

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, 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 en el Decreto Distrital 607 de 2007, modificado por el Decreto 508 de 2022, determina el Objeto, la Estructura Organizacional y Funciones de la Secretaría Distrital de Integración Social y establece en los literales a) y b) del artículo 5 que: “*Son funciones de la Oficina Jurídica las siguientes: a) Orientar y conceptuar 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, b) Revisar 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 y la Subsecretaría*”.

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

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: 2024-10-25-11:17:58-27a0a1-32462605  
2024-10-25T11:17:58-05:00 - Página 1 de 56

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

***“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

*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 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



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

***“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

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”.*

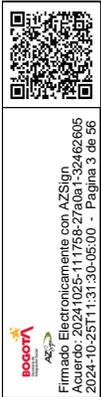
Que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, establece que las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula 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 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.

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

ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

***“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

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 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*

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



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20241025-111758-2780a1-32462605  
2024-10-25T11:31:30-05:00 - Pagina 4 de 56

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

*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 la SDIS, 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 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 Pecuniaria pactada en el 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 adelantas por ASODIFAC, dentro de la ejecución del Servicio de Inclusión Social “Construyendo*



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20241025-111758-27a0a1-32462605  
2024-10-25T11:31:30-05:00 - Página 5 de 56

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

*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)**

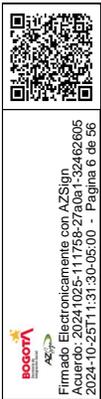
- *Así mismo, del documento anteriormente citado se sigue que al Asociado se le realizaron los siguientes **requerimientos:***

*“(…) 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.*

*“(…) 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*



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

**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 número 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 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.



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

**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.

**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



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 2024-10-25-11:17:58-27a0a1-32462605  
2024-10-25T11:17:58-05:00 - Página 8 de 56

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

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 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



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20241025-111758-27a0a1-32462605  
2024-10-25T11:31:33-05:00 - Página 9 de 96

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

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.

(...)”

**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.



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 2024-10-25-11:17:58-27a0a1-32462605  
2024-10-25T11:17:58-05:00 - Página 10 de 56

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

**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 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”,



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

*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:

*“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.”*

**IV. TRÁMITE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

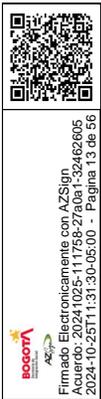
1. La supervisión del convenio 10623 de 2021, ejercida por la funcionaria LINA MARIA SANCHEZ ROMERO, Directora de Nutrición y Abastecimiento para la fecha, mediante informe del 17 de abril de 2023 radicado 2023010822 evidencia el incumplimiento del asociado, en las obligaciones contractuales descritas 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.



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

***“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

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.
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 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



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

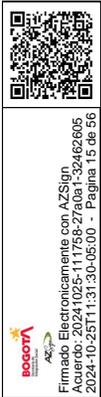
11. El día 27 de noviembre de 2023 por iniciativa de la Entidad, mediante correo electrónico se reprograma la audiencia para el día 30 de noviembre de 2023.
12. El día 30 de noviembre de 2023 en sesión de audiencia, el apoderado de ASODIFAC solicitó el aplazamiento de la audiencia ya que se estaba solicitando 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 SIERRRA 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 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, 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 controvirtieran 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 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 El día 27 de septiembre de 2024 se expidió la Resolución No. 2050 de 2024, por medio de la cual se declaró el incumplimiento total del convenio 10623 de 2021 y se impuso como sanción la afectación de la cláusula penal pecuniaria por valor de **CIENTO SESENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS MIL SETECIENTOS NOVENTA Y UN PESOS M/CTE (\$164'992.791 M/CTE).**
- 23 La Resolución No. 2050 de 2024, fue notificada en audiencia a las partes el día 27 de septiembre de 2024, y respecto de ésta, fueron interpuestos recursos de reposición por parte del apoderado del asociado ASODIFAC y de la compañía aseguradora, respectivamente.



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

***“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

- 24 El día 08 de octubre de 2024, fue sustentado el recurso de reposición por parte del apoderado del asociado ASODIFAC y de la compañía aseguradora, escritos que reposan en el expediente contractual.
- 25 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, y lo procedente es decidir los recursos de reposición interpuestos contra el acto administrativo por el cual fue adoptada la decisión del proceso administrativo sancionatorio.

**V. CARGOS**

De acuerdo con lo consignado en el informe técnico de incumplimiento con 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 2023, corregida el día 07 de noviembre de 2023, los cargos en los que se soporta la presente actuación se concretan 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 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.



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

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 cumplió la obligación pactada en la Cláusula Tercera, Numeral 3.2., Subnumeral 24 del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, que estableció el deber de: “(...) Sistematizar la información generada como resultado de la ejecución del convenio, de acuerdo con las solicitudes realizadas por la Secretaría Distrital de Integración Social.(...)”. Esto, como quiera que se observa en el requerimiento No. 002 con radicado S2021113685 del 15 de diciembre de 2021, que la información 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, tras la revisión realizada por el equipo de



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20241025-111758-2780a1-32462605  
2024-10-25T11:31:30-05:00 - Pagina 17 de 66

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

apoyo a la supervisión, se identificó que aquel informe y sus 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 de conformidad con la verificación realizada por el apoyo a la supervisión durante el mes noviembre 2021, en la cual se evidenció que la Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas – 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.

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. SUSTENTACION DEL RECURSO DE REPOSICIÓN POR LOS SUJETOS PROCESALES****6.1 SUSTENTACION DEL RECURSO POR EL ASOCIADO**

La Entidad procede a transcribir la sustentación del recurso presentado por el apoderado ASODIFAC contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre 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



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 2024-10-25-11:17:58-27a0a1-32462605  
2024-10-25T11:31:33-05:00 - Página 18 de 56

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

***“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

2024, según documento allegado a través de correo electrónico el día 08 de octubre de 2024

**6.1.1. IMPROCEDENCIA DE LA DECLARACION DE INCUMPLIMIENTO**

*“En el curso del proceso, se señaló el presunto incumplimiento por parte de ASODIFAC de ciertas obligaciones estipuladas en el Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, particularmente en relación con la dispersión bancaria y los pagos al personal vinculado. Sin embargo, es imperioso aclarar que tales pagos fueron efectivamente realizados, tal como consta en las planillas del Sistema General de Seguridad Social, que fueron adjuntadas al expediente el 17 de diciembre de 2021. Los documentos pertinentes fueron radicados y debidamente soportados, de acuerdo con lo exigido por la legislación aplicable, incluyendo el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 50 de la Ley 789 de 2002.*

*La imposición de una sanción bajo el supuesto de un incumplimiento que no existe vulnera los principios de debido proceso y justicia material. Se evidencia un error probatorio en la valoración de las pruebas, ya que estas fueron aportadas y cumplían con las exigencias contractuales”*

**6.1.2. MI DEFENDIDA DIO CUMPLIMIENTO AL CONTRATO EN LA MEDIDA EN QUE FUE PERMITIDO**

*“Se reprocha a ASODIFAC el no haber realizado ciertos pagos al personal. Sin embargo, este reproche carece de fundamento contractual, ya que el Convenio de Asociación No. 10623 claramente estipula que los recursos necesarios para la ejecución, incluyendo el pago del talento humano, debían ser suministrados por la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS). La cláusula sexta del convenio indica que los recursos provistos por la SDIS son aportes específicos para la ejecución del convenio, lo que excluye a ASODIFAC de utilizar recursos propios para este fin.*

*Exigir a ASODIFAC que cubra estos pagos con recursos propios constituye una interpretación unilateral y abusiva de las facultades excepcionales del contrato, vulnerando principios fundamentales del derecho contractual, como la buena fe y el equilibrio contractual”.*

**6.1.3 CONFIGURACION DE COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA**

*“ASODIFAC ya enfrentó un proceso administrativo sancionatorio relacionado con este convenio bajo el radicado PAS-OAJ-004-2022, en el cual se investigaron hechos similares a los que hoy se le imputan. El principio de non bis in idem prohíbe que una persona o entidad sea juzgada dos veces por los mismos hechos. Si bien los procedimientos pueden diferir en cuanto a las sanciones aplicadas (cláusula penal vs. caducidad), los hechos subyacentes son idénticos, lo que vulnera el principio de seguridad jurídica y debido proceso”.*

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: 2024-10-25-11:17:58-2760a1-32462605  
2024-10-25T11:17:58-05:00 - Página 19 de 66

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

***“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

**6.1.4 VULNERACION DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA IMPOSICION DE LA CLAUSULA PENAL**

*“El principio de proporcionalidad requiere que las sanciones impuestas sean razonables y acordes con la magnitud del incumplimiento. La imposición de la cláusula penal pecuniaria en este caso no cumple con estos criterios, pues los incumplimientos que se reprochan a ASODIFAC son de carácter administrativo y no constituyen un incumplimiento grave que justifique la imposición de una sanción de tal magnitud.*

*Como lo ha señalado el Consejo de Estado, la cláusula penal tiene la finalidad de resarcir un incumplimiento grave y definitivo. En este caso, no se puede concluir que los hechos en cuestión configuren tal nivel de incumplimiento, lo que evidencia una aplicación desproporcionada de la sanción.*

**6.1.5 FALTA DE MOTIVACION SUFICIENTE EN LA IMPOSICION DE SANCIONES**

*“La Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) no ha cumplido con su deber de justificar adecuadamente la imposición de la cláusula penal, incumpliendo con el artículo 1077 del Código de Comercio, que impone a la entidad la carga de demostrar la ocurrencia del siniestro y la cuantía de los perjuicios. La falta de pruebas suficientes que acrediten el incumplimiento grave del contrato por parte de ASODIFAC hace que la decisión sancionatoria carezca de motivación adecuada, lo que vulnera derechos fundamentales de la asociación”.*

**6.2. SUSTENTACION DEL RECURSO POR LA COMPAÑÍA GARANTE ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A.**

La Entidad procede a realizar un resumen de los aspectos más relevantes de la sustentación del recurso de reposición presentados mediante correo electrónico de fecha 08 de octubre de 2024, por parte de la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A.:

**6.2.1 IMPROCEDENCIA DE LA DECLARACIÓN DE INCUMPLIMIENTO - OBLIGACIONES PROBADAMENTE CUMPLIDAS SE SIGUEN ENROSTRANDO COMO INCUMPLIDAS POR YERRO PROBATORIO**

El apoderado de la aseguradora establece que 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



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

***“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

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.

Frente a los reproches sobre el diligenciamiento de la información y actividades del contrato manifiesta que fueron subsanadas las inconsistencias de la información pues contrario a ello, todos los anteriores requerimientos fueron contestados conforme las pruebas que se anexan con los descargos. Con base en el requerimiento 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.

**6.2.2 EXCEPCION DE CONTRATO NO CUMPLIDO Y ABUSO DEL DERECHO DE LA FACULTAD DE INTERPRETACION UNILATERAL DEL CONTRATO**

El apoderado de la aseguradora argumenta 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.

Manifiesta que, el poder excepcional que tienen las entidades estatales de interpretar unilateralmente el contrato no supone la facultad de modificarlo, por lo que deben concurrir una serie de requisitos para la interpretación, entre ellos, que sea necesaria para evitar la paralización o inexecución contractual. La SDIS no puede variar el sentido de las expresiones del que semánticamente se dotan para aducir que la carga del pago de la contraprestación del talento empleado para la ejecución de actividades que desarrollan la materialidad del contrato o convenio recaigan en ASODIFAC de forma exclusiva

**6.2.3. SE HA CONFIGURADO LA COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA**

Manifiesta el apoderado que entre 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, pero los hechos que soportaban dicha intención y el presente que nos ocupa numerado como PAS-OJ-10-2023, que busca declarar la imposición de una penalidad si hay identidad en los hechos que sirven de base para una y otra finalidad. Es decir, las instituciones jurídicas de caducidad y cláusula penal no son iguales, pero los hechos en los que se soportó la promoción de los procedimientos administrativos en su enunciación si son iguales.



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 2024-10-25-11:17:58-27a0a1-32462605  
2024-10-25T11:17:58-05:00 - Página 21 de 56

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

***“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

Señala que la prohibición que entraña el principio del non bis in idem va de que no se impongan consecuencias por idénticos hechos, no que se puedan imponer distintas consecuencias bajo la misma cuerda fáctica, esto es, no se procese a una persona dos veces por el mismo hecho, ya sea de forma simultánea o una vez que se tenga una decisión sobre el particular, la cual como expuso ASODIFAC con suficiencia, ya tiene un archivo con cierre de la investigación.

**6.2.4 LA IMPOSICIÓN DE LA CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA Y VULNERACION DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LA SANCION.**

Establece que el principio de proporcionalidad exige que la Administración pública justifique sus decisiones no solo desde una perspectiva razonable, sino también desde un punto de vista lógico formal, lo que permite cumplir con la obligación de eliminar la arbitrariedad y evita decisiones administrativas absurdas o que puedan parecer lógicas, pero que no lo son a la luz de los postulados constitucionales o legales. Esas dos perspectivas que persigue el principio de proporcionalidad hacen necesario el estudio de los principios de razonabilidad y racionalidad, posibilitando conocer cómo estos tres principios se complementan entre sí y logran reforzar la argumentación del acto administrativo sancionatorio. Desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional el principio de razonabilidad y principio de racionalidad se abordaron desde dos puntos de vistas, la primera en aplicación del principio de igualdad y la segunda como parte del principio de proporcionalidad.

Argumenta que no hay un verdadero análisis de cómo un compendio de supuestas faltas a obligaciones de estirpe administrativo repercute en el de obra por retraso presunto de cara al avance cronológico del cronograma que hace parte integral del mismo, no puede entenderse como un incumplimiento suficiente, o de tal magnitud que apareje una consecuencia aniquiladora del interés del contratante ni que implique la frustración total de la necesidad que con el mismo se buscaba satisfacer.

**6.2.5 HECHO DE TERCERO FRENTE A LA DIFICULTAD DE PAGO DEL TALENTO HUMANO POR DISPERSIÓN BANCARIA, Y EL HECHO DEL TERCERO ESTA CATALOGADO COMO EXCLUSIÓN EN EL CONTRATO DE SEGURO**

Establece que en los descargos presentados por el abogado apoderado de ASODIFAC se indicó que el servicio de dispersión bancaria estaba suspendido por ser un servicio que tiene costo no previsto en el Convenio de Asociación 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

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



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20241025-111758-27a0a1-32462605  
2024-10-25T11:31:30-05:00 - Pagina 22 de 66

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

***“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

asociación para dar cumplimiento a dicho requisito.

**6.2.6 LA OBLIGACION CONDICIONAL INDEMNIZATORIA INMERSA EN LA PÓLIZA SE MANTIENE INEXIGIBLE PORQUE LA FACULTAD DE AUTOTUTELA NO EXIME A LA SDIS DE LA CARGA PROBATORIA DEL ART. 1077 DEL CODIGO DE COMERCIO.**

Manifiesta que la obligación contenida en cualquier amparo de la Póliza del seguro de cumplimiento, si bien es indemnizatoria, es condicional, porque se supedita a que acontezca el hecho futuro que potencialmente puede representar una pérdida para el asegurado para que se detone su exigibilidad.

Señala que no basta afirmar que así ocurrió, el art. 1077 del Código de Comercio contiene un régimen especial de los seguros que gobierna la carga de la prueba que se debe asumir por el interesado en beneficiarse de la prestación económica del seguro para demostrar que ese hecho futuro que detona el derecho a cobrar, en efecto si ocurrió y la no satisfacción de esa carga implica la frustración de lo pretendido.

Argumenta que esta regla no es ajena a los procesos de incumplimiento contractual en los que se materializa la facultad de autotutela del Estado para declararse su propio siniestro, porque en efecto, la Administración puede hacerlo, pero esta facultad simplemente la releva de acudir a instancias judiciales para ello, no para que esquite la carga probatoria en sí. Es que, si lo hace, el acto administrativo que decide que hubo un siniestro sin motivar razonadamente y con base a pruebas que en efecto si ocurrió, adolece de falsa o falta de motivación según sea, porque la Aseguradora tiene derecho como administrada a que el acto administrativo que declara el siniestro (que le impone una obligación y crea una circunstancia jurídica) dejé entrever de forma inteligible las razones de ello.

Declara que en el asunto bajo estudio no se cumple por la SDIS porque básicamente las pruebas que aduce haber valorado no dan cuenta de un incumplimiento del negocio jurídico garantizado. La entidad estatal deberá motivar el acto administrativo que declara el siniestro de estabilidad y calidad de la obra, incluyendo las situaciones de hecho que demuestren la ocurrencia del siniestro, así como la cuantía a la cual asciende las reparaciones a efectuar en la obra. Lo anterior encuentra sustento en el artículo 1077 del Código de Comercio que establece: «Corresponderá al asegurado demostrar la ocurrencia del siniestro, así como la cuantía de la pérdida, si fuere el caso».



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

**VII. CONSIDERACIONES DE LA ENTIDAD A CADA UNO DE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR EL ASOCIADO Y POR LA COMPAÑÍA ASEGURADORA EN EL MARCO DEL RECURSO DE REPOSICIÓN**

La Oficina Jurídica de la Secretaría Distrital de Integración Social en ejercicio de sus competencias, pasa a ocuparse de las argumentaciones expuestas por los sujetos procesales en desarrollo de la actuación administrativa sancionatoria desplegada en virtud del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021 y específicamente de sus manifestaciones en torno a la Resolución No. 2050 de 2024, con el fin de establecer si ésta debe ser revocada de acuerdo con los motivos de inconformidad señalados por las partes, teniendo en cuenta además las pruebas obrantes en el expediente de la actuación administrativa, por lo cual procede el Despacho, en los siguientes términos:

**RESPECTO DE LAS ARGUMENTACIONES DE LA ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS COLOMBIANAS – ASODIFAC****7.1 “IMPROCEDENCIA DE LA DECLARACION DE INCUMPLIMIENTO”**

El apoderado de ASODIFAC señaló que el *“presunto incumplimiento por parte de asociado de ciertas obligaciones estipuladas en el Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, particularmente en relación con la dispersión bancaria y los pagos al personal vinculado. Sin embargo, es imperioso aclarar que tales pagos fueron efectivamente realizados, tal como consta en las planillas del Sistema General de Seguridad Social, que fueron adjuntadas al expediente el 17 de diciembre de 2021. Los documentos pertinentes fueron radicados y debidamente soportados, de acuerdo con lo exigido por la legislación aplicable, incluyendo el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 50 de la Ley 789 de 2002”.*

Al respecto, sin llegar a desconocer lo aceptado por el asociado en el numeral 8, subnumeral 3.1 de la cláusula tercera del Convenio 10623 de 2021<sup>1</sup>, concordada con lo establecido en el artículo 1602 del Código Civil, según el cual todo contrato celebrado es ley para las partes, se le recuerda al recurrente, que tal y **como quedó expuesto en el numeral 7.5 de la Resolución 2050 del 27 de septiembre 2024, en sus páginas 48 y siguientes, LA DECLARATORIA DEL**

<sup>1</sup> Estableció como obligación del asociado **“8. 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.”**



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 2024-10-25-11:17:58-27a0a1-32462605  
2024-10-25T11:17:58-05:00 - Página 24 de 56

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

***“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

**INCUMPLIMIENTO DEL CONVENIO 10623 DE 2021 NO SE SURTIÓ por los cargos o hechos “1 a 7”** que le fueron imputados en la citación del 09 de mayo de 2023 y en la corrección administrativa de fecha 07 de noviembre de 2023. Por lo tanto, ningún sentido tiene reabrir el debate sobre unos hechos que ya de plano fueron establecidos como descartados para declarar el incumplimiento por parte de la Entidad.

A continuación, se transcriben los cargos o hechos “1 a 7,” sobre los cuales la Entidad expresamente indicó que no se tendrán en cuenta para la declaración del incumplimiento:

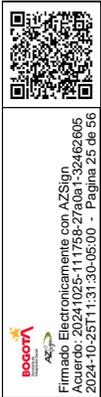
“(…)

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.*

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



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

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 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



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 2024-10-25-11:17:58-27a0a1-32462605  
2024-10-25T11:17:58-05:00 - Página 26 de 66

## RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

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 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.

(...)”

No obstante, lo anterior, y para dar claridad al apoderado de ASODIFAC, se le recuerda que en relación con el pago de planillas del Sistema General de Seguridad Social, y que según el apoderado fueron adjuntadas al expediente el 17 de diciembre de 2021, **los hechos imputados no versan sobre el pago de seguridad social** ( SALUD, PENSION, ARL, CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR) del personal vinculado al convenio, sino respecto del **pago de salarios y honorarios del personal** a través de desprendible de nómina, consignación bancaria o transferencia bancaria, según lo establecido en el numeral 4.2 del anexo técnico a saber:

**“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.”**

De igual forma se le recuerda que la celebración del convenio obliga a las partes a ejecutar el mismo en las condiciones tal cual fueron establecidas dentro del proceso de selección (Artículo 1602 del Código Civil) , y como quedaron establecidas en la minuta del acuerdo y en el anexo técnico 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, todo ello en el marco de su autonomía negocial.

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, el subnumeral 8 del numeral 3.2 de la cláusula tercera del convenio estipuló la siguiente obligación cargo del asociado:

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



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

**“8. 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”.**

En el mismo sentido, en el **sub numeral 3 del numeral 4.2 del anexo técnico** el cual hace parte integral del contrato, se estableció 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 tanto en la minuta del contrato, como en el anexo técnico, las partes acordaron que el asociado ASODIFAC realizaría en primer lugar el pago del talento humano ofertado, dentro de los cinco (5) primeros días calendarios del mes siguiente, 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 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.***



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

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.

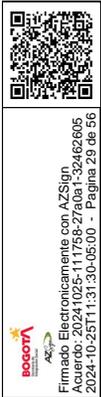
Los pagos que efectúe la SDIS en virtud del presente convenio estarán sujetos a la programación de los recursos del PAC y a los recursos disponibles en Tesorería.

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.*



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

**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 la obligación de pago de los honorarios y salarios por parte de ASODIFAC en el numeral 3.2 de la minuta del convenio y 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 párrafo 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.**

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 como era el pago del talento humano ofertado, de conformidad con el numeral 4.2 del Anexo Técnico, no habiéndose probado de parte de ASODIFAC ni durante el desarrollo del convenio ni en sede de la presente actuación, el deber de diligencia en relación con la ejecución de esta obligación convenida entre las partes.

Bajo este contexto, como se enunció de manera precedente y se realizó una amplia disertación en el acto administrativo recurrido, si bien en el presente caso es permeable el incumplimiento incurrido por ASODIFAC en la ejecución de la obligación contractual relacionada en el subnumeral 8 del numeral 3.2 de la cláusula tercera del convenio relativa al pago del salario o remuneración al personal a través de dispersión bancaria o abono en cuenta bancaria correspondiente al periodo del 12 al 30 de noviembre de 2021 y que dio lugar al Cargo No. 1 de la citación a la audiencia en el marco del presente proceso administrativo sancionatorio, lo que se evidencia es que tal conducta da cuenta la falta de diligencia y oportunidad en el cometido contractual, circunstancia que se subsume en la gravedad del incumplimiento referido en el numeral 8) de los cargos imputados en la actuación administrativa, en tanto, lo cierto acá es que 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, notificó a la Secretaría de Integración Social la suspensión unilateral del contrato, dejando inconcluso el cumplimiento del objeto y alcance de la contratación.



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

***“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

Así, de acuerdo con el análisis técnico efectuado por la administración para resolver la actuación sancionatoria con fundamento en las exposiciones de las partes, lo determinante es que la Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas – ASODIFAC no fue lo suficientemente diligente en el cumplimiento de sus obligaciones en la ejecución del convenio, ni respetó todo lo pactado, ni se atuvo a lo ofrecido, ni desplegó un comportamiento lo suficientemente objetivo que estuviera presto a cumplir con sus obligaciones, de manera que tal hecho influyó determinadamente en el incumplimiento del objeto convenido, más aún, abandonó unilateralmente su ejecución de forma arbitraria, sin consultar siquiera las consecuencias que ello podría producir para la administración en tanto y cuanto, evidentemente no se logró cumplir la finalidad propuesta.

Así las cosas, atendiendo los principios de eficiencia y economía, y dada la explicación que sobre los hechos de incumplimiento “1 a 7” se surtió en el acto administrativo recurrido que se itera, se subsumen en la gravedad del incumplimiento referido en el Cargo No. 8 del informe técnico de incumplimiento, el debate del recurso debe versar sobre éste, a saber:

(...)

1. *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.*

(...)

**En razón de lo expuesto, resultan infundadas las apreciaciones del asociado ASODIFAC en este punto y en consecuencia, no se acogen los argumentos de controversia para la resolución de esta actuación administrativa.**



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 2024-10-25-11:17:58-27a0a1-32462605  
2024-10-25T11:17:58-05:00 - Página 31 de 56

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

***“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

**7.2 “MI DEFENDIDA DIO CUMPLIMIENTO AL CONTRATO EN LA MEDIDA EN QUE FUE PERMITIDO”**

El apoderado del asociado establece en su recurso lo siguiente: *“Se reprocha a ASODIFAC el no haber realizado ciertos pagos al personal. Sin embargo, este reproche carece de fundamento contractual, ya que el Convenio de Asociación No. 10623 claramente estipula que los recursos necesarios para la ejecución, incluyendo el pago del talento humano, debían ser suministrados por la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS). La cláusula sexta del convenio indica que los recursos provistos por la SDIS son aportes específicos para la ejecución del convenio, lo que excluye a ASODIFAC de utilizar recursos propios para este fin.*

*Exigir a ASODIFAC que cubra estos pagos con recursos propios constituye una interpretación unilateral y abusiva de las facultades excepcionales del contrato, vulnerando principios fundamentales del derecho contractual, como la buena fe y el equilibrio contractual”.*

En relación con este punto, aunque persiste el asociado en excusar su desinterés en lograr el cometido del objeto convenido al punto, se itera, que abandonó su ejecución bajo la manifestación de suspensión unilateral, es preciso señalar tal como se puso de manifiesto en el acto administrativo recurrido, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 1602 del Código Civil, 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 norma, 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.

Es importante destacar que 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. Así, los estudios previos, **anexos técnicos**, pliegos de condiciones, y la oferta, entre otros, **son parte integral del contrato** y sobre los mismos no pueden existir modificaciones o cambios de forma unilateral.

En efecto, los convenios de asociación como el suscrito entre la SDIS y ASODIFAC, tienen como finalidad que la entidad estatal, cualquiera que sea su naturaleza y orden administrativo, se asocien con personas jurídicas particulares para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones asignadas a aquellas conforme a la Constitución y a la Ley; en consecuencia, en estos convenios no existe contraprestación o pago, sino aportes, los cuales están dirigidos, exclusivamente, a lograr la ejecución del convenio y no



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

a remunerar la actividad o actuaciones del asociado<sup>2</sup>.

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 una oferta que lo vincula y obliga como parte integral del mismo convenio. No obstante lo anterior, el asociado y en ese entonces proponente dentro de la convocatoria pública surtida por la sDIS, no sólo inadvirtió su deber de revisar los estudios, análisis, informes, actas y en general, los documentos publicados en la etapa precontractual que en su conocimiento y experticia le han podido dar a conocer el alcance de la contratación pretendida por la entidad, sino que luego ya en sede de la ejecución del convenio celebrado, no atendió su deber de lealtad dirigida al logro de la finalidad propuesta por la administración según el objeto y alcance convenidos.

En efecto, durante la etapa de planeación de los contratos y más aún durante el proceso de selección, nace para los proponentes más que una intención, una obligación, de revisar las condiciones de la contratación y en particular, en este caso, se exigía que las organizaciones sin ánimo de lucro debían contar con la experiencia, idoneidad y los recursos humanos, técnicos, financieros y logísticos requeridos por la Secretaría, de tal manera que la ejecución y operación del servicio se realizara de acuerdo con las condiciones de tiempo, modo y lugar descritas en el Anexo Técnico y el Estudio Previo (Estudios previos, Numeral 1.2 – Conveniencia de la Contratación).

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 a su cargo 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 **quedó plenamente regulado y de forma clara en el sub numeral 3, numeral 4.2 del anexo técnico y en la cláusula quinta del convenio y en tal sentido, al asociado asistía un deber contractual de cumplir los requisitos pactados de común acuerdo entre las partes para que por parte de la SDIS se procediera de conformidad a la cancelación de los aportes económicos estimados por tal concepto.**

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 realizara desconociendo lo pactado en escrito por las partes** y se entregara a ASODIFAC con base en la mera necesidad del asociado,

<sup>2</sup> AGENCIA DE CONTRATACIÓN COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto del 3 de septiembre de 2019, emitido en el radicado No. 220191300006512



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 2024-1025-11.1758-2760a1-32462605  
2024-10-25T11:31:30-05:00 - Página 33 de 56

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

argumentando que no tenía la forma de financiar y pagar los honorarios de las personas contratadas, cuando quiera que precisamente como se hizo constar en el acto de adjudicación del convenio en su favor, fueron las condiciones técnicas y financieras ofrecidas de su parte, las que condujeron a concluir su idoneidad para ejecutar el objeto convenido.

Corolario de lo expuesto, contrario a lo manifestado por el recurrente que pretende endilgar a este Despacho la presunta incursión en la interpretación unilateral y abusiva de las facultades excepcionales del convenio, lo que se permea es que ha sido éste quien no preservó los principios de buena fe y lealtad contractual al suspender unilateralmente su ejecución sin hallar reparo alguno en las consecuencias que eso devengaba para la SDIS, que al final no logró satisfacer las necesidades planteadas desde la planeación del proceso competitivo que dio lugar a la escogencia de la propuesta presentada por el ahora asociado.

En el sentido expuesto, reitera el Despacho lo dicho en el acto administrativo hoy cuestionado por los sujetos procesales, en tanto no resulta comprensible para la Entidad que éste excuse su comportamiento en señalar que no se contaban con los recursos económicos para poder dar cumplimiento a lo pactado en el anexo técnico numeral 4.2.

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

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: 2024-10-25-11:17:58-27a0a1-32462605  
2024-10-25T11:17:58-05:00 - Página 34 de 66

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

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.*

*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*



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

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.**

Así las cosas, fue precisamente a cuenta y riesgo del asociado que no lograra de su parte la acreditación de los requisitos exigidos para contar con el “**concepto favorable**” que permitiera acceder al giro de los recursos para el pago del personal, en tanto, tenía requerimientos formales abiertos realizados por el supervisor del convenio y que no habían sido subsanados, argumentos ampliamente esbozados en la Resolución No. 2050 de 2024, que no serán nuevamente analizados en el presente acto.

Es pertinente entonces señalar que aunque el asociado pretenda argüir que cumplió el convenio en la medida en que le fue permitido, del acervo probatorio que consta en la actuación administrativa sancionatoria se deduce que nuevamente incurre el contratista en desconocer el contenido del pliego de condiciones y en general 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



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

***“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

los documentos que durante la etapa precontractual fueron emitidos por la Entidad en curso del proceso de selección para la selección del asociado, sin perjuicio que todo lo anterior se desarrolla en la minuta del convenio de asociación objeto de análisis en este acto administrativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Entidad despacha desfavorablemente los argumentos del apoderado de ASODIFAC ahora en sede de recurso de reposición, por las razones expuestas de manera precedente.

**7.3 “CONFIGURACION DE COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA”**

El apoderado del asociado establece que: “ASODIFAC ya enfrentó un proceso administrativo sancionatorio relacionado con este convenio bajo el radicado PAS-OAJ-004-2022, en el cual se investigaron hechos similares a los que hoy se le imputan. El principio de non bis in idem prohíbe que una persona o entidad sea juzgada dos veces por los mismos hechos. Si bien los procedimientos pueden diferir en cuanto a las sanciones aplicadas (cláusula penal vs. caducidad), los hechos subyacentes son idénticos, lo que vulnera el principio de seguridad jurídica y debido proceso”.

En relación con este argumento, la Entidad reitera lo siguiente:

El proceso **PAS-OAJ- 004-2022**, Declaratoria de **CADUCIDAD**, fue declarado terminado y archivada la actuación administrativa adelantada por la entidad, atendiendo el principio de legalidad de las faltas y las sanciones, según el cual las conductas sancionables deben estar previstas y reguladas en una norma legal, en atención a que la Ley 80 de 1993 no prevé la caducidad para los convenios de asociación como el que corresponde al caso de marras.

De esta forma, el Decreto 092 de 2017 que regula las relaciones convencionales que pueden surgir con las denominadas ESAL como es ASODIFAC, no reguló si era posible o no incluir en los convenios celebrados con éstas, potestades exorbitantes por parte de las Entidades Estatales, guardando silencio al respecto. De igual forma también se evidenció en su momento que a la fecha no existía una normatividad o regulación expresa en la cual se admitiera la inclusión de estas cláusulas excepcionales o por el contrario, las prohíba.

En ese sentido la doctrina y el Consejo de Estado en sentencias a las que hace referencia la doctrina citada, han manifestado lo siguiente:

“(…)

- i) ***El cuarto grupo de contratos estatales que no aparecen relacionados en el numeral 2º del artículo 14 de la Ley 80 de 1993. Este conjunto de contratos estatales tiene como característica que no aparece autorizado ni prohibido por la Ley 80 de 1993, por***

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



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 2024-10-25-11:17:58-27a0a1-32462605  
2024-10-25T11:17:58-05:00 - Página 37 de 56

## RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024

***“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

***lo que debe entenderse que no está permitido pactar cláusulas excepcionales en todos los casos, pues la autonomía de la voluntad no sufre, en estos supuestos, la obligatoriedad de la norma legal expresa que así lo autorice. Entonces, en los contratos de interés público no es procedente pactar e incluir cláusulas excepcionales previstas en la Ley 80 de 1993. Esta opción también está cerrada al amparo de la remisión normativa dispuesta por el artículo 8º del Decreto 092 de 2017 por las razones expuestas<sup>3</sup>.***

*Por el contrario, el pacto de potestades unilaterales, si es procedente en los contratos de interés público, ya que tales atribuciones no están limitadas por la Ley 80 de 1993 a una o varias tipologías contractuales. Las potestades unilaterales son las siguientes: la declaratoria unilateral de siniestros y su cuantificación, la imposición de multas, la declaratoria de incumplimiento para hacer efectiva la cláusula penal, la terminación unilateral por las causales de nulidad absoluta y la liquidación unilateral del contrato<sup>4</sup>.*

Teniendo en cuenta lo anterior y la inexistencia de regulación sobre la materia que nos ocupa, y evidenciando lo establecido por el Consejo de Estado, en virtud del principio de legalidad y tipicidad<sup>5</sup> previsto en la Constitución Política de Colombia, que indica que nadie podrá ser

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 9 de mayo de 2012, Expediente 20.968, Sección Tercer, Subsección A; C.P. Mauricio Fajardo Gomez. Ver también Consejo de Estado. Sentencia del 21 de noviembre de 2013, Expediente 24.742, sección tercera, subsección C; C.P. Olga Mélida Valle de la Hoz y Sentencia del 9 de julio de 2014, Expediente 33.831. Sección Tercera, subsección A, C.P. (E) Hernan Andrade Rincon

<sup>4</sup> “Contratación Pública con Entidades sin Ánimo de Lucro, Decreto 92 de 2017”. Mauricio Rodriguez Tamayo. Primera Edición. Editorial Legis. Pag 95 y siguientes.

<sup>5</sup> Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

juzgado sino conforme a leyes preexistentes, y teniendo en cuenta que al ser la caducidad una cláusula exorbitante y un expresión del derecho punitivo del Estado, la misma debe aplicarse e interpretarse de manera restrictiva y solo en los casos expresamente definidos, esta Entidad decidió no declarar la CADUCIDAD del convenio de asociación 10623 de 2021 en el proceso administrativo **PAS-OAJ- 004-2022**, pero sin pronunciarse de fondo sobre la existencia o no del incumplimiento con base en los hechos que dieron origen al proceso administrativo, tanto así que en la RESOLUCIÓN 3004 DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 2022 , expresamente se consignó lo siguiente:

**“VI. OTRAS CONSIDERACIONES**

*Sin perjuicio de lo expuesto en el presente acto administrativo, es preciso señalar que la Administración no se pronuncia sobre los hechos que dieron origen al proceso sancionatorio ya que a la fecha los mismos no han sido superados, motivo por el cual no hace tránsito a Cosa Juzgada y la Entidad podrá eventualmente, si lo considera conveniente, iniciar otros procesos sancionatorios, por los hechos objeto del presente proceso administrativo sancionatorio”.*

(EXTRACTO PAGINA 17, RESOLUCIÓN 3004 DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 2022)

Ahora bien, 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.*



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

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 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:

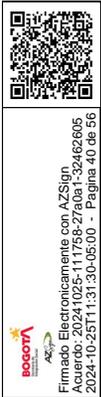
**“-Identidad de objeto, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente 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 reconvencción 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***



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

*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 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:



Bogotá D. C., enero de 2022

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- 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 No. 0870 del 08 de abril de 2022, repuesta en su totalidad por la Resolución No. 3004 del 15 de noviembre de 2022, dispuso en su parte resolutive, no declarar la CADUCIDAD del convenio 10623 de 2021, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva del citado acto administrativo, lo anterior como se detalla a continuación:

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 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, 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



Así, se reitera para disuadir la causa de inconformidad nuevamente argüida por el asociado, que el proceso administrativo que nos ocupa numerado como PAS-OJ-10-2023, no tiene por objeto, **declarar la CADUCIDAD del Convenio de Asociación No. 10623 de 2021 sino declarar 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 declarar la terminación del mismo y la consecuente liquidación, sino que tiene como objetivo, resarcir los daños ocasionados por el incumplimiento a través de la afectación de una cláusula penal pecuniaria previamente pactada por las partes.

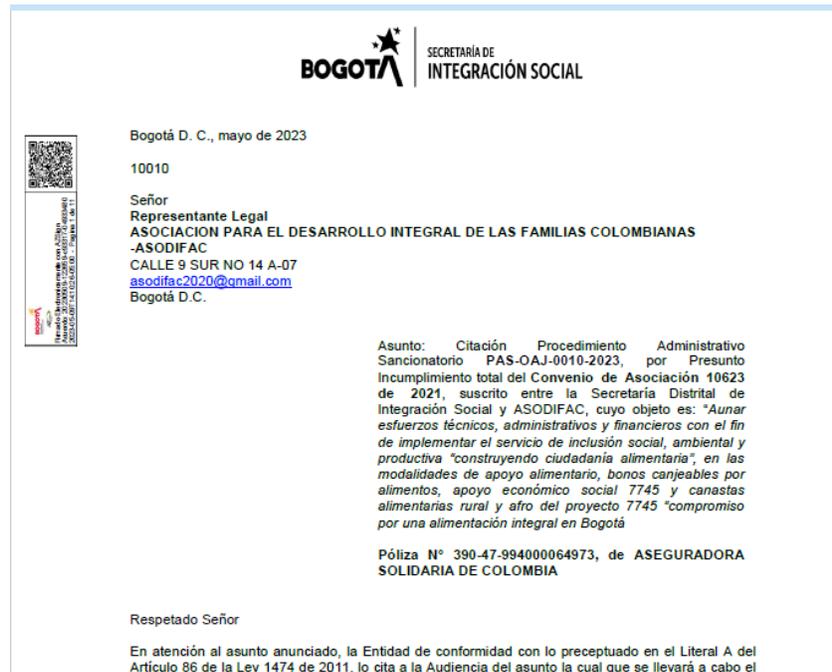
Para mayor ilustración, se muestra en la siguiente imagen, un aparte de la citación del proceso administrativo que nos ocupa numerado como PAS-OJ-10-2023



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 2024-10-25-11:17:58-27a0a1-32462605  
2024-10-25T11:17:58-05:00 - Página 42 de 56

## RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**



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 procesos administrativos **PAS-OAJ-004-2022** y **PAS-OJ-10-2023**, comparten símiles 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 respecto de la invocación del principio de cosa juzgada en el presente proceso administrativo sancionatorio de naturaleza contractual.

#### **7.4 "VULNERACION DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA IMPOSICION DE LA CLAUSULA PENAL"**

El apoderado del asociado indica que: "El principio de proporcionalidad requiere que las sanciones impuestas sean razonables y acordes con la magnitud del incumplimiento. La imposición de la cláusula penal pecuniaria en este caso no cumple con estos criterios, pues los incumplimientos que se reprochan a ASODIFAC son de carácter administrativo y no constituyen un incumplimiento grave que justifique la

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



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

## RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024

***“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

*imposición de una sanción de tal magnitud.*

*Como lo ha señalado el Consejo de Estado, la cláusula penal tiene la finalidad de resarcir un incumplimiento grave y definitivo. En este caso, no se puede concluir que los hechos en cuestión configuren tal nivel de incumplimiento, lo que evidencia una aplicación desproporcionada de la sanción”.*

Al respecto la Entidad considera lo siguiente:

En el numeral **“7.6 NO EXISTEN LAS SUSPENSIONES UNILATERALES EN LOS CONVENIOS DE ASOCIACION. DICHA ACTUACIÓN CONSTITUYE UN CLARO INCUMPLIMIENTO DEL MISMO”**, páginas 57 y siguientes de la Resolución 2050 de 2024, se evidenció que se encuentra probada la suspensión unilateral del Convenio 10623 de 2021 por parte de ASODIFAC, quien sin causa realmente justificada dispuso mostrarse renuente al cumplimiento de sus obligaciones, en primer lugar las referentes a *“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”* y a cumplir con la totalidad de los requisitos establecidos en la cláusula (forma de pago), para luego, bajo el pretexto de que, según su entender *“pago del talento humano, debían (sic) ser suministrados por la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS).”*, dejar en total abandono la ejecución del convenio.

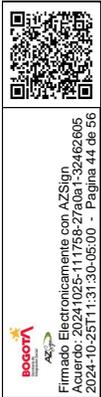
De igual forma en el numeral **“7.7 DEL PERJUICIO SUFRIDO POR LA SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN”**, páginas 61 y siguientes de la Resolución 2050 de 2024, se prueba por parte de la Entidad los múltiples y graves perjuicios que sufrió la administración por la suspensión unilateral del convenio y en consecuencia, se denota como grave el incumplimiento del mismo por parte de ASODIFAC, quien, decidió libre y voluntariamente abandonar la ejecución del objeto, alcance y obligaciones pactadas por las partes. Es de advertir que si bien pudieron presentarse desavenencias entre las partes relativas a la ejecución del convenio en cuestión, no obra en el acervo del proceso manifestación por parte de ASODIFAC que demuestre que de su parte se agotaron las instancias legales y contractuales pertinentes de aplicación de mecanismos de solución de conflictos, desencadenando así el proceso administrativo que hoy nos avoca.

De acuerdo con lo anterior, es claro que el asociado ASODIFAC de manera unilateral e infundada, suspendió la ejecución de las actividades del convenio y según el análisis realizado con miras a la adopción de la decisión por parte de este Despacho con sustento en los descargos, alegaciones finales, las pruebas obrantes en la actuación administrativa y lo acontecido en trámite del recurso de reposición invocado por las partes, lo probado es que el contratista no fue lo suficientemente diligente en el cumplimiento de sus obligaciones en la ejecución del contrato, ni respetó todo lo pactado, ni se atuvo a lo ofrecido, ni desplegó un comportamiento lo suficientemente objetivo que demostrara que estuviera presto a cumplir con el objeto pactado, de manera que tal hecho influyó

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



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.



## RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

determinadamente en el incumplimiento contractual que ahora se endilga al asociado.

**7.5 “FALTA DE MOTIVACION SUFICIENTE EN LA IMPOSICION DE SANCIONES”**

El apoderado del asociado indica que “La Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) no ha cumplido con su deber de justificar adecuadamente la imposición de la cláusula penal, incumpliendo con el artículo 1077 del Código de Comercio, que impone a la entidad la carga de demostrar la ocurrencia del siniestro y la cuantía de los perjuicios. La falta de pruebas suficientes que acrediten el incumplimiento grave del contrato por parte de ASODIFAC hace que la decisión sancionatoria carezca de motivación adecuada, lo que vulnera derechos fundamentales de la asociación “.

En relación con este punto, la Entidad se permite manifestar lo siguiente:

Como fue ya mencionado en el numeral anterior 7.4 de la presente resolución, en el numeral “7.7 DEL PERJUICIO SUFRIDO POR LA SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN”, páginas 61 y siguientes de la Resolución 2050 de 2024, quedaron establecidos los múltiples y graves perjuicios que sufrió la administración por causa de la suspensión unilateral del convenio por parte de ASODIFAC.

Así las cosas, es diáfano que **con la suspensión del servicio por parte del asociado ASODIFAC, se vio afectada 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.**

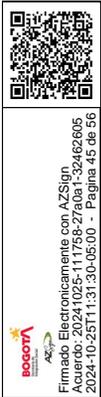
Ahora bien, en relación con la obligación de demostrar la cuantía de la pérdida, se tiene que el Consejo de Estado en Sentencia N° 11001-03-26-000-2009-00034-00 Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN TERCERA, del 28 de noviembre de 2019, ha manifestado lo siguiente:

*“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 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***

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



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

***“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

***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” (Énfasis propio)***

Teniendo en cuenta lo anterior, los argumentos del asociado se despachan en forma desfavorable.

- **RESPECTO DEL RECURSO DE REPOSICIÓN DE LA COMPAÑÍA GARANTE**

**7.6 “IMPROCEDENCIA DE LA DECLARACIÓN DE INCUMPLIMIENTO - OBLIGACIONES PROBABLEMENTE CUMPLIDAS SE SIGUEN DEMOSTRANDO COMO INCUMPLIDAS POR YERRO PROBATORIO”**

El apoderado de la aseguradora en el marco del recurso de reposición instaurado, indicó que la referida obligación de soportar los gastos, 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.

Frente a los reproches sobre el diligenciamiento de la información y actividades del contrato manifiesta que fueron subsanadas las inconsistencias de la información pues contrario a ello, todos los anteriores requerimientos fueron contestados conforme las pruebas que se anexan con los descargos. Con base en el requerimiento 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.

Al respecto la Entidad considera lo siguiente:

En relación con este punto es importante aclarar que la Entidad ya se pronunció al respecto anteriormente, en los numerales 7.1 y 7.2 y por tanto se atiende el despacho a lo dicho sobre el particular

**7.7 “EXCEPCION DE CONTRATO NO CUMPLIDO Y ABUSO DEL DERECHO DE LA FACULTAD DE INTERPRETACION UNILATERAL DEL CONTRATO”**

El apoderado de la aseguradora argumenta que el contrato se celebra con ASODIFAC es por su calidad de entidad sin ánimo de lucro, por tal razón, no puede



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

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.

Manifiesta que, el poder excepcional que tienen las entidades estatales de interpretar unilateralmente el contrato no supone la facultad de modificarlo, por lo que deben concurrir una serie de requisitos para la interpretación, entre ellos, que sea necesaria para evitar la paralización o inexecución contractual. La SDIS no puede variar el sentido de las expresiones del que semánticamente se dotan para aducir que la carga del pago de la contraprestación del talento empleado para la ejecución de actividades que desarrollan la materialidad del contrato o convenio recaigan en ASODIFAC de forma exclusiva

Al respecto la Entidad considera lo siguiente:

En relación con este punto es importante aclarar que la Entidad ya se pronunció al respecto anteriormente, en los numerales 7.1 y 7.2 y por tanto se atiende el despacho a lo dicho sobre el particular.

Ahora bien, en relación con la excepción de contrato no cumplido, debe tenerse presente el pronunciamiento del Consejo de Estado sobre la procedibilidad de la figura en los siguientes términos:

*“Esa figura permite a la parte contratista no ejecutar su obligación mientras su co contratante no ejecute la suya. Luego de una importante división jurisprudencial y doctrinal en torno a la aplicación de esa excepción, de origen ius privatista, respecto de los contratos estatales, la jurisprudencia de esta Corporación la acogió en desarrollo de los principios de equidad y buena fe que la sustentan, mediante un tratamiento más riguroso frente a su aplicación, en consideración a la prevalencia del interés público que orienta la contratación estatal, en sentencia del 31 de enero de 1991, Exp. 4739. Esta Corporación ha aceptado entonces la aplicación de la excepción de contrato no cumplido siempre condicionada a los siguientes supuestos: -La existencia de un contrato sinalagmático, esto es, fuente de obligaciones recíprocas, correspondientes o correlativas. -El no cumplimiento actual de obligaciones a cargo cada una de las partes contratantes. -Que el incumplimiento de la Administración sea grave, de entidad y gran significación, de manera tal que genere una razonable imposibilidad de cumplir en el contratista. La Sala, en la sentencia proferida el 16 de febrero de 1984, Exp. 2509 precisó además que a una parte contratante que incumple un deber que es primero en el tiempo, no se le puede conceder el medio defensivo de la excepción de incumplimiento, puesto que su conducta la rechaza, por ser contrario a la*



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 2024-10-25-11:17:58-27a0a1-32462605  
2024-10-25T11:31:33-05:00 - Página 47 de 56

## RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

*bona fides in solvendo (art. 83 Constitución Política)*.<sup>6</sup>

En el presente caso, aunque el apoderado de la compañía garante y de algún modo, el asociado han invocado como medio de defensa, la excepción de contrato no cumplido, arguyendo que la SDIS incumplió su deber de cancelación de aportes para el pago del personal utilizado en la ejecución del convenio, lo que se ha advertido en contrario por parte de la entidad, es que fue el asociado quien desconoció el contenido del pliego de condiciones y en general, los estudios y documentos previos, el anexo técnico y el convenio mismo, que señalan expresamente las condiciones a cumplir para acceder al giro de los dineros por parte de la SDIS.

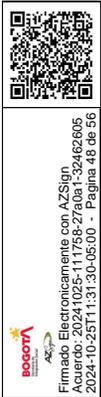
Es precisamente la persistente errónea interpretación del convenio y su alcance, los que conllevaron a que ASODIFAC de manera unilateral, arbitraria y más aún, sorpresiva, decidiera abandonar la ejecución del convenio sin procurar en contrario las medidas necesarias para lograr su cumplimiento cabal y oportuno.

Corolario de lo expuesto determina que en modo alguno puede prosperar en el presente caso, la excepción de contrato no cumplido, la que se desdibuja por los argumentos expuestos de manera precedente.

En relación con la presunta interpretación unilateral del contrato de parte de la SDIS, se atiende el Despacho a lo dicho respecto de las manifestaciones que en tal sentido fueron invocadas por el apoderado del asociado.

De otra parte, es preciso aclarar a la recurrente que en el numeral **“7.7 DEL PERJUICIO SUFRIDO POR LA SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN”**, páginas 61 y siguientes de la Resolución 2050 de 2024, han sido evidenciados por parte de la Entidad, los múltiples y graves perjuicios que sufrió la administración por la suspensión unilateral del convenio y en consecuencia, se ha acreditado el grave incumplimiento en que incurrió ASODIFAC, **quien invocando un posible desacuerdo con la Entidad en la ejecución del convenio, decidió libre y voluntariamente suspender el mismo de forma unilateral, en lugar de buscar un acercamiento u otro mecanismo de solución de conflictos establecidos contractualmente y por la Ley, sin que en todo caso se halle probado de su parte, cauales exonerativas de responsabilidad que pudieran valerse en su favor para excusar el incumplimiento del objeto y obligaciones convenidas con la SDIS.**

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque. Bogotá, D.C., Quince (15) De Marzo De Dos Mil Uno (2001). Radicación Número: 05001-23-26-000-1988-4489-01(13415).



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

***“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

**7.8 “SE HA CONFIGURADO LA COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA”**

Manifiesta el apoderado que entre 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, pero los hechos que soportaban dicha intención y el presente que nos ocupa numerado como PAS-OJ-10-2023, que busca declarar la imposición de una penalidad si hay identidad en los hechos que sirven de base para una y otra finalidad. Es decir, las instituciones jurídicas de caducidad y cláusula penal no son iguales, pero los hechos en los que se soportó la promoción de los procedimientos administrativos en su enunciación si son iguales.

Señala que la prohibición que entraña el principio del non bis in idem va de que no se impongan consecuencias por idénticos hechos, no que se puedan imponer distintas consecuencias bajo la misma cuerda fáctica, esto es, no se procese a una persona dos veces por el mismo hecho, ya sea de forma simultánea o una vez que se tenga una decisión sobre el particular, la cual como expuso ASODIFAC con suficiencia, ya tiene un archivo con cierre de la investigación.

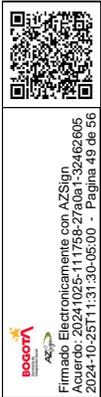
En relación con este punto es importante aclarar que la Entidad ya se pronunció al respecto anteriormente, en el numeral 7.3 y por tanto, se atiende el despacho a lo dicho sobre el particular.

**7.9 “LA IMPOSICIÓN DE LA CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA Y VULNERACION DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LA SANCION”.**

La aseguradora establece que el principio de proporcionalidad exige que la Administración pública justifique sus decisiones no solo desde una perspectiva razonable, sino también desde un punto de vista lógico formal, lo que permite cumplir con la obligación de eliminar la arbitrariedad y evita decisiones administrativas absurdas o que puedan parecer lógicas, pero que no lo son a la luz de los postulados constitucionales o legales. Esas dos perspectivas que persigue el principio de proporcionalidad hacen necesario el estudio de los principios de razonabilidad y racionalidad, posibilitando conocer cómo estos tres principios se complementan entre sí y logran reforzar la argumentación del acto administrativo sancionatorio. Desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional el principio de razonabilidad y principio de racionalidad se abordaron desde dos puntos de vistas, la primera en aplicación del principio de igualdad y la segunda como parte del principio de proporcionalidad.

Argumenta que no hay un verdadero análisis de cómo un compendio de supuestas faltas a obligaciones de estirpe administrativo repercute en el de obra por retraso presunto de cara al avance cronológico del cronograma que hace parte integral del mismo, no puede entenderse como un incumplimiento suficiente, o de tal magnitud que apareje una consecuencia aniquiladora del interés del contratante ni que implique la frustración total de la necesidad que con el mismo se buscaba satisfacer.

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 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

***“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.***

En relación con este punto es importante aclarar que la Entidad ya se pronunció al respecto anteriormente, en el numeral 7.4 y por tanto se atiene el despacho a lo dicho sobre el particular

**7.10 “HECHO DE TERCERO FRENTE A LA DIFICULTAD DE PAGO DEL TALENTO HUMANO POR DISPERSIÓN BANCARIA, Y EL HECHO DEL TERCERO ESTA CATALOGADO COMO EXCLUSIÓN EN EL CONTRATO DE SEGURO”**

Establece la aseguradora que en los descargos presentados por el abogado apoderado de ASODIFAC se indicó que el servicio de dispersión bancaria estaba suspendido por ser un servicio que tiene costo no previsto en el Convenio de Asociación 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.

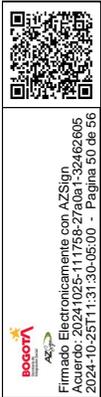
Al respecto la Entidad considera lo siguiente:

No es de recibo la argumentación planteada por el apoderado de la aseguradora, ya que en el numeral **“7.5 EN RELACION CON LA RESPUESTA DE ASODIFAC A LOS CARGOS PLANTEADOS”**, de la Resolución 2050 DE 2024, páginas 48 y siguientes, se establece expresamente por parte de la Entidad que **NO SE DECLARARÁ EL INCUMPLIMIENTO DEL CONVENIO 10623 DE 2021**, por los cargos o hechos **“ 1 a 7”** imputados al contratista en la citaciones de fecha 09 de mayo de 2023 y en la corrección administrativa de fecha 07 de noviembre de 2023 y que son objeto de debate en el presente proceso administrativo.

En relación con este punto es importante aclarar que la Entidad ya se pronunció al respecto anteriormente, en los numerales 7.1 y 7.2 y por tanto se atiene el despacho a lo dicho sobre el particular

**7.11 “LA OBLIGACION CONDICIONAL INDEMNIZATORIA INMERSA EN LA PÓLIZA SE MANTIENE INEXIGIBLE PORQUE LA FACULTAD DE AUTOTUTELA NO EXIME A LA SDIS DE LA CARGA PROBATORIA DEL ART. 1077 DEL CODIGO DE COMERCIO”.**

La aseguradora manifiesta que la obligación contenida en cualquier amparo de la Póliza del seguro de cumplimiento, si bien es indemnizatoria, es condicional, porque se supedita a que acontezca el hecho futuro que potencialmente puede representar una pérdida para el asegurado para que se detone su exigibilidad.



**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

Señala que no basta afirmar que así ocurrió, el art. 1077 del Código de Comercio contiene un régimen especial de los seguros que gobierna la carga de la prueba que se debe asumir por el interesado en beneficiarse de la prestación económica del seguro para demostrar que ese hecho futuro que detona el derecho a cobrar, en efecto si ocurrió y la no satisfacción de esa carga implica la frustración de lo pretendido.

Argumenta que esta regla no es ajena a los procesos de incumplimiento contractual en los que se materializa la facultad de autotutela del Estado para declararse su propio siniestro, porque en efecto, la Administración puede hacerlo, pero esta facultad simplemente la releva de acudir a instancias judiciales para ello, no para que esquive la carga probatoria en sí. Es que, si lo hace, el acto administrativo que decide que hubo un siniestro sin motivar razonadamente y con base a pruebas que en efecto si ocurrió, adolece de falsa o falta de motivación según sea, porque la Aseguradora tiene derecho como administrada a que el acto administrativo que declara el siniestro (que le impone una obligación y crea una circunstancia jurídica) dejé entrever de forma inteligible las razones de ello.

Declara que en el asunto bajo estudio no se cumple por la SDIS porque básicamente las pruebas que aduce haber valorado no dan cuenta de un incumplimiento del negocio jurídico garantizado. La entidad estatal deberá motivar el acto administrativo que declara el siniestro de estabilidad y calidad de la obra, incluyendo las situaciones de hecho que demuestren la ocurrencia del siniestro, así como la cuantía a la cual asciende las reparaciones a efectuar en la obra. Lo anterior encuentra sustento en el artículo 1077 del Código de Comercio que establece: «Corresponderá al asegurado demostrar la ocurrencia del siniestro, así como la cuantía de la pérdida, si fuere el caso».

A respecto la Entidad considera lo siguiente:

Como fue ya mencionado en el numeral anterior **7.4 de la presente resolución, en el numeral “7.7 DEL PERJUICIO SUFRIDO POR LA SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN”, páginas 61 y siguientes de la Resolución 2050 de 2024**, se prueba por parte de la Entidad los múltiples y graves perjuicios que sufrió la administración por la suspensión unilateral del convenio y en consecuencia el grave incumplimiento del mismo por parte de ASODIFAC, quien, al ver un desacuerdo con la Entidad en la ejecución del convenio, decidió libre y voluntariamente suspender el mismo de forma unilateral, en lugar de buscar un acercamiento u otro mecanismo de solución de conflictos establecidos contractualmente y por la Ley, desencadenando el incumplimiento que hoy nos avoca.

Así las cosas, se comprobó que con la suspensión del servicio por parte del asociado ASODIFAC, se afectó 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

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



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 2024-10-25-11:17:58-27a0a1-32462605  
2024-10-25T11:17:58-05:00 - Página 51 de 56

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

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.

Ahora bien, en relación con la obligación de demostrar la cuantía de la pérdida 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 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*

Teniendo en cuenta lo anterior, el despacho despacha desfavorablemente los argumentos de la aseguradora.

**7.12. OTRAS CONSIDERACIONES DE LA ENTIDAD**

El recurso de reposición se encuentra establecido en el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011 y se ofrece como una herramienta ordinaria utilizada contra las decisiones administrativas, con la cual se busca que la persona que tomó la decisión evalúe las inconsistencias presentadas en el acto administrativo, con el fin de que el mismo sea revocado o reformado de acuerdo con los argumentos presentados

Ahora bien, el sentido del recurso es que **en el mismo se resuelva sobre aspectos no contemplados en la providencia inicialmente recurrida.** Así las cosas, el despacho advierte que los argumentos de sustentación del recurso presentados por el asociado y la aseguradora no versan sobre situaciones nuevas o no discutidas en la resolución 2050 del 27 de septiembre 2024.

Sobre el sentido de esta norma y su aplicación al proceso administrativo, el

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



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20241025-111758-27a0a1-32462605  
2024-10-25T11:31:30-05:00 - Página 52 de 56

## RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

Consejo de Estado señaló lo siguiente:

“(…)

*De la disposición legal transcrita [artículo 348 CPC] y en particular del contenido de su inciso tercero se desprende, en forma clara y como regla general, que el ordenamiento legal de índole procesal ha determinado, de manera imperativa y categórica, que contra los autos mediante los cuales se hubiere decidido un recurso de reposición previamente interpuesto no resulta procedente la formulación de nuevos recursos. Naturalmente, la limitación legal en referencia encuentra algunas excepciones que, por su carácter de tales, necesariamente deben constar de manera expresa en normas de superior o igual jerarquía y a su aplicación debe procederse en forma restrictiva, sin que sea admisible, para esos eventos exceptivos, la interpretación amplia ni la aplicación por vía de analogía. Tales excepciones se configuran, fundamentalmente, i) cuando la propia ley autoriza o contempla la formulación subsidiaria de algún recurso adicional al de reposición y el mismo obviamente ha sido interpuesto en esas condiciones, de manera oportuna, como ocurre, por ejemplo, con los recursos subsidiarios de apelación; ii) cuando la ley se encarga de regular, de manera expresa, la interposición del correspondiente recurso de reposición y su respectiva decisión confirmatoria como requisitos de procedibilidad para la interposición de un recurso diferente, tal como sucede con el recurso de queja; iii) **también será posible recurrir el auto mediante el cual se decida un recurso de reposición, cuando en el mismo se adopten nuevas determinaciones o se resuelva sobre aspectos no contemplados en la providencia inicialmente recurrida, evento este en el cual será posible entonces impugnar, mediante los recursos que legalmente fueren procedentes, esas nuevas decisiones, ello por cuanto las mismas no se conocían con anterioridad —por elemental sustracción de materia— y, por contera, no habían sido —ni podido ser— objeto de cuestionamiento o impugnación alguna.**<sup>7</sup>*

(…) (Énfasis fuera del texto)

### VIII. CONCLUSIONES

De conformidad con lo manifestado, la Entidad pudo constatar que el asociado ASODIFAC incumplió el objeto del convenio 10623 de 2021 por la suspensión unilateral de las actividades del convenio a partir del comunicado identificado con el radicado No. E2022000492 de fecha 11 de enero de 2022, mediante el cual autónomamente y so pretexto de una supuesta “falta de cumplimiento de las obligaciones por parte de la SDIS” dispuso suspender de forma unilateral

<sup>7</sup> Consejo de estado. Sala de lo Contencioso Administrativa. Sección Tercera. Radicado: 25000-23-26-000-2000-00764-02(35010). Cp. Mauricio Fajardo Gómez. 18 de marzo de 2010.



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 2024-10-25-11:17:58-2760a1-32462605  
2024-10-25T11:17:58-05:00 - Página 53 de 56

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2266 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2024**

**“Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”.**

las actividades del convenio. Desde la mencionada fecha hasta el día de hoy, habiendo fenecido el plazo contractual, el asociado no cumplió con el objeto del convenio y sus obligaciones.

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

**IX. RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO. NO REPONER y CONFIRMAR** en su totalidad el contenido 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 SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, PROCESO ADMINISTRATIVO PAS-OJ-10-2023”, de conformidad con la parte motiva de la presente resolución.

**ARTÍCULO SÉGUNDO. 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 TERCERO. COMUNICACIÓN.** Una vez en firme el presente acto administrativo remitir una copia al ordenador del gasto, supervisor del contrato, y a la Subdirección de Contratación de la Secretaría de Integración Social para lo de su competencia. Igualmente comunicar el presente acto a la Cámara de Comercio en que se encuentre inscrito el asociado, así como a la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

**ARTÍCULO CUARTO. RECURSOS.** Contra la presente Resolución no procede ningún recurso, según lo previsto en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011.

La presente Resolución rige a partir de la fecha de su ejecutoria. Dada en Bogotá D.C., a los 25 días del mes de Octubre 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

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



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 2024-10-25-11:17:58-27a0a1-32462605  
2024-10-25T11:17:58-05:00 - Página 54 de 56

# REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS

RECURSO aso

SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL

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



Escanee el código para verificación

Id Acuerdo: 20241025-111758-27a0a1-32462605

Creación: 2024-10-25 11:17:58

Estado: Finalizado

Finalización: 2024-10-25 11:31:29

**Firma: laura contreras**

LAURA ALEJANDRA CONTRERAS SALAZAR

1032366278

[lcontreras@sdis.gov.co](mailto:lcontreras@sdis.gov.co)

JEFE OFICINA JURÍDICA

SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL

**Revisión: sobira sojo**

SOBIRA SOJO

22462980

[ssojo@sdis.gov.co](mailto:ssojo@sdis.gov.co)

CONTRATISTA

SECRETARIA DE INTEGRACION SOCIAL

**Elaboración: eva sandoval**

EVA PATRICIA SANDOVAL CLAVIJO

52697300

[esandovalc@sdis.gov.co](mailto:esandovalc@sdis.gov.co)

CONTRATISTA

SECRETARIA INTEGRACION SOCIAL



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20241025-111758-27a0a1-32462605  
2024-10-25T11:31:30-05:00 - Pagina 55 de 56



# REPORTE DE TRAZABILIDAD

RECURSO aso

**SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL**

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

Id Acuerdo: 20241025-111758-27a0a1-32462605

Creación: 2024-10-25 11:17:58

Estado: Finalizado

Finalización: 2024-10-25 11:31:29



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.: 2024-10-25 11:18:14 Lec.: 2024-10-25 11:19:42 Res.: 2024-10-25 11:20:15 IP Res.: 190.27.225.68
Revisión	SOBIRA SOJO ssojo@sdis.gov.co CONTRATISTA SECRETARIA DE INTEGRACION SOCIAL	Aprobado	Env.: 2024-10-25 11:20:15 Lec.: 2024-10-25 11:21:33 Res.: 2024-10-25 11:21:48 IP Res.: 186.102.118.186
Firma	LAURA ALEJANDRA CONTRERAS SALAZAR lcontrerass@sdis.gov.co JEFE OFICINA JURÍDICA SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCI	Aprobado	Env.: 2024-10-25 11:21:48 Lec.: 2024-10-25 11:29:27 Res.: 2024-10-25 11:31:29 IP Res.: 190.27.225.68



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20241025-111758-27a0a1-32462605  
2024-10-25T11:31:30-05:00 - Página 56 de 56

