Los Mártires, Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Suba, Sumapaz, Usaquén y Usme*

*6. La Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas – ASODIFAC no dio cumplimiento a la obligación en la Cláusula Tercera, Numeral 3.2., Subnumeral 26 la cual establece “(...) Presentar mensualmente a la SDIS los informes solicitados en el anexo técnico en los tiempos y formatos establecidos. (...) lo anterior por cuanto, si bien la Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas – ASODIFAC- radicó el informe de ejecución del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, correspondiente al periodo del 12 al 30 de noviembre de 2021, el día 13 de diciembre con radicado E202103488, , y, tras la revisión realizada por el equipo de apoyo a la supervisión, se identificó que aquel informe junto con los formatos anexos, no describen las actividades ejecutadas y los resultados cuantitativos y cualitativos que permitan evidenciar el avance y cumplimiento de las obligaciones contractuales*

*7. La Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas – ASODIFAC no dio cumplimiento a la obligación de la Cláusula Tercera Numeral 3.2., Subnumeral 28 la cual estipuló: “(...) Realizar el diligenciamiento de los formatos establecidos por la SDIS para la ejecución del convenio, dando cumplimiento estricto a los instructivos definidos para cada caso, asegurando la coherencia, veracidad, completitud, oportunidad de la información y calidad del dato. (...) lo anterior por a partir de las actividades de verificación adelantadas por el equipo de apoyo a la supervisión durante el mes noviembre 2021 se evidenció que la Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas –*



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

ASODIFAC implementó los formatos establecidos por la SDIS para el registro de información resultante de la ejecución de las obligaciones contractuales; sin embargo, se encontraron deficiencias en cuanto al diligenciamiento de la información registrada en los formatos e instrumentos fuentes de verificación, toda vez que no cumplen con los atributos de calidad del dato en cuanto a completitud, exactitud, coherencia y confiabilidad.

(...)”

Así las cosas, una vez analizados los testimonios trasladados del proceso administrativo No. PAS- OAJ- 004-2022 y que corresponden a los señores

- LUZ ALEIDA LOBANA.
- JESUS BAIRON MUÑOZ
- MARTHA JEANETE LIZARAZO
- JAIRO ESTUPIÑAN.

Se pudo establecer que los mismos no resultan pertinentes como quiera que se encaminan a desvirtuar los hechos o cargos anteriormente señalados, y que corresponden a **los hechos 1 a 7 descritos en el capítulo “V CARGOS” del presente acto administrativo, sobre los cuales ya se estableció que** no existen pruebas en el expediente que demuestren que la Entidad ha sufrido un perjuicio cuantificable por el presunto incumplimiento de estas actividades, razón por la cual , no se analizan ni toman en cuenta en el presente acto administrativo.

**7.6. NO EXISTEN LAS SUSPENSIONES UNILATERALES EN LOS CONVENIOS DE ASOCIACION. DICHA ACTUACIÓN CONSTITUYE UN CLARO INCUMPLIMIENTO DEL MISMO.**

En relación con el cargo número 8 de los **descritos en el capítulo “V CARGOS” del presente acto administrativo y que corresponde a:**

“(…)”

8. *La Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas – ASODIFAC no dio cumplimiento al objeto y la totalidad de las obligaciones del convenio 10623 de 2021, por cuanto el día 11 de enero de 2022, mediante oficio con radicado E2022000492, el asociado ASODIFAC, notificó a la Secretaría de Integración Social la suspensión unilateral del contrato en los siguientes términos:*



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

*“Por medio del presente escrito y de manera cordial me permito informar que debido a la falta de cumplimiento de las obligaciones por parte de la SDIS, a partir de la presente fecha ASODIFAC (en su calidad de asociado) procede a manifestar que suspende las actividades del convenio”.*

*De conformidad con lo anterior, a partir de la comunicación remitida por ASODIFAC el Asociado suspendió unilateralmente la ejecución del Convenio, hasta el vencimiento del plazo convenido, esto es hasta el 11 de mayo de 2022.*

*(...)”*

Al respecto la Entidad considera lo siguiente:

Como fue evidenciado en los documentos que obran en el expediente del presente proceso sancionatorio, con oficio de fecha 11 de enero de 2022, radicado E2022000492, el asociado ASODIFAC manifestó a la Entidad la suspensión unilateral de las actividades del convenio 10623 de 2021 con las siguientes palabras:

*(...)*

***Por medio del presente escrito y de manera cordial me permito informar que debido a la falta de cumplimiento de las obligaciones por parte de la SDIS, a partir de la presente fecha ASODIFAC (en su calidad de asociado) procede a manifestar que suspende las actividades del convenio, situación generada especialmente por la decisión del equipo humano que debe financiarse con recursos de la SDIS, de no continuar ejecutando sus labores hasta tanto no se les realice el correspondiente pago por parte de la entidad, situación que paso a explicar de manera detallada a continuación:***

*(...)”*

(EXTRACTO COMUNICACIÓN 11 DE ENERO DE 2022, RADICADO E2022000492, PÀGINA 1)

## RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

“(...)

**MANIFESTACIONES Y SOLICITUDES**

Con todo lo anterior, nos permitimos informar que gran parte de los colaboradores cuya financiación está a cargo de la SDIS, nos han manifestado que suspenderán sus labores hasta tanto la entidad no les cancele sus honorarios, por lo tanto, como ASOCIADO nos vemos en la imperiosa necesidad de declarar la suspensión inmediata de las actividades en el marco de ejecución del convenio, la cual se mantendrá hasta que la entidad proceda a realizar el cumplimiento de sus obligaciones en relación con el giro de los aportes y demás manifestadas en nuestra solicitud de suspensión bajo el radicado No. E2021035908 del día 28 de diciembre de 2021 .

(...)”

(EXTRACTO COMUNICACIÓN 11 DE ENERO DE 2022, RADICADO E2022000492, PÀGINA 5)

Es evidente entonces en el escrito que obra dentro del acervo probatorio, que el contratista ASODIFAC decidió unilateralmente desatender lo establecido en la CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMERA del convenio 10623 de 2021, la cual establece lo siguiente:

**“CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMERA – SUSPENSIÓN:** *El plazo de ejecución del presente convenio podrá suspenderse en los siguientes eventos: 1.- Por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito. 2.- Por mutuo acuerdo, siempre que de ello no se deriven mayores costos para la Secretaría Distrital de Integración Social, ni se causen perjuicios a la misma.*

**PARÁGRAFO PRIMERO:** *La suspensión se hará constar en acta motivada, suscrita por las partes.*

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** *El término de la suspensión no se computará para efectos de los plazos del Convenio de Asociación, pero El Asociado, se obliga a la ampliación de la garantía de cumplimiento en proporción al tiempo que dure suspendido el Convenio de Asociación y para lo cual el Asociado, deberá entregar en la Secretaría Distrital de Integración Social, los respectivos certificados de modificación”. (Énfasis fuera del texto)*

Así las cosas, salta a la vista el incumplimiento del convenio de asociación No. 10623 de 2021, por parte de ASODIFAC, con mayor razón cuando no existe ningún fundamento contractual ni legal que soporte su conducta y avale la suspensión unilateral realizada por el asociado.

En el mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en Sentencia del 05 de julio de



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

2016. Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278) M.P: Germán Bula Escobar (E), al expresa lo siguiente:

**“(…) Fuera del supuesto mencionado no existe norma legal que permita al contratista instar la suspensión o suspender el contrato de forma unilateral. Por otra parte, si la Administración honra sus obligaciones y es el contratista quien interrumpe de forma unilateral e injustificada el cumplimiento de las suyas con afectación grave y directa sobre la ejecución del contrato, la conducta del contratista puede constituir un incumplimiento que amerite la declaración de la caducidad del contrato, con las consecuencias que de tal declaración se derivan para la parte incumplida. Nótese que, en los eventos antes descritos, las suspensiones de facto son en estricto sentido incumplimientos contractuales cuya responsabilidad y consecuencias deberá asumir la parte que decida suspender sin la ocurrencia de una situación de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público y sin el consenso de su cocontratante (…)”** (Énfasis fuera del texto)

De igual forma, en sentencia 11 de abril de 2012. Radicación número: 52001-23-31-000-1996-07799-01(17434). M.P: Carlos Alberto Zambrano Barrera, el Consejo de Estado ratifica la posición anterior y manifiesta lo siguiente:

**“La suspensión del contrato no es una prerrogativa, potestad o facultad excepcional que pueda ejercer la Administración, unilateralmente, salvo en los casos presuntamente autorizados por el ordenamiento jurídico; en efecto, la actividad del Estado, incluida la contractual, se rige por el principio de legalidad, tal como lo ordena la Constitución Política en sus artículos 4, 6, 121 y 122, lo cual impone que toda actuación de los órganos del Estado se encuentre sometida al imperio del derecho, presupuesto indispensable para la validez de los actos administrativos. La suspensión del contrato, más estrictamente de la ejecución del contrato, procede, por regla general, de consuno entre las partes, cuando situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público impidan, temporalmente, cumplir el objeto de las obligaciones a cargo de las partes contratantes, de modo que el principal efecto que se desprende de la suspensión es que las obligaciones convenidas no pueden hacerse exigibles mientras perdure la medida y, por lo mismo, el término o plazo pactado del contrato (de ejecución o extintivo) no corre mientras permanezca suspendido”.** (Énfasis fuera del texto)

En ese sentido es claro entonces que ni la Entidad Estatal ni el Contratista/Asociado pueden realizar una suspensión unilateral de los contratos o convenios, ya que la suspensión **es un acto consensuado y convenido entre las partes**, tal y como fue pactado en la CLÁUSULA



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

VIGÉSIMA PRIMERA del convenio y que fue aceptada y conocida por el asociado ASODIFAC con la suscripción del convenio.

En ese sentido, queda comprobado y demostrado que el asociado ASODIFAC no posee ningún fundamento legal o contractual para proceder con la suspensión unilateral del convenio, por el contrario, este hecho configura un incumplimiento contractual total, un abandono de la ejecución del convenio, como fue manifestado por el Consejo de Estado en sentencia del 05 de julio de 2016, a saber: si **“es el contratista quien interrumpe de forma unilateral e injustificada el cumplimiento de las suyas con afectación grave y directa sobre la ejecución del contrato, la conducta del contratista puede constituir un incumplimiento que amerite la declaración de la caducidad del contrato, con las consecuencias que de tal declaración se derivan para la parte incumplida”.**

**7.7 DEL PERJUICIO SUFRIDO POR LA SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL CON OCASIÓN DEL INCUMPLIMIENTO DEL CONVENIO 10623 DE 2021.**

La aseguradora aduce que no existe obligación indemnizatoria a cargo de su representada, toda vez que no se realizó el riesgo asegurado pactado en la póliza de cumplimiento en favor de entidades estatales No. 390-47-994000064973. En el expediente administrativo ciertamente no está demostrado el incumplimiento total del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, que la Secretaría Distrital de Integración Social pretende declarar. En este orden de ideas, en concordancia con todo lo referenciado a lo largo del presente escrito, se propone este argumento de defensa, toda vez que mi procurada no está obligada a responder, de conformidad con las obligaciones expresamente estipuladas y aceptadas por las partes en el contrato de seguro

Al respecto la Entidad considera lo siguiente:

La Secretaría Distrital de Integración Social de la Alcaldía Mayor de Bogotá, es “responsable de la formulación e implementación de políticas públicas poblacionales orientadas al ejercicio de derechos, ofrece servicios sociales y promueve de forma articulada la inclusión social, el desarrollo de capacidades y la mejora en la calidad de vida de la población en mayor condición de vulnerabilidad con un enfoque territorial”<sup>5</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, se estableció la necesidad de contratar el Servicio de Inclusión

<sup>5</sup> Resolución 1356 de 2016. Misión Secretaría Distrital de Integración Social



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Página 61 de 76

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

Social, Ambiental y Productiva “*Construyendo Autonomía Alimentaria*”, como lineamiento técnico que permitiera soportar y estructurar las modalidades de atención de la Dirección de Nutrición y Abastecimiento.

El Servicio “*Construyendo Autonomía Alimentaria*” tenía entonces como objetivo contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los/as participantes y sus hogares/familias de los servicios - modalidades de atención de la Dirección de Nutrición y Abastecimiento de la Secretaría Distrital de Integración Social y los territorios que se impactan, a través de la implementación de acciones de inclusión social, ambiental y productiva.

Su direccionamiento e implementación se posibilitaría desde los siguientes principios:

- La atención estaría centrada en los hogares/familias participantes de las modalidades Bonos Canjeables por Alimentos, Canastas Alimentarias Rural y Afro y Apoyo Económico Social 7745.
- Sería un proceso transitorio y corresponsable que brinda herramientas que contribuyen a mejorar la calidad de vida.
- Sería un proceso concertado y acordado con los hogares/familias participantes de las modalidades Bonos Canjeables por Alimentos, Canastas Alimentarias Rural y Afro y Apoyo Económico Social 7745.
- Promovería el diálogo de saberes interculturales e intergeneracionales.
- Generaría un proceso de seguimiento y acompañamiento durante la atención individual y familiar.
- Fortalecería la articulación transectorial en los territorios que impacta el servicio.

De conformidad con lo anterior, para la Secretaria Distrital de Integración Social resultaba imprescindible y de vital importancia adelantar una contratación pública a través de un proceso competitivo de selección que permitiera encontrar las entidades sin ánimo de lucro más idóneas, en aras de garantizar el Servicio “*Construyendo Autonomía Alimentaria*”, pues esto contribuiría a desarrollar una estrategia de apoyo incluyente dirigida a grupos poblaciones **en situación de alta vulnerabilidad social que demandan un acompañamiento institucional sólido** capaz de diseñar, organizar y ejecutar políticas públicas integrales en el marco de un nuevo contrato



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

social justo y equitativo el cual, a partir de un enfoque de derechos humanos, una perspectiva de género y un desarrollo de capacidades, que **permita superar las condiciones de marginalidad, pobreza y déficit alimentario.**

Teniendo en cuenta lo anterior, en el año 2021 se adelantó el proceso público de selección de Entidades sin Animo de Lucro, el cual tuvo como resultado la celebración del convenio 10623 de 2021 con ASODIFAC y cuyo objeto era: **“AUNAR ESFUERZOS TECNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS CON EL FIN DE IMPLEMENTAR EL SERVICIO DE INCLUSIÓN SOCIAL, AMBIENTAL Y PRODUCTIVA “CONSTRUYENDO CIUDADANIA ALIMENTARIA”, EN LAS MODALIDADES DE APOYO ALIMENTARIO, BONOS CANJEABLES POR ALIMENTOS, APOYO ECONÓMICO SOCIAL 7745 Y CANASTAS ALIMENTARIAS RURAL Y AFRO DEL PROYECTO 7745 “COMPROMISO POR UNA ALIMENTACIÓN INTEGRAL EN BOGOTÁ,** por un valor inicial de MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS VEINTISIETE MIL NOVECIENTOS DIEZ PESOS (\$1.649.927.910) M/CTE”.

En ese sentido, es claro entonces que con la suspensión del servicio por parte del asociado ASODIFAC, y dada la justificación y necesidad del servicio establecida con anterioridad, se está afectando la prestación del servicio de **11.870 usuarios**, es decir 11.870 personas esperadas en la ejecución del Convenio indicado por cada una de las modalidades de Bonos Canjeables por Alimentos, Canastas Alimentarias o Apoyo Económico Social 7745, **personas que se encuentran estado actual de vulnerabilidad social y que se encuentran en condiciones de marginalidad, pobreza y déficit alimentario, las cuales son detalladas a continuación por localidad:**

Localidad	Bonos Canjeables por Alimentos	Canastas Alimentarias		Apoyo Económico Social 7745
		Rural	Afro	
Usaquén	100	33	20	14
Chapinero	74	63	0	5
Santa Fe	521	50	22	17
La Candelaria	40	0	0	2
San Cristóbal	1654	0	259	95
Usme	653	378	290	37
Sumapaz	0	436	0	0
Tunjuelito	489	0	40	19
Bosa	600	0	88	44
Kennedy	436	0	113	42



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

Fontibón	112	0	0	5
Engativá	492	0	30	17
Suba	799	64	42	34
Barrios Unidos	174	0	0	9
Teusaquillo	90	0	0	2
Los Mártires	126	0	0	8
Puente Aranda	184	0	0	6
Antonio Nariño	157	0	0	14
Rafael Uribe Uribe	662	0	173	62
Ciudad Bolívar	1508	174	224	67
<b>Total</b>	<b>8871</b>	<b>1198</b>	<b>1301</b>	<b>500</b>
		<b>11.870</b>		

(EXTRACTO ESTUDIO PREVIO CONVENIO 10623 DE 2021, PÁGINAS 4 Y 5)

Adicionalmente, con la suspensión del servicio, el asociado ASODIFAC está impidiendo que la Secretaría Distrital de Integración Social realice el cumplimiento de su misionalidad establecida en la Resolución 1356 de 2016.

Todo lo anterior es la materialización de los perjuicios ocasionados por el incumplimiento del asociado ASODIFAC con el incumplimiento del convenio 10623 de 2021, perjuicios que por demás deben ser resarcidos por el asociado, que con una consciencia plena decidió no honrar sus compromisos contractuales y suspender de manera arbitraria la ejecución del convenio a través del documento E2022000492 del 11 de enero de 2022, causando que se vieran afectadas 11.870 personas.

Ahora bien, en relación con la manifestación de la aseguradora que indica que la Secretaría no acreditó que efectivamente el riesgo asegurado se haya materializado por el concurso de los elementos propios de la responsabilidad, se encuentra que el mismo carece de todo fundamento fáctico y jurídico después de las consideraciones expuestas con antelación y de evidenciar el numero de población en Bogotá que se afectó por el incumplimiento del convenio.

Ahora bien, en relación con la obligación de demostrar la cuantía de la pérdida si fuera el caso. En ese sentido, el Consejo de Estado en Sentencia N° 11001-03-26-000-2009-00034-00 Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN TERCERA, del 28 de noviembre de 2019, ha manifestado lo siguiente:

*“En los contratos estatales el legislador ha contemplado diferentes mecanismos que pueden ser utilizados por la entidad contratante frente a la mora o el incumplimiento de*



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

*sus obligaciones por parte del contratista, como la imposición de multas, la declaratoria de caducidad del contrato o la declaratoria de incumplimiento para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria. En relación con esta última, así mismo, se prevé la posibilidad de que las partes incluyan en el contrato el cálculo anticipado y definitivo de los perjuicios que para la entidad representará el incumplimiento contractual del contratista, mediante el pacto de una cláusula penal pecuniaria, que, por lo tanto, podrá hacerse efectiva como consecuencia de la declaratoria de caducidad, si el contrato está vigente, o de la declaratoria de incumplimiento. En este último caso, es decir, cuando se ha pactado la cláusula penal, la entidad no está obligada a acreditar el monto de los perjuicios sufridos y podrá cobrar el monto total de la cláusula penal, pero si considera que los perjuicios fueron superiores al mismo, deberá demandar ante el juez del contrato para acreditarlo dentro del respectivo proceso”.*

De conformidad con lo anterior, la Entidad no acoge los argumentos de la aseguradora al establecer que el asociado no incumplió con las obligaciones del convenio, que no existe perjuicio alguno y que no se ha acreditado el siniestro, porque como se evidencia del material probatorio obrante dentro del expediente, el claro y recurrente incumplimiento del asociado produjo graves afectaciones a los beneficiarios de los servicios de la SDIS, y menoscabó la ejecución de la misionalidad de la entidad, impidiendo cumplir con las finalidades sociales y públicas que esperaban obtener con la ejecución completa y a cabalidad del referido convenio de asociación, lo que a su vez impidió la ejecución oportuna de importantes recursos del erario. Todo lo anterior, sin que se configure ninguna causal eximente de responsabilidad.

**7.8 DE LAS IRREGULARIDADES ADVERTIDAS EN LA CITACIÓN CORREGIDA DIRIGIDA A LA ASEGURADORA.**

El apoderado de la aseguradora establece que la citación corregida de calenda 07 de noviembre de 2023, suscrita por el Jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaría de Integración Social y dirigida a la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia E.C., con asunto: “*Corrección administrativa Proceso Sancionatorio PAS-OAJ-0010-2023, por Presunto Incumplimiento total del Convenio de Asociación 10623 de 2021, suscrito entre la Secretaría Distrital de GRC 2 Integración Social y ASODIFAC...*”, no cumple los postulados mínimos previstos en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Lo anterior, puesto que, en la citación corregida dirigida a la aseguradora, no se hizo mención expresa y detallada de los hechos que soportan el incumplimiento, así como tampoco se enunció ninguna norma y/o cláusula presuntamente violada por parte del contratista. Esta



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

omisión en el deber de información acarrea una vulneración al debido proceso y al derecho de defensa y contradicción tanto del contratista como de la compañía aseguradora. Ello, en consideración a que en la mencionada citación, simplemente se copia y se pega, el contenido del informe de supervisión de fechas 17 de abril de 2023 y 06 de octubre de 2023, pero no hay ningún fundamento fáctico propio de la entidad contratante, advirtiendo los motivos que sustentan el presunto incumplimiento.

Establece que es vago el contenido de la citación, que ni siquiera se precisaron aspectos básicos y fundamentales tales como: **i)** en qué fecha se suscribió el convenio No. 10623 de 2021, **ii)** cuál fue el plazo de ejecución pactado en el convenio, y si éste tuvo modificaciones o no, **iii)** en qué estado se encuentra actualmente el convenio, es decir, si ya se liquidó, si no se ha liquidado, o si ya feneció el plazo para liquidarlo de mutuo acuerdo o de manera unilateral y **iv)** si existen saldos a favor del contratista o no, que puedan garantizar eventualmente el pago de la cláusula penal pecuniaria estimada por la entidad, bajo la figura de la **compensación de las obligaciones**.

Al respecto la Entidad considera lo siguiente:

En relación con la ausencia de los hechos que soportan el incumplimiento, así como de las normas norma y/o cláusula presuntamente violadas por parte del contratista, en las citaciones remitidas al contratista y a la aseguradora de fecha 09 de mayo de 2023 y la corrección administrativa de fecha 07 de noviembre de 2023, a paginas 2 a 8 y 2 a 11, respectivamente **contemplan expresamente los hechos que soportan el incumplimiento, así como de las normas norma y/o cláusulas presuntamente violadas por parte del contratista**, no es comprensible como el apoderado de la aseguradora pretende confundir a la Entidad al establecer que no se contempló estos requisitos básicos establecidos por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 en la citación ya que a su parecer deberían estar redactados en palabras del Jefe de la Oficina Jurídica quien es quien suscribe la citación y no con base en el supervisor del contrato quien es el designado por Ley para velar por el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Así las cosas, resulta más que ilógico pretender que el Jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaria de Integración Social, quien desconoce de la existencia del convenio y su ejecución hasta antes de que se le solicite apertura el proceso administrativo sancionatorio, no tome en cuenta lo establecido en el informe de supervisión, **ejercida por la misma Entidad, y que con sus palabras pretenda describir los hechos de presunto incumplimiento de un convenio que no conoce. Es menester aclarar que esta interpretación errada de lo que deben ser los hechos de presunto incumplimiento y las obligaciones incumplidas por parte del abogado de la aseguradora no tiene ningún sustento legal o jurisprudencial, y se basa**



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Pagina 66 de 76

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

**solo en una interpretación errada de la norma**

Ahora bien, en relación con que el contenido de la citación es vago ya que no *“se precisaron aspectos básicos y fundamentales tales como: i) en qué fecha se suscribió el convenio No. 10623 de 2021, ii) cuál fue el plazo de ejecución pactado en el convenio, y si éste tuvo modificaciones o no, iii) en qué estado se encuentra actualmente el convenio, es decir, si ya se liquidó, si no se ha liquidado, o si ya feneció el plazo para liquidarlo de mutuo acuerdo o de manera unilateral y iv) si existen saldos a favor del contratista o no”*, es necesario aclarar que ninguno de los aspectos anteriormente mencionados son establecidos como requisitos que debe tener la citación, según el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, luego también esta apreciación no tiene ningún sustento legal o jurisprudencial y resulta igualmente ser una interpretación errónea del jurista.

De igual forma, se aclara que la citaciones antes mencionadas y que fueron remitidas a las partes, tenían unos anexos los cuales fueron recibidos por el asociado y por la aseguradora, entre los cuales se encontraba el informe de supervisión de fecha 17 de abril de 2023, radicado I2023010822 (páginas 1 y 2) y en el cual se detallaba de forma clara la fecha de suscripción del convenio, el plazo de ejecución, la ejecución financiera del mismo, entre otros aspectos relevantes del convenio. Así mismo dentro de los anexos se encontraba la minuta del convenio 10623 de 2021 la cual contemplaba además el plazo de liquidación, todas las demás estipulaciones contractuales.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Entidad no acoge los argumentos planteados por la aseguradora al establecer que existen irregularidades en las citaciones del presente proceso administrativo.

### **7.9 DISMINUCIÓN DE LA CLAUSULA PENAL PECUNIARIA ESTIMADA POR LA ENTIDAD CONTRATANTE EN EL EVENTO DE DEMOSTRARSE UN INCUMPLIMIENTO PARCIAL Y NO TOTAL DEL CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 10623 DE 2021.**

Establece el apoderado de la aseguradora que en el evento que se demuestre en el curso de la actuación administrativa, que el contratista cumplió parcialmente sus obligaciones contractuales, solicito comedidamente se reduzca, sustancialmente, la cláusula penal pecuniaria estimada por la entidad contratante en la citación del 07 de noviembre de 2023, atendiendo los principios de equidad, proporcionalidad y razonabilidad

En relación con este punto, es menester establecer que en los **numerales 6.5 y 6.6** de la presente resolución, queda plenamente demostrado el incumplimiento grave del convenio que **desemboca en el incumplimiento total de todas sus obligaciones y del objeto del mismo**



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

por parte de ASODIFAC , ya que este abandonó la ejecución del acuerdo y adicionalmente manifestó esa intención de abandono en comunicación escrita del 11 de enero de 2022, RADICADO E2022000492

Razón por la cual la Entidad no volverá a abordar este punto como quiera que es ampliamente abordado en los **numerales 6.5 y 6.6** de la presente resolución y despacha desfavorablemente la solicitud de la aseguradora al establecer que se reduzca el valor de la cláusula penal en el caso de demostrarse un incumplimiento parcial del convenio.

**7.10 COMPENSACIÓN DE LAS OBLIGACIONES EN EL EVENTO DE EXISTIR SALDOS A FAVOR DEL CONTRATISTA.**

Manifiesta el apoderado que de comprobarse en el curso de la actuación administrativa que el contratista sí incumplió sus obligaciones contractuales, a título parcial o total, y que como consecuencia resulta necesario el cobro de la cláusula penal pecuniaria pactada en el contrato, se tenga en cuenta que, la afectación de la póliza única de cumplimiento en favor de entidades estatales No. 390-47-994000064973 está estrictamente supeditada a que no existan saldos a favor del contratista, tal como se vislumbra de la lectura de las condiciones 4 y 5 del condicionado general de la aludida póliza

Argumenta que existiendo saldos a favor del contratista que cubran el monto de la cláusula penal pecuniaria que resulte comprobada, deberá aplicarse la figura de la compensación de las obligaciones entre el contratante y contratista, por ser deudores recíprocos, tal como lo enuncian los artículos 1714, 1715 y 1716 del Código Civil

En relación con este aspecto, la Entidad considera lo siguiente:

La compensación es un modo de extinción de las obligaciones que opera cuando dos personas son respectivamente acreedoras y deudoras una de la otra. En virtud de la compensación las dos relaciones obligatorias se extinguen recíprocamente, hasta donde alcance el importe de la menor de ellas.

Así las cosas, el artículo 1714 de Código Civil Colombiano define el pago por compensación en los siguientes términos: *“Cuando dos personas son deudoras una de otra, se opera entre ellas una compensación que extingue ambas deudas, del modo y en los casos que van a explicarse”.*

En este aspecto, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, también contempla la figura de la Compensación de la siguiente forma:



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Página 68 de 76

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

**“ARTÍCULO 17. DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO. El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales.**

(...)

**PARÁGRAFO. La cláusula penal y las multas así impuestas se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva”**

Ahora bien, es claro entonces que la figura de la compensación es aplicable para los procesos administrativos sancionatorios como el que nos ocupa, en el caso en particular, será el supervisor del convenio 10623 de 2021, quien determinara si existen saldos a favor del asociado que puedan ser compensados con la sanción impuesta y de conformidad con lo establecido en la Ley. Teniendo en cuenta lo anterior se despacha favorablemente la solicitud en caso de existir estos dineros a favor de ASODIFAC.

**7.11 LAS EXCLUSIONES DE AMPARO CONCERTADAS EN LA PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO EN FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES No. 390-47-994000064973.**

Establece que en la póliza de cumplimiento en favor de entidades estatales No. 390-47-994000064973 se precisan una serie de exclusiones, las cuales solicito aplicar expresamente al caso concreto, en el evento de configurarse una o varias de ellas.

Argumenta que en caso de configurarse una o varias de las exclusiones que constan en las condiciones generales y particulares de la póliza de cumplimiento en favor de entidades estatales No. 390-47-994000064973, éstas deberán ser aplicadas y deberán dársele los efectos señalados por la jurisprudencia. En consecuencia, no podrá existir responsabilidad en cabeza del asegurado

En relación con este aspecto, la Entidad considera lo siguiente

Es importante señalar que es la compañía aseguradora quien debe establecer y poner de presente a la Entidad la existencia de exclusiones contenidas en la póliza condiciones o cláusulas en lo que se describen los límites máximos de las coberturas o los riesgos que no están cubiertos.



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

Ahora bien, según la verificación realizada por la Entidad, de la póliza de cumplimiento No. **390 47 994000064973**, expedida por la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, así como las condiciones generales de la misma, no se evidencia exclusión alguna que pueda ser aplicada en el presente proceso administrativo,

Teniendo en cuenta lo anterior, la Entidad despacha desfavorablemente la solicitud del apoderado.

**7.12 LIMITES MÁXIMOS DE RESPONSABILIDAD DEL ASEGURADOR Y CONDICIONES PACTADAS EN EL CONTRATO DE SEGURO DOCUMENTADO EN LA PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO EN FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES No. 390-47- 994000064973.**

Manifiesta que la eventual obligación de mi procurada se circunscribe en proporción al límite de la cobertura para los eventos asegurables y amparados por el contrato. En el caso concreto se estableció un límite de \$329.985.582 Pesos M/cte para el amparo de cumplimiento, los cuales se encuentran sujetos a la disponibilidad de la suma asegurada.

Establece que de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 1079 del Código de Comercio, el asegurador estará obligado a responder únicamente hasta la concurrencia de la suma asegurada, sin excepción y sin perjuicio del carácter meramente indemnizatorio de esta clase de pólizas

En relación con este aspecto, la Entidad considera lo siguiente

Es claro para la Entidad el límite de cobertura de la póliza de cumplimiento No. **390 47 994000064973**, expedida por la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA en un valor total de \$329.985.582 Pesos M/cte, razón por la cual, la afectación de la clausula penal en el presente proceso administrativo por valor de **\$164'992.791 M/CTE**, se encuentra dentro del valor del amparo de cumplimiento.

**7.13 DISPONIBILIDAD DEL VALOR ASEGURADO.**

Argumenta el apoderado que conforme a lo dispuesto en el artículo 1111 del Código de Comercio, el valor asegurado de una póliza se reducirá conforme a los siniestros presentados y a los pagos realizados por la aseguradora, por tanto, a medida que se presenten más reclamaciones por personas con igual o mayor derecho y respecto a los mismos hechos, dicho valor se disminuirá en esos importes, siendo que, si para la fecha en que se profiera la decisión administrativa que ponga fin a la actuación e imponga una condena, se ha agotado totalmente el valor asegurado, no habrá lugar a obligación indemnizatoria por parte de mi prohijada.

Sede Principal: Carrera 7 # 32 -12 / Ciudadela San Martín  
Secretaría Distrital de Integración Social  
Teléfono: 3 27 97 97  
[www.integracionsocial.gov.co](http://www.integracionsocial.gov.co)  
Buzón de radicación electrónica: [radicación@sdis.gov.co](mailto:radicación@sdis.gov.co)  
Código postal: 110311



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Página 70 de 76

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

En relación con este aspecto, la Entidad considera lo siguiente

Se informa que a la fecha la póliza de cumplimiento No. **390 47 994000064973**, expedida por la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, no ha sido siniestrada, razón por la cual a la fecha se cuenta con el valor total del amparo por \$329.985.582 Pesos M/cte

**VIII. CONCLUSIONES**

De conformidad con lo manifestado a lo largo de la presente resolución, la Entidad pudo constatar que el asociado ASODIFAC incumplió las obligaciones contractuales y en consecuencia el objeto del convenio 10623 de 2021. Que dichos incumplimientos, notorios se expresan principalmente en la suspensión unilateral de las actividades del convenio a partir del comunicado de fecha 11 de enero de 2022. Desde la mencionada fecha hasta el día de hoy, y una vez vencido el plazo contractual, el asociado no cumplió con el objeto del convenio y sus obligaciones.

Así mismo, se logró establecer dentro del presente caso lo siguiente: i) A los contratistas les asiste el deber de poner en conocimiento a la entidad las posibles deficiencias de planeación, ii) El contrato es ley para las partes (artículo 1602 código civil), iii) Las partes no pueden atentar contra sus propios actos - “*venire contra factum proprium nulla conceditur*”, iv) No existen las suspensiones unilaterales en los convenios de asociación, so pena de incumplimiento del mismo, v) El asociado ASODIFAC incumplió el convenio de asociación 10623 de 2021, y vi) La Secretaria de integración social sufrió un grave perjuicio con ocasión del incumplimiento del convenio 10623 de 2021, causando que se vieran afectadas 11.870 personas en la ciudad de Bogotá D.C.

En conclusión, la Entidad encuentra reprochable la conducta desplegada por el asociado ASODIFAC como quiera que se pudo comprobar el incumplimiento de sus obligaciones convenidas, como es la no prestación del servicio acordado. Adicionalmente quedó en evidencia que tuvo una gestión pasiva en la ejecución del convenio, no desplegando las acciones y gestiones necesarias para que pudiera ejecutarse a satisfacción, a pesar de parte de su componente obligacional así se lo exigía, como lo establecían las cláusulas de obligaciones del asociado. De igual forma, tampoco demostró el contratista ni logro probar alguna causal eximente de su responsabilidad, por el contrario, las pruebas aportadas conllevaron a que este Despacho tuviera certeza de la responsabilidad por parte de ASODIFAC.

Sin más consideraciones, la suscrita Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaria Distrital de Integración Social.



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

## IX. RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO. INCUMPLIMIENTO.** Declarar el Incumplimiento total del **Convenio No. 10623 de 2021**, suscrito entre la **SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL** y la **ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC**, cuyo objeto es: **“AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS CON EL FIN DE IMPLEMENTAR EL SERVICIO DE INCLUSIÓN SOCIAL, AMBIENTAL Y PRODUCTIVA “CONSTRUYENDO CIUDADANÍA ALIMENTARIA”, EN LAS MODALIDADES DE APOYO ALIMENTARIO, BONOS CANJEABLES POR ALIMENTOS, APOYO ECONÓMICO SOCIAL 7745 Y CANASTAS ALIMENTARIAS RURAL Y AFRO DEL PROYECTO 7745 “COMPROMISO POR UNA ALIMENTACIÓN INTEGRAL EN BOGOTÁ”**, por los hechos objeto de las citaciones con fecha 09 de mayo de 2023 y la corrección administrativa de fecha 07 de noviembre de 2023, de conformidad con la parte motiva de la presente resolución.

**ARTÍCULO TERCERO. SANCIÓN.** Hacer efectiva la cláusula décima tercera del convenio, **“Clausula Penal Pecuniaria”** e imponer a título de indemnización anticipada de daños y perjuicios a la Secretaría de Integración Social, la suma de **CIENTO SESENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS MIL SETECIENTOS NOVENTA Y UN PESOS M/CTE (\$164'992.791 M/CTE)** por el incumplimiento total del Convenio No. 10623 de 2021, suscrito entre la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL y la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC-, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO CUARTO. COMPENSACIÓN.** Compensar la sanción establecida en el artículo tercero de la presente resolución, con las sumas que a la fecha sean adeudadas por la Secretaria Distrital de Integración Social a la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC-, de llegar a existir, hasta por la suma de **CIENTO SESENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS MIL SETECIENTOS NOVENTA Y UN PESOS M/CTE (\$164'992.791 M/CTE)**, en virtud de lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y en la parte motiva de la presente resolución.

**ARTÍCULO QUINTO. SINIESTRO.** En caso de no ser posible la compensación de la sanción, se declara la ocurrencia del siniestro de la póliza de Seguro de Cumplimiento Entidad Estatal **390-47-994000064973, expedida por la ASEGURADORA SOLIDARIA**, como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento del Convenio No. 10623 de 2021, suscrito entre la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL y la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC-, hasta por la



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

***“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

suma de **CIENTO SESENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS MIL SETECIENTOS NOVENTA Y UN PESOS M/CTE (\$164'992.791 M/CTE)**, y de conformidad con la parte motiva de la presente resolución.

**ARTÍCULO SEXTO: COBRO DE LA SANCIÓN.** El pago de la presente sanción deberá hacerse efectiva mediante consignación a la cuenta que la Secretaría Distrital de Hacienda disponga para tal fin, para lo cual el asociado debe acercarse a la Subdirección Administrativa y Financiera de la Secretaría Distrital de Integración Social para la entrega del recibo correspondiente y proceder a su cancelación a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de la presente resolución.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** En caso de que el asociado no realice el pago de la sanción dentro del término establecido en el párrafo anterior, la Secretaría de Integración Social deberá hacer efectiva la póliza de cumplimiento 390-47-994000064973, expedida por la ASEGURADORA SOLIDARIA, la cual tendrá el plazo establecido en el artículo 1080 del Código de Comercio para realizar el pago del siniestro.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** En caso de no poderse hacer el cobro de la sanción por alguno de los medios anteriormente descritos, el Ordenador del gasto y el Supervisor del contrato deberá iniciar las acciones tendientes a ejecutar el cobro persuasivo o en su defecto informar a la Oficina Jurídica a fin de dar inicio al trámite de cobro coactivo.

**ARTÍCULO SÉPTIMO. NOTIFICACIÓN.** Notificar en Audiencia el contenido del presente Acto Administrativo a las partes, conforme lo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

**ARTÍCULO OCTAVO. RECURSOS.** Contra la presente Resolución procede el recurso de reposición ante la Jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaría Distrital de Integración Social, el cual debe ser interpuesto y sustentado en la audiencia, según lo previsto en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011.

**ARTÍCULO NOVENO. REPORTES.** Una vez en firme el presente acto administrativo deberá ser comunicado a la Cámara de Comercio de la ciudad en que se encuentre inscrito el asociado sancionado, y de igual forma a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

**ARTÍCULO DECIMO. PUBLICACIÓN EN SECOP.** Ordenar la publicación de la parte resolutive del presente acto administrativo una vez ejecutoriado en el Portal Único de Contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 218 del Decreto Ley 019 de 2012.

**ARTÍCULO UNDÉCIMO. COMUNICACIÓN.** Una vez en firme el presente acto administrativo

Sede Principal: Carrera 7 # 32 -12 / Ciudadela San Martín  
Secretaría Distrital de Integración Social  
Teléfono: 3 27 97 97  
[www.integracionsocial.gov.co](http://www.integracionsocial.gov.co)  
Buzón de radicación electrónica: [radicación@sdis.gov.co](mailto:radicación@sdis.gov.co)  
Código postal: 110311



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Página 73 de 76

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2050 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**“Por la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, suscrito entre la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC- y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

remitir una copia al ordenador del gasto, a la supervisión del contrato, a la Subdirección Administrativa y Financiera y al Ordenador del Gasto, para lo de su competencia.

La presente Resolución rige a partir de la fecha de su ejecutoria. Dada en Bogotá D.C., a los 27 días del mes de septiembre de 2024.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Documento firmado electrónicamente de acuerdo con la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012**

**LAURA ALEJANDRA CONTRERAS SALAZAR**  
Jefe Oficina Jurídica  
**SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL**

*Elaborado por: Eva Sandoval – Abogada Oficina Jurídica*  
*Revisado por: Sobira Sojo - Abogada Oficina Jurídica*



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Página 74 de 76

# REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS

RESOLUCION 2050 DE 2024

SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL

gestionado por: [azsign.com.co](https://azsign.com.co)

Id Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690

Creación: 2024-09-27 12:16:50

Estado: Finalizado

Finalización: 2024-09-27 12:45:45



Escanee el código  
para verificación

**Firma: JEFE OFICINA JURIDICA**

LAURA ALEJANDRA CONTRERAS SALAZAR

1032366278

lcontrerass@sdis.gov.co

JEFE OFICINA JURÍDICA

SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL

**Revisión: REVISO**

SOBIRA SOJO

22462980

ssojo@sdis.gov.co

CONTRATISTA

SECRETARIA DE INTEGRACION SOCIAL

**Elaboración: ELABORO**

EVA PATRICIA SANDOVAL CLAVIJO

52697300

esandovalc@sdis.gov.co

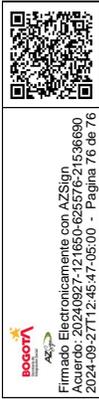
CONTRATISTA

SECRETARIA INTEGRACION SOCIAL



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Página 75 de 76





Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690  
2024-09-27T12:45:47-05:00 - Página 76 de 76

# REPORTE DE TRAZABILIDAD

## RESOLUCION 2050 DE 2024

### SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL

gestionado por: [azsign.com.co](http://azsign.com.co)

Id Acuerdo: 20240927-121650-625576-21536690

Creación: 2024-09-27 12:16:50

Estado: Finalizado

Finalización: 2024-09-27 12:45:45



Escanee el código para verificación

TRAMITE	PARTICIPANTE	ESTADO	ENVIO, LECTURA Y RESPUESTA
Elaboración	EVA PATRICIA SANDOVAL CLAVIJO esandovalc@sdis.gov.co CONTRATISTA SECRETARIA INTEGRACION SOCIAL	Aprobado	Env.: 2024-09-27 12:16:59 Lec.: 2024-09-27 12:21:24 Res.: 2024-09-27 12:21:32 IP Res.: 190.27.225.68
Revisión	SOBIRA SOJO ssojo@sdis.gov.co CONTRATISTA SECRETARIA DE INTEGRACION SOCIAL	Aprobado	Env.: 2024-09-27 12:21:32 Lec.: 2024-09-27 12:23:47 Res.: 2024-09-27 12:23:54 IP Res.: 190.27.225.68
Firma	LAURA ALEJANDRA CONTRERAS SALAZAR lcontrerass@sdis.gov.co JEFE OFICINA JURÍDICA SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCI	Aprobado	Env.: 2024-09-27 12:23:54 Lec.: 2024-09-27 12:45:29 Res.: 2024-09-27 12:45:45 IP Res.: 186.194.160.230