

Bogotá D.C., 10 de diciembre del 2024

Señores

Aseguradora Solidaria de Colombia

Atn Dra. Marcela Reyes Mossos

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO.

A continuación, se presenta el concepto jurídico conclusivo que analiza la viabilidad de promover los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por parte de la compañía. Con base en los hechos probados dentro del Proceso Administrativo Sancionatorio identificado con el radicado No. PAS-OAJ-0010-2023, el cual tuvo origen en el Convenio de Asociación No. 10623 de 2021, celebrado entre la Secretaría Distrital de Integración Social y la Asociación para el Desarrollo Integral de las Familias Colombianas (ASODIFAC). En este caso, no existen fundamentos fácticos ni jurídicos que respalden una posibilidad razonable de éxito en un eventual juicio contra la entidad. En consecuencia, respetuosamente consideramos inviable interponer el medio de control de controversias contractuales, y en su lugar, corresponde dar cumplimiento a la cláusula penal en los términos dispuestos en la resolución respectiva y posteriormente hacer efectiva la garantía constituida a favor de la compañía. Las razones que sustentan esta conclusión serán expuestas en el desarrollo del presente escrito, así:

I. Antecedentes del Proceso Administrativo Sancionatorio

En este caso, el pasado 09 de mayo del 2023 la administración inició el proceso administrativo sancionatorio relacionado con el presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales establecidas en el Convenio de Asociación No. 10623 de 2021. A lo largo del procedimiento, correspondió a la entidad determinar la existencia de responsabilidades del contratista derivadas del incumplimiento del convenio interadministrativo. En ese mismo sentido, se procedió a verificar los posibles perjuicios ocasionados a la entidad por el incumplimiento del objeto contractual y, en consecuencia, a establecer las medidas correctivas y sancionatorias pertinentes.

El incumplimiento por parte de ASODIFAC abarcó varios aspectos detallados por la SDIS. Se identificó, entre las fallas en la ejecución del convenio, la falta de contratación de personal administrativo necesario para su correcta implementación. Por otro lado, se observó un incremento en los costos no previstos en el presupuesto, derivado de gastos adicionales o imprevistos durante la ejecución del convenio, lo que generó un desajuste en la asignación y control de los recursos. Por otro lado se evidenció que los honorarios y los gastos administrativos superaron lo establecido en el presupuesto aprobado. Igualmente, se hallaron inconsistencias en el pago de la seguridad social y en las cuentas de cobro, además de la falta de dispersión bancaria y errores en las retenciones practicadas, lo que impidió el cumplimiento adecuado de las obligaciones fiscales y

laborales.

Dentro de los hallazgos, también se observó que los datos financieros presentados no coincidían con la ejecución real del proyecto, lo que generó inconsistencias en la gestión de los recursos. Del mismo modo, la entidad advirtió la ausencia de los números de factura electrónica correspondientes, lo que dificulta el adecuado seguimiento de los pagos. Dentro de los informes o reportes que debía remitir el contratista, se evidenció la falta de una descripción clara y detallada de las actividades ejecutadas y los resultados obtenidos, lo cual contrarió las obligaciones pactadas en el convenio. En los anexos, se detectaron errores relacionados con las rutas de atención, la identificación de necesidades y la articulación interinstitucional, lo que afectó la coherencia de la información presentada.

Tras identificar las inconsistencias mencionadas, la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) emitió varios requerimientos al contratista, instándolo a corregir las irregularidades observadas. A pesar de que ASODIFAC presentó respuestas a dichos requerimientos, las aclaraciones y justificaciones proporcionadas no fueron suficientes ni satisfactorias. Las inconsistencias persistieron, lo que evidenció la falta de acción adecuada por parte del contratista para subsanar los problemas señalados. En consecuencia, se corroboró el incumplimiento por parte de ASODIFAC en sus obligaciones contractuales, lo que generó un perjuicio en la ejecución del convenio.

II. Análisis Concreto Sobre la Improcedencia del Medio de Control de Controversias Contractuales

En primer lugar, se constata que el contratista incurrió en un incumplimiento de las obligaciones contractuales. No solo se han revisado las consideraciones planteadas por la entidad, sino que, además, durante la diligencia, el contratista reconoció a viva voz haber incurrido en varias de las acciones investigadas que dieron lugar a la declaratoria de incumplimiento.

Se observa que las necesidades que la entidad pretendía satisfacer con la ejecución del convenio interadministrativo fueron frustradas por el contratista. Esto se evidencia en que, a los dos meses de haber iniciado la ejecución del convenio, ASODIFAC notificó, el 11 de enero de 2022, mediante el oficio radicado E2022000492, la suspensión unilateral del contrato. En su comunicación, ASODIFAC alegó el incumplimiento de las obligaciones por parte de la Secretaría de Integración Social y anunció que suspendía las actividades del convenio a partir de esa fecha, hasta el vencimiento del plazo acordado, es decir, hasta el 11 de mayo de 2022.

Este acto constituye una clara muestra de incumplimiento por parte del contratista, ya que, al anunciar unilateralmente su decisión de no cumplir con las obligaciones contractuales, lo hizo cuando aún restaban cuatro meses para la finalización del convenio. Este comportamiento resulta particularmente reprochable, pues demuestra una falta de compromiso con el cumplimiento de las

responsabilidades asumidas. Sumado a lo anterior, este hecho fue expresamente aceptado por el contratista, quien lo reconoció durante el proceso administrativo sancionatorio. Su apoderado judicial también reiteró esta postura a lo largo del trámite, lo que refuerza la gravedad de la acción y la responsabilidad del contratista en el incumplimiento de las condiciones pactadas.

La defensa de ASODIFAC argumenta que existe *cosa juzgada*, ya que la entidad inició un proceso previo de incumplimiento relacionado con los mismos hechos del actual procedimiento. El apoderado sostiene que, conforme al principio de *non bis in idem*, no puede ser sancionado dos veces por los mismos hechos, debido a que ASODIFAC ya enfrentó un proceso administrativo sancionatorio bajo el radicado PAS-OAJ-004-2022. Sin embargo, la entidad aclara que dicho proceso fue archivado, ya que la Ley 80 de 1993 no regula la caducidad en convenios de asociación como el de este caso.

El argumento de *cosa juzgada* planteado por el contratista no tuvo vocación de prosperidad, ya que efectivamente hubo un incumplimiento reiterado por parte del contratista durante la vigencia del convenio y que este asunto no fue resuelto de fondo en aquella instancia. En el proceso administrativo sancionatorio inicial, la entidad pretendía declarar la caducidad del convenio, lo cual es posible solo si el contrato no ha finalizado. Tras informar a las partes sobre esta intención, la entidad decidió proceder con la declaración de incumplimiento parcial del contrato. Sin embargo, las partes alegaron una vulneración al debido proceso, ya que la acción inicialmente prevista había cambiado. Por esta razón, el proceso fue archivado sin resolverse el fondo del asunto.

En esta ocasión, dado que el convenio ya ha concluido, la entidad administrativa está facultada para imponer o declarar el incumplimiento del contrato. Este procedimiento administrativo sancionatorio tiene como objetivo resolver de fondo el asunto que había quedado inconcluso en el proceso anterior. Por lo tanto, no resulta procedente el alegato del contratista respecto a la aplicación de la cosa juzgada, ya que, en virtud de las consideraciones expuestas, el nuevo procedimiento tiene un fundamento legal y busca dar solución definitiva a los incumplimientos constatados. Este es el único argumento presentado y defendido por el contratista. Sin embargo, en este caso, no se aportó ninguna prueba que desvirtuara el incumplimiento que se le atribuye. A pesar de ello, el contratista insiste en la aplicación del principio de cosa juzgada, el cual, en realidad, no se materializó en este proceso.

III. Recomendaciones Para la Aseguradora

Teniendo en cuenta el contexto expuesto del caso y los reportes rendidos durante todo el procedimiento administrativo sancionatorio, que ya son de conocimiento de la compañía, se recomienda cumplir con el pago ordenado en la Resolución No. 2050 del 27 de septiembre de 2024, en la cual se dispone el pago del valor máximo correspondiente al 10% del valor del convenio, como parte de la cláusula penal que se hace efectiva debido al incumplimiento por parte del contratista.

Esta recomendación se fundamenta en el claro incumplimiento del contratista, quien solo ejecutó dos meses del convenio. Durante ese tiempo, se identificaron irregularidades que fueron reconocidas por el propio contratista. En particular, el 11 de enero de 2022, mediante oficio, ASODIFAC notificó a la entidad que suspendería de manera unilateral el convenio. Este acto es indefendible, ya que la suspensión debe ser autorizada por la entidad contratante y debe formalizarse mediante un acta correspondiente. No puede realizarse de forma arbitraria, como lo intentó el contratista en este caso.

Finalmente, las acciones llevadas a cabo por el contratista y, posteriormente, por su apoderado judicial, quien actuó en virtud del poder conferido en los términos del Código General del Proceso, constituyen un acto de confesión. Como se ha expresado en diversas ocasiones en este escrito, el contratista advirtió a la administración que no cumpliría con la ejecución del contrato, lo reconoció dentro del proceso administrativo sancionatorio y, de igual forma, su apoderado reiteró esta postura durante el mismo. Este argumento no puede ser presentado ante el juez del medio de control, ya que constituye un reconocimiento explícito del incumplimiento, lo cual desvirtúa cualquier intento de argumentar en contrario en este procedimiento.

Conclusiones

Una vez realizado el análisis de los hechos y circunstancias del caso, resulta evidente que el incumplimiento por parte del contratista es indefendible. Las acciones llevadas a cabo, incluyendo la suspensión unilateral del convenio sin autorización, la falta de ejecución de las actividades pactadas y el reconocimiento explícito de dichas irregularidades, configuran un incumplimiento grave de las obligaciones contractuales.

Teniendo de presente este panorama, las probabilidades de éxito en un eventual proceso judicial son mínimas, ya que los fundamentos legales y fácticos disponibles no serían suficientes para lograr un resultado favorable. No obstante, reconocemos la trascendencia del asunto y permanecemos atentos a la decisión final que la compañía considere adoptar en relación con este caso.

Respetuosamente,



GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA

C.C. No 19.395.114 de Bogotá D.C.

T.P. No. 39.116 del C.S. de la J