



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**M E M O R A N D O**

**DRN-GAF – 195**

Bogotá D.C, 20 de mayo de 2024

**RNEC-I-2024-005039**

**PARA: RENATO RAFAEL CONTRERAS ORTEGA**  
Jefe de Oficina Jurídica

**DE: SABRINA CAJIAO CABRERA**  
Gerente Administrativa y Financiera

**ASUNTO: Pronunciamiento “III. DESCARGOS DE LA DEFENSA” -  
“CONTESTACION PROCESO SANCIONATORIO UT  
RNEC.V24.03.2024”**

Cordial saludo,

Con el fin de continuar con proceso por presunto incumplimiento del contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022, en calidad de supervisora me permito pronunciar-me frente al ítem “III. DESCARGOS DE LA DEFENSA” del documento titulado “CONTESTACION PROCESO SANCIONATORIO UT RNEC.V24.03.2024”, así:

**“A. NO HAY INCUMPLIMIENTO EL CONTRATISTA CUMPLIO SUS OBLIGACIONES ESTANDO DENTRO DEL PLAZO CONTRACTUAL, EL CUAL ESTA VIGENTE”.**

*Mientras el contrato en su plazo ejecución se encuentre vigente, el contratista podrá cumplir. El plazo de ejecución del Contrato de Prestación de Servicios No. 057, acordado entre las partes fue indefinido pero determinable en el tiempo, y para el caso es: hasta el 30 de noviembre de 2024 o hasta agotar presupuesto.*

**CLÁUSULA SÉPTIMA: TERMINO DE EJECUCIÓN.** - El plazo de ejecución será hasta el 30 de noviembre de 2024 o hasta agotar el presupuesto, lo que primero ocurra, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato.

*Pues bien, considerando la máxima cláusula contractual, y los supuestos alegados como incumplidos, es claro que el Contratista no ha incumplido sus obligaciones, pues, la ejecución de estas han ocurrido en el marco temporal establecido en el mismo, es decir, en el plazo de ejecución, el cual se repite – está vigente- hasta el 30 de noviembre de 2024 o hasta agotar el presupuesto.*

*Luego, si el contratista cumple en el plazo de ejecución, no podría indicarse, como lo hace el ente público, que existe un incumplimiento del contrato.*

*Ahora bien, y en gracia de discusión, cualquier dificultad en el cumplimiento de la obligación, mientras el plazo de ejecución del acuerdo de voluntades se encuentre vigente, NO ES EN NINGUN CASO UN INCUMPLIMIENTO SINO RETARDO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION. Al que por supuesto, el afectado o posible afectado (en este caso, el ente público) por este retardo está habilitado para conminar al deudor a su cumplimiento, quien deberá cumplir, so pena de imponerle las multas pactadas.*



## REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

En el caso, y como es sabido por el Contratante, las obligaciones relacionadas con: la recolección en la frecuencia de una vez al día, de dos veces al día, de una vez a la semana en los lugares indicados en el escrito, entrega de objetos postales de manera extemporánea (Literal ii numeral 2.1); incumplimiento en el servicio de valija (Numeral 2.2), la no entrega o entrega tardía de los documentos de identificación (numeral 2.3), pérdida de documentos de identificación e indemnizaciones (numeral 2.4); pérdida de elementos transportados mediante el servicio de carga (numeral 2.5), y la no entrega en los tiempos de formularios E-14 (numeral 2.7), **ya fueron cumplidas por el Contratista, y fueron recibidas a satisfacción por el ente contratante.** Luego, NO existe ningún pendiente, de conformidad con las pruebas que obran en el expediente de la presente actuación administrativa.

Por consiguiente, en este caso, tampoco estaríamos inmerso en la consecuencia de una situación de RETARDO en el cumplimiento, pues, el incumplimiento ha sido superado, y en concordancia con el artículo 17 de la ley 1150 de 2007 y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, normas jurídicas soporte de esta actuación administrativa, procede la terminación del proceso sancionatorio, por no existir ninguna obligación pendiente de cumplimiento.

El artículo 17 de la ley 1150 de 2007, indica:

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

En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y **procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista.** Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato”.

A su turno, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, establece:

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

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



## **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

*Es por lo expuesto, que la defensa considera que procede la terminación de la presente actuación administrativa, pues el contratista cumplió con sus obligaciones dentro del plazo de ejecución del contrato, y las posibles dificultades generadas durante la ejecución fueron superadas, luego no existe a la fecha ningún pendiente entre las partes por cumplir”.*

### **Respuesta:**

Desde la supervisión, es preciso señalar que, si bien es cierto, el contrato se encuentra en ejecución, la Entidad estableció los plazos para realizar las actividades propias del mismo y el lugar en el que estas debían llevarse a cabo, como por ejemplo el tiempo de recolección y entrega de los envíos. Como se ha indicado en repetidas oportunidades al contratista, la RNEC tiene el deber de identificar a los colombianos, realizar procesos electorales, adelantar procesos jurídicos, notificar actos administrativos y/o comunicaciones oficiales conforme los términos de ley que correspondan, entre otros.

De acuerdo con los argumentos esbozados por la apoderada, como el contrato se encuentra en ejecución hasta el 30 de noviembre de 2024, hasta esta fecha podrían entregarse los documentos de identidad, ejercer la representación y defensa de la misma, hacer entrega de las estaciones integradas de servicios y en general la prestación del servicio por parte de la Entidad que implique que deba ser realizada a través del contratista, esto es, en el periodo comprendido entre el 03 de enero de 2023, fecha en que inicio el contrato hasta el 30 de noviembre de 2024.

Por lo anterior, no es de recibo para esta supervisión los argumentos del contratista, toda vez que, como se ha manifestado la prestación del servicio debe ser continúa, y precisamente por eso se establecieron en el proceso y en el contrato las condiciones de este, por lo tanto, a pesar de haber sido recogidos o entregados los envíos, estos se realizan fuera de los tiempos pactados, obligaciones que deben ser cumplidas a cabalidad por parte del contratista.

El presunto incumplimiento parcial de las obligaciones contractuales quedó demostrado en la citación acompañada de las pruebas que lo sustentan, por lo tanto, la Entidad tiene la facultad consagrada por la ley, de sancionar al contratista mediante la multa con el fin de conminarlo a su cumplimiento, ya que el mismo no pudo ser demostrado.

***“B. VIOLACION DEL PRINCIPIO DE LA BUENA FE OBJETIVA, PUES LA ENTIDAD DESCONOCE EL COMPORTAMIENTO QUE ELLA MISMA ADOPTO DURANTE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO, Y SORPRENDE AL CONTRATISTA CON UN PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.***

*Sin que lo que a continuación implique aceptación alguna por parte de la defensa técnica sobre el aspecto objetivo de los hechos reprochados, formularé el siguiente argumento.*

*Por regla general, los contratos deben ejecutarse de buena fe. Se desprende del artículo 1603 del Código Civil, que contempla el postulado de la buena fe, que los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella.*

*Ahora, con frecuencia se cree que la buena fe a la que se refiere este precepto consiste en la convicción de actuar conforme a derecho, que la conducta se ajuste en todo a lo convenido en el contrato. Pero, nada más lejano de la realidad que esta suposición.*



## REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

*La buena fe contractual, como lo afirma la jurisprudencia, no consiste en actuar bajo la creencia o convicción de haber actuado bien, eso es una buena fe subjetiva, sino que descansa en un comportamiento ajustado al ordenamiento y al contrato. En otras palabras, lo que en verdad cuenta en esta buena fe objetiva son los actos reales y efectivos que procuran la realización de la función social y económica del contrato, por supuesto ajustado a la legalidad, lealtad y corrección.*

*Así lo ha reconocido el Consejo de Estado:*

*"(...)*

*De lo preceptuado en el artículo 871 del Código de Comercio, con redacción parecida al artículo 1603 del Código Civil, se desprende que en todo el *iter* contractual, esto es antes, durante y después de la celebración del contrato, y aún después de su extinción, se impone a los intervinientes el deber de obrar de conformidad con los postulados de la buena fe (...) el artículo 863 de esa misma codificación ordena que "las partes deberán proceder de buena fe exenta de culpa en el periodo precontractual, so pena de indemnizar los perjuicios que se causen", precepto este que en la contratación pública ha de tenerse como un desarrollo del principio general de planeación que debe informar a toda la actividad contractual del Estado (...) [la buena fe contractual] estriba en un comportamiento real y efectivamente ajustado al ordenamiento y al contrato (...) se trata aquí de una buena fe objetiva y "por lo tanto, en sede contractual no interesa la convicción o creencia de las partes de estar actuando conforme a derecho" o conforme al contrato, pues tales convencimientos son irrelevantes porque, habida cuenta de la función social y económica del contrato, lo que en verdad cuenta son todos los actos reales y efectivos que procuran la cabal realización de estas funciones dentro del ámbito de la legalidad y de la lealtad y corrección, esto es, ajustados en un todo al ordenamiento jurídico y a lo convenido.*

*(...)"*

*Ahora, la buena fe como fundamento del contrato estatal adquiere especial importancia porque "contribuye a humanizar las relaciones" entre quienes participan del vínculo negocial de carácter público. Es decir, el vínculo que se construye con la ejecución de un contrato estatal es entre seres humanos, que por supuesto son garantes ambos de intereses comunes. A ese respecto, ha dicho la Corte Constitucional:*

*"(...) En relación a la existencia y aplicación del principio de buena fe dentro del régimen colombiano de contratación estatal, es oportuno destacar que a partir del fundamento constitucional al que se ha hecho mención, el mismo aparece expresamente contenido en el artículo 28 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -Ley 80 de 1993, que, al hacer referencia a los criterios de interpretación de las reglas contractuales, dispone: "En la interpretación de las normas sobre contratos estatales, relativas a procedimientos de selección y escogencia de contratistas y en la de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrá en consideración los fines y los principios de que trata esta ley, los mandatos de la buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos". El valor ético de la confianza como fundamento del contrato administrativo adquiere relevancia particular porque contribuye a humanizar las relaciones entre la Administración y el administrado. Dada la supremacía jurídica de la Administración Pública es necesario que su conducta se someta a los dictados éticos de la buena fe; por ejemplo, en los contratos*



## REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

*administrativos, que es el objeto de esta tutela, en los que el derecho le confiere a la Administración una posición de potentior personaje, que se manifiesta no sólo en la atribución de las potestades de modificarlo, terminarlo o interpretarlo mediante el ejercicio de la decisión unilateral y ejecutoria, sino también en otros poderes y privilegios, tales como el de control y dirección, el de imponer sanciones, etc. (...)*”.

*Pues bien; en el caso, estas precisiones legales son importantes RECORDARLAS porque la entidad estatal conociendo las dificultades de flujo del Operador de Servicios Postales 4-72, integrante de la Unión Temporal, para ejecutar el contrato, y quien al amparo del deber de información inmerso en el principio de la buena fe advirtió desde el año pasado, **decide hoy de manera SORPRESIVA** iniciar un proceso para declarar el incumplimiento del contrato por situaciones que ocurrieron, pero que en todo caso, fueron de conocimiento oportuno por parte del ente estatal.*

*El contratista nunca ocultó a la entidad su situación de flujo de caja, ni tampoco ocultó que estaba teniendo dificultades logísticas para ejecutar el contrato. Y, aun así, la entidad recibió los envíos en los términos en los que fueron entregados, a pesar de sus reparos.*

*Luego es claro que la entidad estatal generó al contratista una confianza y un entendimiento de que a pesar de su situación seguía contando con sus servicios en la forma en cómo se estaba ejecutado. Entendimiento que en ningún caso puede ser desconocido en esta instancia.*

*Si la entidad estaba insatisfecha con el servicio prestado por la Unión Temporal desde agosto de 2023, periodo que hoy es objeto de reclamo, lo correcto, conforme a la fuerza de la buena fe, no era esperar 6 meses (hasta febrero del año 2024) para iniciar el proceso sancionatorio, sino haber hecho uso de los otros mecanismos que establece el ordenamiento jurídico para proteger los intereses del ente estatal (entre otros, por ejemplo, la resolución o terminación del contrato).*

*La buena fe objetiva no es actuar conforme a derecho, como se anotó, sino acorde a los comportamientos reales que sea adoptan por las partes en la ejecución de un contrato estatal.*

*Parece un exabrupto que la entidad “consienta” “deje correr” “genere confianza” con su comportamiento, a pesar de los reparos en su ejecución, pero luego con fundamento en esos reparos “acumulados” pretenda sancionar al contratista.*

*En pocas palabras, lo que esta defensa quiere poner de presente es la contradicción de los actos reales que adoptó el ente durante la ejecución del contrato, por un lado, acepto por un largo tiempo que el contratista recogiera y entregará los envíos en la manera que le resultará mejor, considerando su situación económica, y por otro lado, un acto sorpresivo de juzgamiento por haber adoptado esas conductas.*

*Es por lo expuesto, que la defensa considera que no hay lugar al presente proceso sancionatorio dado que los supuestos de incumplimientos alegados desconocen el principio de la buena fe objetiva, en otras palabras, los actos reales y efectivos que adoptaron las partes para satisfacer la función social y económica del contrato de prestación de servicios No. 057 de 2002”.*

**Respuesta:**



## REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

En atención a lo anterior, cabe destacar que la Entidad desde el inicio del proceso de contratación ha actuado conforme los principios y la normativa vigente, cumpliendo con los fines esenciales del Estado, así mismo, sobre el principio de la buena fe, la Entidad realizó reuniones constantes con el contratista, donde éste adquirió compromisos para cumplir con las obligaciones pactadas, pero aun así se seguía evidenciando el incumplimiento, prueba de lo anterior son cada una de las actas de reunión que reposan en el Anexo No. 04.

Ahora bien, las dificultades que tuvo el contratista, si bien fueron manifestadas como lo señala la apoderada del contratista, también es cierto que nunca informaron de la imposibilidad de cumplir el contrato, al contrario, realizaron varios compromisos frente a los tiempos de entrega e informaron que ya habían tomado las medidas necesarias, para que no se afectará la prestación del servicio contratado.

Adicionalmente, el principio de la buena fe no recae únicamente en una de las partes, sino que debe ser atendido por ambas; la Entidad ofreció al contratista escenarios en donde los escucho, precisamente buscando la forma de solucionar lo que correspondiera, y los requirió de manera permanente para el cumplimiento de sus obligaciones. Este proceso sancionatorio no fue premeditado, ni debe ser sorpresivo para el contratista, toda vez que el mismo reconoció que las entregas y las recolecciones no habían sido realizadas, como tampoco las denuncias de las pérdidas ocurridas, entre otras obligaciones dejadas cumplir.

Las obligaciones se encuentran parcialmente cumplidas, si bien a la fecha pudieron ser recolectados y entregados o presentada la respectiva denuncia, no quiere decir que fueron a satisfacción, ni que se haya superado el incumplimiento, por ejemplo los Formularios E-14 que serían utilizados por las Delegaciones para llevarse a cabo el simulacro electoral, debían ser entregados en un modo, tiempo y lugar específico, sin embargo, estos llegaron a 101 lugares con posterioridad a la realización del referido simulacro.

### **“C. EL INCUMPLIMIENTO POR RECOLECCION, ENVIO Y SEGUIMIENTO DE OBJETOS POSTALES NO ESTA DEMOSTRADO.**

*Se pretende sancionar al Contratista porque (i) durante la ejecución del contrato ha dejado de actualizar el SIPOST, lo que impide una verificación inmediata por parte del ente. Sin embargo, esto no es cierto, los medios de prueba Anexos al proceso sancionatorio no permiten inferir que lo expresado por el ente es verdad. Es decir, ningún de los documentos permite establecer cuando hizo la verificación la entidad para afirmar que no estaba actualizado.*

*Por otro lado, también se alega, (ii) que de acuerdo con el informe SIPOST de fecha 12 de enero de 2024, se reportan 1949 envíos “en procesos”, de los cuales 27.875 son documentos de identidad pendientes por entregar, y que después de verificado el Sistema HLED WEB existirían 17.874 documentos de identidad pendientes por entregar. Sin embargo, esto no es cierto, los 1949 envíos ya están culminados y esto se informó al supervisor (Documento 1). Valga anotar, que esto no es ningún incumplimiento real, dado que el contratista nunca había sido requerido con anterioridad por este concepto.*

*Ahora, en cuanto, a los 17.874 documentos de identidad pendientes por entregar, que supuestamente están contenidos en los 1949 envíos, debemos manifestar que el contratista, de un lado, no tiene acceso al sistema de identificación HLED WEB, luego no puede corroborar la certeza de la información, y de otro lado, tampoco las pruebas anexas a la citación permiten corroborar si esos envíos contienen documentos de identidad.*



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

Sumado, por mandato legal (la Ley 1369 de 2009) los operadores postales deben garantizar a los usuarios la confidencialidad de los servicios prestados. En otras palabras, les está prohibido conocer el contenido de algún sobre o paquete recogido. El artículo 24 de la Ley 1369 de 2009 establece:

“(…) Artículo 24.

Derechos de los usuarios. Los usuarios de los Servicios Postales tienen derecho a que los Operadores Postales garanticen la observancia de los siguientes principios:

1. El secreto e inviolabilidad de las comunicaciones postales.
2. El respeto a la intimidad de los usuarios.
3. La neutralidad **y confidencialidad de los servicios postales.** (…)”

Luego, no es posible hablar de incumplimiento de algo cuyo contenido no se conoce, y tampoco fue demostrado.

Por otro lado, y en cuanto al (iii) **supuesto de incumplimiento de la obligación de recolección en la frecuencia de una vez al día, de dos veces al día, de una vez a la semana en los lugares indicados** en el escrito, no ha se cumplido en los tiempos establecidos en el contrato para la respectiva recolección, debemos manifestar que los cuadros carecen de soportes tales departamento, observaciones, lugar, u otro medio que brinde certeza sobre la información que menciona.

El Anexo No. 1, Soporte de No recolección, carpeta de Correos Electrónicos, carpeta de Municipios no zonificados – zonificados, informe SIPOST detallado recolecciones, prueban que el operador de Servicios Postales, 4-72, integrante de la Unión Temporal, no permite corroborar la información contenida en el gráfico construido por la Entidad, como, por ejemplo, el nombre del Registraduría, la observación “sin recogida” y la frecuencia.

La carpeta de correos electrónicos contiene imágenes de correos enviados y/o recibidos sin identificar cuales recolecciones no se hicieron o se hicieron tardíamente, de los mismos tampoco se puede extraer alguna información adicional.

Por su parte, el Excel con nombre “Informe SIPOST DETALLADO RECOLECCION” tampoco tiene la fuerza para acreditar el posible incumplimiento, pues, como es sabido por el ente público, en el SIPOST, NO se reportan las visitas al lugar por el transportador, sino las recolecciones que hay, es decir, las que son admitidas. Y, NO todos los días hay algo por recoger, y no por esto, puede suponerse que no se cumplió con la frecuencia. Luego el supuesto factico de no cumplirse con la recolección en la frecuencia no está demostrado. Es por lo expuesto, que la defensa considera que no hay incumplimiento por este supuesto de hecho, pues lo alegado por la entidad no encuentra su acreditación en las pruebas anexas a la citación.”

**Respuesta:**

En primer lugar, se indica que, el informe de supervisión y la citación por presunto incumplimiento se realizaron con corte al 12 de enero de 2024, por lo tanto, las pruebas y verificación que realizó la Entidad son a esa fecha.

Ahora bien, con relación al “Documento 1” “Certificación de Estado y Funcionamiento del Aplicativo Sipost”, este no demuestra que efectivamente los 1.949 envíos reportados con corte al 12 de enero de 2024 en estado “en proceso” hayan sido entregados en los días pactados en el Contrato de



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

Prestación de Servicios No. 057 de 2022. Las evidencias de estas órdenes en estado “en proceso” reposan en el Anexo No. 2.

Por otro lado, si bien es cierto que el contratista no tiene acceso al Sistema de Identificación, es el encargado de diligenciar las guías de envío, las cuales contienen los ítems “Referencia” (Ejemplo Referencia del LEX o PLEX), “Dice contener” y “Valor declarado”, que se tasa con base en la cantidad de los documentos a declarar.

Se reitera que, el contratista es el encargado de convertir todos los lotes entregados por la fábrica en guías de 4-72, por eso no puede argumentarse el desconocimiento del contenido de las guías, el funcionario de 4-72 diligencia además la dirección de origen, el destino y hace las observaciones sobre el contenido de cada uno de los paquetes que se entregan de fábrica.

Para el caso de la recolección, todas las evidencias reposan en el Anexo No.1; así mismo, en el “Informe SIPOST DETALLADO”, se evidencia la sucursal de origen, sucursal de destino, dirección, además del estado en que se encuentra, por lo que no es de recibo que manifiesten no conocer que debían entregar, dónde lo debían entregar y cuándo.

Ahora bien, con respecto a desconocer la información de los lugares de recolección, en los correos electrónicos se evidencia en que departamentos y/o municipios no fue realizada en la frecuencia señalada en el contrato.

El “Informe SIPOST DETALLADO RECOLECCION” es una herramienta que el contratista pone a disposición de la Entidad para tener control de los envíos, por lo tanto, allí se evidencia información en tiempo real de la situación de los estos; así mismo, en relación con la frecuencia el contratista está en la obligación de realizar las recolecciones conforme a lo pactado, respetando los tiempos de recolección y entrega que se especifican en el Contrato de Prestación de Servicios No. 057 de 2022.

**“D. EL INCUMPLIMIENTO DE ENTREGA DE OBJETOS POSTALES DE MANERA EXTEMPORANEA NO ESTA DEMOSTRADO.**

*Se pretende por el ente sancionar al Contratista, en este cargo, por el cumplimiento extemporáneo de la obligación de entregar los objetos postales en el sector URBANO, ZONAL O REGIONAL (NO DIFÍCIL ACCESO) NACIONAL MUNICIPIOS NO CAPITALES (NO DIFÍCIL ACCESO) y MUNICIPIOS DE DIFÍCIL ACCESO. Y, para soportar este cargo, la Entidad condensa las pruebas en el Anexo 1, Soportes no recolección – correos electrónicos - Anexo 2 incumplimiento entregas postales).*

*A este respecto debemos mencionar que las pruebas anexadas no permiten acreditar el incumplimiento tardío de la obligación. Y, que los cuadros carecen de soportes tales como sucursal, punto de origen, dirección de origen, ciudad sucursal, dirección de destino, envió, fecha de admisión, días, fecha máxima de entrega, persona que recibió, etc. o un medio de prueba que brinde certeza sobre la información que menciona y que usa para aludir el supuesto de incumplimiento.*

*Los documentos que acompañan el Anexo No. 1, Soporte de No recolección, carpeta de Correos Electrónicos, carpeta de Municipios no zonificados – zonificados, informe SIPOST detallado recolecciones, prueban que el operador de Servicios Postales, 4-72, integrante de la Unión Temporal, no tienen la virtud de acreditar algún incumplimiento, pues, no establecen con claridad cuales envíos de objetos postales excedieron su tiempo de entrega. Sumado estos envíos no están identificados de manera plena: remitente, destinatario,*



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

*dirección, fecha, número de guía, fecha de admisión, fecha máxima de entrega, identificación de la persona que recibió.*

*La carpeta de correos electrónicos contiene imágenes de correos enviados y/o recibidos sin identificar los envíos entregados tardíamente y cuyo reparo se hace. Así mismos, de los mismos tampoco se puede extraer alguna información adicional.*

*Los documentos que acompañan, el Anexo 2 incumplimiento entregas postales, tampoco prueban el incumplimiento. Este Anexo está conformado por documentos en Excel, y una tabla en Excel no tiene la virtud de demostrar un incumplimiento.*

*El documento Excel con nombre "Gestión de Entrega de Documentos" contiene 7 celdas diligenciadas, sin ninguna explicación adicional. Y, esta misma lógica, sigue el documento Excel denominado "Unión Temporal Registraduría PC -SPN 2022".*

*Es por lo expuesto, que la defensa considera que no hay incumplimiento por este supuesto de hecho, pues lo alegado por la entidad no encuentra su acreditación en las pruebas anexas a la citación".*

**Respuesta:**

En los documentos que soportan el incumplimiento se evidencian los números de guía, la fecha en la cual se realizó el envío, la sucursal de origen, el destino, entre otras, por lo tanto, la prueba presentada si sustenta el posible incumplimiento. Las evidencias reposan en el Anexos No. 1 y 02.

Así mismo, en el informe de supervisión por el presunto incumplimiento se **establecen con claridad cuales envíos de objetos postales excedieron su tiempo de entrega, y a su vez como soporte a lo mencionado** se adjuntaron las pruebas que reposan en los Anexos No. 1 y No. 02.

**"E. EL INCUMPLIMIENTO RESPECTO AL SERVICIO DE VALIJA NO ESTA DEMOSTRADO.**

*Se pretende sancionar al Contratista, en este cargo, por el cumplimiento del servicio de valija por fuera del tiempo. Y, para soportar este cargo, no se relaciona ningún un Anexo específico en la citación.*

*No obstante, y evaluando los medios de prueba Anexos a la citación encontramos que ninguno permite inferior lo registrado o afirmado por la entidad estatal como incumplido en su cuadro. Es decir, el cuadro carece de soportes tales como sucursal, punto de origen, dirección de origen, ciudad sucursal, dirección de destino, envió, fecha de admisión, días, fecha máxima de entrega, persona que recibió, etc. o un medio de prueba que brinde certeza sobre la información que menciona y que usa para aludir el supuesto de incumplimiento.*

*Los documentos que acompañan el Anexo No. 1, Soporte de No recolección, carpeta de Correos Electrónicos, carpeta de Municipios no zonificados – zonificados, informe SIPOST detallado recolecciones, prueban que el operador de Servicios Postales, 4-72, integrante de la Unión Temporal, no tienen la virtud de acreditar algún incumplimiento, pues, no establecen con claridad cuales servicios de valija excedieron su tiempo de entrega.*



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

*Sumado, estos servicios no están respaldados con la orden de servicio ni están identificados de manera plena: remitente, destinatario, dirección, fecha, número de guía, fecha de admisión, fecha máxima de entrega, identificación de la persona que recibió.*

*En los documentos del Anexo 2, existen 2 documentos en Excel, cada uno con tablas, pero ninguna hace referencia al servicio de valija. Sumado, ninguna tiene el carácter para acreditar un incumplimiento.*

*En los documentos del Anexo 3, tampoco se hace referencia al servicio de valija o su cumplimiento tardío.*

*En los documentos del Anexo 4, se hacen requerimientos del cumplimiento del servicio, pero en ningún caso se hace referencia a los servicios de valija relacionados por el ente como supuestamente incumplidos o en mora.*

*En los documentos del Anexo 5, consta un documento de aceptación técnica de la oferta suscrito por el representante legal de la Unión Temporal.*

*En los documentos del Anexo 6, obra el informe del supervisor, cuyo contenido es igual a la citación que hace el director jurídico del ente contratante.*

*Es por lo expuesto, que la defensa considera que no hay incumplimiento por este supuesto de hecho, pues lo alegado por la entidad no encuentra su acreditación en las pruebas anexas a la citación.”*

**Respuesta:**

La descripción detallada se encuentra en el oficio “Citación a la audiencia de que trata el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 (...)” en el numeral 2.2 “Presunto incumplimiento respecto al servicio de valija”.

**“F. INEXISTENCIA DE INCUMPLIMIENTO POR LA NO ENTREGA O ENTREGA TARDIA DE LOS DOCUMENTOS DE IDENTIFICACION.**

*Se pretende sancionar al Contratista, en este cargo, por la no entrega o entrega tardía de los documentos de identificación en los lugares: URBANO, ZONAL O REGIONAL (NO DIFICIL ACCESO) NACIONAL MUNICIPIOS NO CAPITALES (NO DIFICIL ACCESO) y MUNICIPIOS DE DIFICIL ACCESO. Sin embargo, para soportar este cargo, no se relaciona ningún Anexo específico en la citación.*

*No obstante, y de conformidad con las pruebas que acompañan la citación, encontramos que estas no permiten tampoco acreditar el incumplimiento alegado por la entidad. De los documentos aportados es difícil conocer cuáles de los envíos, de un lado, corresponden a documentos de identificación y cuáles no, y de otro lado, cuáles de estos no fueron entregados o entregados tardíamente.*

*Adicionalmente, ni en el Anexo 1, 2, 3, 4, 5, y 6, medios de pruebas Anexos a la citación, permiten inferir o soportar que lo registrado por la entidad en su grafico (cuadro) en el oficio de citación es cierto y que es alegado como supuesto de incumplimiento. Sumado los envíos no están identificados con las reglas que la sana crítica exige, por ejemplo, dirección fiscal*



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

*de recogida, calle, carrera, avenida y número, dirección física del punto de destino, identificación de la persona que recibió el envío, horario en el que debió entregarse, etc.*

*Es por lo expuesto, que la defensa considera que no hay incumplimiento por este supuesto de hecho, pues lo alegado por la entidad no encuentra su acreditación en las pruebas anexas a la citación.”*

**Respuesta:**

Contrario a lo que manifiesta la apoderada del contratista, en el numeral 2.3. de la citación por el presunto incumplimiento, se diferencian cuáles son los envíos que contenían documentos de identidad, así como en el Anexo No. 2 “*Incumplimiento entrega objetos postales: Gestión entrega de documentos*” se detalla el modo, tiempo y lugar para la entrega.

**“G. EL INCUMPLIMIENTO POR PERDIDA DE DOCUMENTOS DE IDENTIFICACION E INDEMNIZACIONES NO ESTA DEMOSTRADO.**

*Se busca por el ente contratante sancionar al contratista porque existen 195 envíos de documentos, de los cuales 19 envíos, equivalentes a 6200 documentos que fueron reportados como perdidos y que, según el ente, no reposa la respectiva denuncia en el expediente ni tampoco la indemnización correspondiente. Se soporta este supuesto con el Anexo 3.*

*A ese respecto debemos decir que de conformidad con las pruebas que acompañan la citación, encontramos que estas tampoco, al igual que los supuestos de hecho anteriores, no permiten tampoco acreditar el incumplimiento alegado por la entidad.*

*En el marco del Contrato de Prestación de Servicios las partes acordaron en la Cláusula Tercera, Literal “Transporte de Documentos de Identificación (cédulas de ciudadanía y Tarjetas de Identidad)”, letra l) lo siguiente:*

*“La pérdida de documentos de identificación es en externo delicada, el contratista deberá implementar acciones preventivas y correctivas y verificar de manera permanente su logística y condiciones de sus tercerizaciones a fin de garantizar la efectividad de las entregas. En caso de pérdidas y hurtos según corresponda, el contratista deberá dar aviso al remitente de manera inmediata, al supervisor del contrato y entablar la respectiva denuncia ante la autoridad competente”.*

*Obsérvese que el Contratista asumió la obligación de dar aviso al ente contratante sobre las pérdidas, pero en ningún caso, contractualmente, asumió la obligación de entregar copia de las denuncias. Luego, en términos del Contrato, el contratista cumplió con su obligación.*

*No obstante, debemos mencionar que en el Anexo 3 constan copias de denuncias, pero se desconoce cuáles denuncias no obran en la carpeta contractual, en pocas palabras, cuales copias de denuncia reporta el ente que no están en el expediente contractual.*

*Ahora, sin perjuicio de la anterior, el Contratista en días pasados envió copia de las denuncias efectuadas a la fecha de la apertura de la presente actuación administrativa como también informó los correctivos necesarios para garantizar la entrega de los documentos pertinentes. (Documento 2).*

*La información puede ser consultada a través del siguiente link:*



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

[https://spn472-my.sharepoint.com/personal/edwin\\_sepulveda\\_4-72\\_com\\_co/\\_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fedwin%5Fsepulveda%5F4%2D72%5Fcom%5Fco%2FDocuments%2FDENUNCIOS%20POSIBLE%20INCUMPLIMIENTO&ct=1710445816617&or=OWA%2DNT%2Dmail&cid=352d296b%2D3479%2Dda2b%2De507%2D9bdd419444fb&ga=1](https://spn472-my.sharepoint.com/personal/edwin_sepulveda_4-72_com_co/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fedwin%5Fsepulveda%5F4%2D72%5Fcom%5Fco%2FDocuments%2FDENUNCIOS%20POSIBLE%20INCUMPLIMIENTO&ct=1710445816617&or=OWA%2DNT%2Dmail&cid=352d296b%2D3479%2Dda2b%2De507%2D9bdd419444fb&ga=1)

Correo de acceso: [waguerrero@registraduria.gov.co](mailto:waguerrero@registraduria.gov.co)

Luego, en ese orden, tampoco estaríamos en presencia de algún incumplimiento.

Por otro lado, y con respecto al reproche que el Contratista no ha realizado la indemnización de elementos perdidos, este supuesto de hecho tampoco está acreditado con las pruebas que acompañan la citación.

Veamos porque:

En la Cláusula Cuarta, del Contrato de Prestación de Servicios No. 057 suscrito entre las partes, el cual es citado por la entidad, establece:

CLAUSULA CUARTA: I. OTRAS OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA, lo siguiente:

*“(...) 11. Indemnizar a la Entidad, en caso de presentarse pérdida, expoliación o avería de los objetos transportados, acorde con lo establecido en la Ley 1369 de 2009. 12. La indemnización de los documentos de identificación y registros civiles será determinada, teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 1369 de 2009, y los costos directos e indirectos en los que se debe incurrir para la elaboración de estos. 13. La indemnización de material y documentos electorales que revisten trascendencia nacional será fijada por la RNEC, teniendo en cuenta los costos en que incurrió la Entidad para adquirirlos. 14. En los casos de pérdida, expoliación o avería de los elementos de carga, la reposición se realizará con base en el valor determinado en el software de control de inventarios de la RNEC, o en su defecto se aceptará la reposición del bien por uno igual o de características superiores... 16. **El tiempo máximo para indemnizar no podrá exceder el termino establecido en la Ley 1369 del 2009 desde que se presenta la solicitud hasta el pago de la indemnización.** El trámite interno respectivo, se efectuará a través del supervisor del contrato. Lo anterior aplica para aquellos casos diferentes al transporte de documentos de identificación y electorales. 17. La indemnización de documentos de identificación, bienes y documentos electorales, teniendo en cuenta su naturaleza tendrán un trámite de reposición e indemnización inmediato, puesto que la no entrega de un documento puede vulnerar derechos constitucionales de los colombianos. (...)”*  
(negrilla fuera del texto original).

Como se observa, el numeral 16 de la Cláusula Contractual, que contempla las obligaciones del contratistas, se indica que el tiempo máximo para indemnizar no puede exceder el término establecido en la Ley 1369 del 2009, léase muy bien, **“desde que se presente la solicitud”**.

Pues bien, en el caso concreto, los medios pruebas no permiten deducir que la solicitud de pago ya fue hecha por el ente. Luego no existe incumplimiento ni mora de algo sobre lo cual no ha sido requerido, o por lo menos demostrado.

En ese orden, es imposible predicar un incumplimiento, o una devolución o pago indemnización de algo sobre lo cual no se tiene certeza.



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

*Sin perjuicio, el Contratista envió documento al supervisor sobre el estado actual de las denuncias hechas y de las indemnizaciones.*

*Es por lo expuesto, que la defensa considera que no hay incumplimiento por este supuesto de hecho, pues lo alegado por la entidad no encuentra su acreditación en las pruebas anexas a la citación.”*

**Respuesta:**

En el oficio “*Citación a la audiencia de que trata el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 (...)*” remitido por el presunto incumplimiento numeral 2.4, se citan todas las cláusulas que el contratista acepto al firmar el Contrato No. 057 de 2022, las cuales describen las obligaciones en cuanto a pérdida de documentos de identidad se refieren; así mismo, en el Anexo No. 03 se relaciona plenamente la cantidad de documentos perdidos. En el caso de las indemnizaciones se anexa documento de la UT del 9 de enero de 2024, en el cual indican: “*se dará inicio con el proceso de indemnización de los envíos pendientes a la fecha de los meses julio, agosto, septiembre y octubre por un total de 123 envíos a indemnizar*”. Por lo tanto, a fecha 12 de enero de 2024, no se había presentado ninguna indemnización al respecto. Adicionalmente, la cláusula citada estipulaba que, en caso de pérdida y hurto, debía dar aviso de manera inmediata a la Entidad y entablar la respectiva denuncia, aviso que en algunas oportunidades, la Entidad se enteró a través de los medios de comunicación, información que reposa en las actas de reunión realizadas por las partes.

Como se especificó en el texto del presunto incumplimiento, lo que el contratista debe presentar en caso de pérdida de documento de identidad es una “*denuncia de perdida*”, por lo que, las constancias de perdida aportadas por el contratista no cubren la obligación y debieron ser denuncias.

En múltiples oportunidades el mismo contratista ha indicado a esta supervisión, que los tiempos descritos en la Ley 1369 de 2009 hacen relación a las indemnizaciones sobre el valor del flete, mas no sobre el valor declarado de la carga transportada; además cabe anotar que todos los reportes de pérdidas son identificados por el contratista y es él quien informa a la supervisión sobre el siniestro o la novedad en sus informes mensuales.

**“H. EL INCUMPLIMIENTO POR PERDIDA DE ELEMENTOS TRANSPORTADOS MEDIANTE EL SERVICIO DE CARGA NO ESTA DEMOSTRADO.**

*Se busca sancionar al contratista, porque las denuncias de los elementos transportados mediante el servicio de carga no fueron realizadas al día siguiente, y porque no se han realizado las reposiciones de los elementos o las indemnizaciones a que haya lugar. No obstante, no se menciona ninguna prueba específica de los Anexos de la citación.*

*Al respecto, debemos mencionar que las pruebas anexas a la citación de presunto incumplimiento no tienen el carácter para inferir el incumplimiento alegado por el ente.*

*De un lado, en ninguno de los Anexos, obra soporte que permita obtener certeza sobre la información del cuadro elaborado por la entidad y que es usado para soportar el incumplimiento, tales como fecha de reporte, ¿reporte sobre qué?, fecha exacta de la guía, punto de origen, dirección exacta de origen, destino, dirección exacta de origen, novedad, y elemento.*

*Por otro lado, tampoco existe una relación concreta sobre lo que debe reponer o indemnizar el contratista.*



## REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Ahora, valga anotar, que, frente a las reposiciones e indemnizaciones, el Contratista ha requerido a la entidad para que aclare: primero, ¿Cuál es la factura sobre la cual deberá hacerse el descuento por concepto de indemnización? Y segundo, ¿Cuáles son las especificaciones técnicas de los elementos a reponer y que son solicitados por los fabricantes de los productos? Pero, a la fecha, no ha tenido respuesta. (Documento 3).

Por consiguiente, si existe algún incumplimiento por concepto “reposiciones e indemnizaciones”, es cierto que este es recíproco. Luego, ante el incumplimiento recíproco el presunto supuesto de incumplimiento por reposiciones e indemnizaciones no está llamado a prosperar, porque una de las consecuencias del incumplimiento recíproco es que ninguno de los contratantes este en mora y al no estar en mora no es posible reclamar indemnización de perjuicios (Artículo 1456 y 1609 el Código Civil).

Es por lo expuesto, que la defensa considera que no hay incumplimiento por este supuesto de hecho, pues lo alegado por la entidad no encuentra su acreditación en las pruebas anexas a la citación.”

### Respuesta:

De lo anterior, en el informe de supervisión se identifican claramente los elementos de los cuales las denuncias no fueron realizadas al día hábil siguiente, como lo señala la obligación, ni tampoco se han realizado las respectivas reposiciones o indemnizaciones, pasado ya más de un año. Por lo que, no es de recibo para esta supervisión indicar que esto carece de validez.

### **“I. VIOLACIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA, PUES LA ENTIDAD SE CONTRADICE EN SUS ACTOS PROPIOS RELACIONADOS CON LA OBLIGACIÓN CON EL TRASLADO DE DOCUMENTOS CON PAGO DE LOS COLOMBIANOS.**

El principio de la confianza legítima, edificado en el principio de la buena fe (artículo 83 Constitucional), en cabeza directa e indirecta de todos los administrados, consiste en amparar aquellas situaciones consolidadas en las que el administrado durante mucho tiempo ha actuado (por acción u omisión) de determinada manera y el Estado las ha consentido.

En atención a lo anterior, el Estado tiene restringido cambiar sorpresivamente esas condiciones (avaladas o permitidas por él).

Es abundante la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la aplicación del principio que se viene comentando. Así, por ejemplo, en una oportunidad señaló:

“...un corolario de la buena fe [que] consiste en que el Estado **no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares**, sin que se les otorgue a estos últimos un periodo de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. **No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la Administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas.** De igual manera, como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y el principio democrático...”



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

*En ese orden de ideas, el Estado debe proteger y amparar las expectativas que personas naturales o jurídicas de derecho privado o público han hecho con base en acciones u omisiones extendidas en el tiempo y que se derivan de la buena fe, seguridad jurídica y se constituyen en el límite de la administración pública.*

*Pues bien; lo anterior es relevante porque se pretende por la entidad estatal sancionar al contratista por no contar, en cada uno de los municipios de Colombia, con puestos de pago para recibir el pago del colombiano por concepto de traslado de documento de identificación ni con una pasarela de pago, desconociendo que en el pasado se subrogó esta obligación, y ordeno al contratista suspender la misma.*

*Como consta en el Acta del 23 de marzo de 2023, el contratista fue relevado del cumplimiento de esta obligación. Veamos:*

*"(...)*

*A la fecha se tiene un registro de 19 solicitudes de traslado de documentos pagados por los usuarios del cual se solicitó se realizaran dichos envíos. Ahora bien, en coordinación con la Dirección Nacional de Identificación se solicitó suspender los puntos de pago en razón a que se está trabajando al interior de la Registraduría para que el mismo sea causado a través de un servicio de la Registraduría y no un pago al operador postal, ya que está generando traumatismo no contar con el servicio completo.*

*(...)"*

*Nótese, que la entidad decidió asumir la obligación de la pasarela y puntos de pago, de manera directa. Luego, no es posible hablar de un incumplimiento de algo sobre lo cual el contratista fue relevado.*

*No obstante, y sin perjuicio de lo anotado, es de suma importancia mencionar que los medios de prueba Anexos a la citación no permiten inferir ningún incumplimiento por este supuesto, por lo menos no bajo los términos en lo que fue formulado el cargo. Ninguna de las pruebas da cuentas de en cuales municipios no hay puntos de pago, en cuales sí, desde cómo y cuándo, tampoco hay certeza de donde concluye la entidad que el Contratista no cuenta con una pasarela de pago.*

*Finalmente, esta defensa debe agregar, que el Contratista cuenta con puntos de pago, en los Municipios de Colombia, en virtud del convenio suscrito entre el Operador de Servicios Postales y Bancolombia, que le permite usar los corresponsales bancarios de dicha Entidad Financiera. Así mismo, está en funcionamiento la pasarela de pago, cuya URL fue enviada a la entidad (adjunto constancia). Todo lo anterior fue puesto en conocimiento al Supervisor (Documento 4)*

**Respuesta:**

En primera medida, la confianza legítima no solamente debe ir en concordancia con los supuestos de hecho sino a su vez esta conducta debe estar conforme el Derecho, por lo tanto, no se viola este principio, toda vez que en el caso concreto para que esta obligación fuese asumida por la Entidad debió suscribirse la respectiva modificación contractual por parte del Ordenador del Gasto, el acta en mención fue remitida únicamente por la supervisión, por lo tanto, la misma no cumple con los requisitos legales y contractuales para determinar que la modificación procede solo con esta. Como



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

es sabido por las partes el contrato es ley para las mismas y no solo se pueden quitar o adicionar obligaciones con un acta. Por lo que no es de recibo para la supervisión que la apoderada manifieste una violación a la confianza legítima, toda vez que las condiciones han sido dadas a conocer desde el inicio del proceso de selección, así como en la ejecución contractual.

Así mismo, mediante documento del 08 de agosto de 2023, la supervisora del contrato señaló que se dejaba sin valor y sin efecto el Acta No. 003 del 27 de marzo de 2023, documento que fue remitido a la representante legal de la UT. Ahora bien, la apoderada indica que 4-72 cuenta con pago en los municipios de Colombia, pero no indica que, en todos los municipios de Colombia, ni especifica cuales municipios, ni presenta prueba de ello.

**“J. PROHIBICION DE SANCIONAR AL CONTRATISTA DOS VECES POR EL MISMO HECHO RELACIONADO CON LA OBLIGACION CON EL TRASLADO DE DOCUMENTOS CON PACTO DE LOS COLOMBIANOS.**

*Como es sabido por el ente, en el pasado se adelantó un proceso sancionatorio con el propósito de conminar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones. En esa ocasión, el supuesto factico sobre el traslado de documentos con pacto de los colombianos fue exactamente igual al que hoy se formula.*

*Pues bien, en aquella oportunidad, el contratista logró su cumplimiento, y la entidad terminó la actuación administrativa por cumplimiento. A través de la Resolución 1143 de 2023 expedida por del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil y “Por la cual se da por terminado el proceso administrativo sancionatorio por el presunto incumplimiento del contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022”.*

*Veamos lo que se dijo:*

*(...)*

Con relación a la prueba solicitada “informe actualizado”, la supervisión, mediante oficio con radicado RNEC-S-2023-0071938-DA-GGC-0611, de fecha 11 de julio de 2023, presentó el mencionado informe, encontrando que las novedades presentadas en los servicios aquí relacionados, ya se encuentran superados:

*(...)*

*(...)*

**RESUELVE**

**Artículo 1: DAR POR TERMINADO EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**, que se adelanta, en contra del contratista Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022 identificado con Nit. 901.667.147-1 Representada legalmente por Leidy Catherin Mancipe Rodriguez, identificada con cédula de ciudadanía No. 53.030.759 de Bogotá D.C.

*(...)*

*Como se observa, el ente estatal ya se pronunció sobre este hecho, luego es un contrasentido que hoy se pretenda sancionar al contratista sobre un hecho sobre el cual ya hubo pronunciamiento. El contratista no puede ser sancionado dos veces por un mismo hecho, pues, hacerlo es ir en contra de la garantía de Non bis in ídem, que establece “(..) Nadie puede ser investigado o perseguido dos o más veces por el mismo hecho, por un*



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

*mismo o por diferentes funcionarios. Se le suele decir principio de prohibición de doble o múltiple incriminación”.*

*Es por lo anterior, que esta defensa considera que como sobre este mismo hecho el contratista ya fue absuelto, no prospere ningún incumplimiento sobre el mismo.*

**Respuesta:**

Es preciso señalar al contratista, que para la fecha había dado cumplimiento a los hechos que fueron señalados en ese proceso, razón por la cual, se dio por terminada la actuación. Los hechos que hoy se presentan corresponden al incumplimiento parcial por parte del contratista en varias de las obligaciones, como lo fueron la entrega tardía de varios objetos postales, de documentos de identificación, la no denuncia de objetos postales y elementos perdidos, y demás obligaciones descritas en el informe de supervisión y en la citación a las partes por el presunto incumplimiento.

Así mismo, se indica que posterior a la Resolución No. 1143 es del 12 de julio de 2023, el contratista aun no dispone del servicio de un puesto para recibir el pago del colombiano por concepto de traslado de documento de identificación en la totalidad de los municipios del territorio colombiano.

**“K. INEXISTENCIA DE INCUMPLIMIENTO POR LA NO ENTREGA EN TIEMPO DE LOS FORMULARIOS E-14 SIMULACRO ELECTORAL**

*Se busca sancionar al Contratista por la entrega de 101 envíos con Formularios E-14 para el Simulacro Electoral, posterior al 16 de septiembre de 2023. En el escrito de citación no indica una prueba exacta para este supuesto de hecho.*

*A este respecto encontramos que las pruebas que acompañan la citación no permiten acreditar el supuesto de hecho alegado como incumplido.*

*Con las pruebas que soportan la actuación administrativa no es posible corroborar la información del cuadro que usa la entidad para invocar el supuesto de incumplimiento. El cuadro carece de soportes tales como sucursal, número de guía, departamento, ciudad, fecha admisión y fecha de entrega, dirección física de punto de origen (numero, calle, carrera, avenida, etc.), dirección física de punto de destino (numero, calle, carrera, avenida, etc.), persona que recibió, constancia de recibido, u otro medio que brinde certeza sobre la información que menciona y que se usa para aludir un incumplimiento.*

*Por otro lado, las pruebas tampoco permiten concluir que, en esos envíos relacionados por la entidad en su cuadro, contienen o contenían Formularios E-14.*

*Es por lo expuesto, que la defensa considera que no hay incumplimiento por este supuesto de hecho, pues lo alegado por la entidad no encuentra su acreditación en las pruebas anexas a la citación.”*

**Respuesta:**

En los soportes contenidos en el Anexo No. 4, se especifican uno a uno los envíos que no cumplieron con la entrega oportuna, además de la descripción que se realiza en el informe de la supervisión

**“L. INEXISTENCIA DE INCUMPLIMIENTO DE LA ENTREGA DE INFORMES RELACIONADOS NO ENTREGA O ENTREGA TARDÍA DE LOS CON LOS SIGUIENTES SUPUESTOS DE INCUMPLIMIENTOS: ENTREGA DE OBJETOS POSTALES DE**



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**MANERA EXTEMPORANEA; DOCUMENTOS DE IDENTIFICACION. NO ENTREGA EN TIEMPO DE LOS FORMULARIOS E-14**

Considerando que estos cargos son similares, se establece una postura de defensa unificada.

Entre el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Unión Temporal Registraduría PC SPN 2022, se suscribió el Contrato de Prestación de Servicios No. 057 de 2022, con el objeto de “prestación de servicios de transporte de objetos postales a nivel nacional e internacional y transporte de carga a nivel nacional, que la Registraduría nacional el estado civil requiera”.

En el marco del contrato anotada, las partes acordaron en la Cláusula Tercera, Literal I. Transporte de Objetos Postales, letra u) lo siguiente:

“u) El contratista **deberá presentar informe** sobre el cumplimiento de los tiempos señalados a la entrega de objetos postales y de carga, **previo a los pagos mensuales**. En caso de sobrepasar los mismos, deberá informar las razones de la situación presentada y las acciones correctivas planteadas. **El no cumplimiento de los términos establecidos en el contrato podría acarrear un incumplimiento del contrato, en caso de que no se halle una justificación razonada**”.

De igual forma, las partes acordaron que esta cláusula sería extensiva para los servicios de valija, transporte de documentos de identificación (cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad), servicios de traslado de documentos entre sedes de la RNEC con pago de los Colombianos.

Pues bien; este acuerdo de voluntades es de suma importancia para el caso en particular, por lo siguiente:

La entidad aduce que el Contratista no presentó el informe o los informes sobre la entrega de objetos postales presuntamente extemporánea, entrega o entrega tardía de los documentos de identificación, y pérdida de documentos de identificación o indemnización, y no entrega en los tiempos de los Formulario E-14, como lo establece la cláusula anotada. Sin embargo, esto no es cierto.

Veamos porqué:

Como se lee en el contrato, el informe o los informes anotados son requisitos para el pago, y en el presente caso, el Fondo Rotatorio de la Registraduría viene pagando al contratista sus servicios, esto significa que el contratista presentó los informes correspondientes, de lo contrario el pago o los pagos no hubiesen prosperado.

Ahora bien, que **el informe o los informes NO reunieran los presupuestos que indica la cláusula anotada es otro asunto, PERO el punto es que el Contratista nunca fue requerido para darle un alcance al informe o a los informes correspondientes mensuales presentados**, en los términos que se indica en la cláusula contractual anotada.

**De igual forma, y en gracia de discusión se dijera que esos informes son diferentes, lo cierto es que el Contratista nunca fue requerido por el supervisor para rendir ese tipo de informes.**



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**Sumado, y sin perjuicio de la formalidad, el informe sobre las recogidas y entregas se rindió en cada una de las reuniones de seguimiento con la entidad.**

*En ese orden, sorprende, que se alegue un incumplimiento de algo sobre lo cual no había sido requerido el Contratista o incluso sobre algo sobre lo cual ya tenía conocimiento la entidad estatal. No obstante, el contratista entregó en días previos un alcance a los informes (Documento 2)*

*Nota. Se aclara que la entrega de estos informes en ningún caso, implica el reconocimiento del contenido de los documentos entregados. Como se establece en este escrito, y para efectos de esta actuación, las pruebas anexas a la citación en ningún caso permiten demostrar cual era el contenido de los envíos que se entregaron tardíamente y cuales envíos son los que contenían esos documentos de identidad o formularios E-14. Sumado el contratista, por mandato legal, debe guardar la confidencialidad de lo que recibe y entrega.*

*Es por lo expuesto, que la defensa considera que no hay incumplimiento por este supuesto de hecho, pues lo alegado por la entidad no encuentra su acreditación en las pruebas anexas a la citación.”*

**Respuesta:**

La Entidad realizó los pagos de los envíos que fueron entregados mes a mes y que había soporte de ello, sin embargo, en reiteradas ocasiones se realizaron reuniones con el contratista en donde adquirieron compromisos para que esta entrega se realizara conforme el contrato.

**“M. INEXISTENCIA DE PERJUICIOS RECLAMADOS POR LA ENTIDAD.**

*La responsabilidad contractual surge cuando existe algún incumplimiento del contrato, y en el caso, del Contrato de Prestación de Servicios No. 057 de 2022, no hay ningún incumplimiento, de un lado, porque el contratista cumplió en el plazo de ejecución, que está vigente, y de otro lado, porque el incumplimiento no está demostrado.*

*Luego, al no existir incumplimiento en la ejecución del Contrato de Prestación de Servicios No. 057 de 2022, por lo menos de parte del CONSORCIO SANEAMIENTO RURAL, como se expuso anteriormente, no existe perjuicios que se deban reconocer por este concepto a la entidad contratante. **Donde no hay perjuicio no puede haber sanciones.***

*En ninguna parte del escrito de citación la entidad prueba el presunto incumplimiento alegado, ni expone con certeza los perjuicios ocasionados.*

*Y, en gracia de discusión, no todo incumplimiento por parte del contratista genera automáticamente un perjuicio patrimonial al contratante.*

*Ejemplo de esta afirmación es el caso del contratista que ejecutó el 80% de las obligaciones contractuales y recibió el pago de 80% del valor contrato, y, a pesar del incumplimiento, el contratante pudo terminar el objeto contractual con sus propios medios u otro contratista utilizando el 20% de lo no pagado al contratista o menos de ese valor, bajo esta perspectiva no existe un perjuicio porque no hay una afectación patrimonial para el contratante, pues se terminó el objeto contractual con los recursos que este inicialmente tenía presupuestados para ello.*



## REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

*En ese orden, y para el caso que nos ocupa, no existe ninguna afectación patrimonial para la RNEC, pues el Contratista ejecuta el objeto del contrato con lo inicialmente presupuestado económicamente. Es decir, su ejecución no ha requerido un pago adicional por el supuesto “retardo” por parte de la entidad estatal.*

*Sumado, y frente a los perjuicios debemos agregar lo siguiente:*

*Al revisar el sitio web de la entidad, y leer el informe de gestión institucional de la RNEC, y de sus fondos adscritos con corte al 31 de diciembre de 2023, esta defensa encuentra una contradicción con lo que hoy está sucediendo.*

*En ninguna parte del informe presentado por la RNEC se alegó que el ente público hubiese tenido algún perjuicio o daño ocasionado por alguno de sus contratistas, específicamente por la Unión Temporal. Es decir, algún daño generado por el no cumplimiento de sus fines misionales. Por el contrario, la manifestación del ente es que la entidad está prosperando y cumpliendo a cabalidad sus fines.*

*Así mismo, y frente al supuesto de hecho de incumplimiento de entrega tardía de los formularios E14 para el simulacro de pre-conteo para las elecciones territoriales, el ente público tampoco manifestó ningún daño o perjuicio generado por la supuesta entrega tardía del Formulario E-14.*

“(…)

### Con éxito finalizó el Primer Simulacro de Preconteo para las elecciones territoriales 2023

Con el objetivo de garantizar la transparencia en las elecciones territoriales 2023 donde se elegirán a los próximos gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles de las Juntas Administradoras Locales (JAL), la Registraduría Nacional adelantó este sábado 16 de septiembre el Primer Simulacro de Procesamiento de Datos Electorales (preconteo).

En este simulacro se comprobaron los procesos de recepción, digitalización, verificación, procesamiento y divulgación de los resultados a partir de un ejemplar del formulario E-14-T el cual se imprimió con votación aleatoria para los candidatos, votos en blanco, votos nulos y votos no marcados.

(…)”.

*Luego, por un lado, parece un contra sentido alegar perjuicios (es decir, un daño) por un presunto incumplimiento de obligaciones del Contratista, y por otro lado, expresar que no existe ningún perjuicio para la entidad durante la vigencia del 2023.*

*Valga anotar, que esta exposición para nada significa un reproche a las acciones de la entidad, por el contrario, simplemente esta defensa quiere demostrar, que la Unión Temporal al ejecutar su contrato, con las dificultades conocidas por las partes, no causo ningún perjuicio o afectación a la entidad por lo menos demostrada.*

*Es por lo expuesto, que la defensa considera que, al no haber incumplimiento, tampoco hay daño p perjuicio para reparar.”*

**Respuesta:**



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

En primera medida, la Entidad desconoce y no tiene ningún vínculo contractual con el CONSORCIO SANEAMIENTO RURAL, por lo que no es claro que está desarrollando la defensa frente a este punto.

Ahora bien, con relación al perjuicio que señala no estar probado por lo que en la página de la Entidad encontró un nota, es preciso indicar que como se señaló en el informe de supervisión, la Entidad tuvo que tomar medidas de manera inmediata, toda vez que el simulacro debía realizarse a nivel nacional en la fecha y hora fijada; estos eventos revisten gran importancia para la Entidad frente al país, por lo que no se podía modificar a causa de que al contratista no le fue posible entregar los Formularios E-14 en los tiempos acordados, y a lo que en reuniones previas se había comprometido.

Ahora bien, de acuerdo con la citación la sanción a imponer es una multa, por lo que no se están tasando perjuicios, en este sentido el Consejo de Estado<sup>1</sup>, se ha pronunciado:

*“(…) Por regla general las multas tienen una finalidad de constreñimiento, coerción o coacción para presionar, compeler o apremiar en forma legítima al contratista a dar cumplimiento al contrato, cuando quiera que se verifique la inobservancia por parte de este en el desarrollo de las obligaciones a su cargo, o esté en mora o retardo en su ejecución conforme a los plazos convenidos. No tienen por objeto indemnizar o reparar con su imposición un daño, razón por la cual para su aplicación no se exige la demostración del mismo, sino simplemente se trata de un mecanismo coercitivo ante la tardanza o el incumplimiento parcial del contratista, para compelerlo a que se ponga al día en sus obligaciones y obtener así en oportunidad debida el objeto contractual. (…)”*

Teniendo en cuenta lo anterior, se busca conminar al contratista al cumplimiento de las obligaciones de ejecución del objeto contractual bajo las condiciones allí establecidas, por consiguiente, siendo la imposición de multa el procedimiento acorde establecido por la ley para el caso que nos ocupa, actuando de conformidad con el debido proceso.

Todas las evidencias del presunto incumplimiento reposan en los Anexos No. 1, 2, 3, 4, 5 y 6.

**“N. EXCEPCION DE CONTRATO NO CUMPLIDO.**

*Pese a la evidente obligación de la entidad de pagar los servicios prestados derivados del Contrato de Prestación de Servicios 057 de 2022, en la actualidad nos encontramos ante un incumplimiento en el pago de las facturas presentadas.*

*A la fecha, se presenta un saldo pendiente por pagar desde febrero a diciembre 2023, acumulado de: CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO TREINTA Y OCHO MIL VEINTE PESOS (\$499.138.019,00)*

<sup>1</sup> Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Álvaro Namén Vargas Bogotá, D.C., diez (10) de octubre de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00384-00 (2157)



## REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

	POSTALES			CARGA		
	FACTURADO	PAGO	SALDO	FACTURADO	PAGO	SALDO
ENERO	\$ 76.173.069,00	\$ 76.173.069,00	\$ -	\$ 45.529.942,17	\$ 45.529.942,17	
FEBRERO	\$ 157.481.782,00	\$ 143.864.071,00	\$ 13.617.711,00	\$ 139.745.441,20	\$ 139.745.441,20	
MARZO	\$ 185.183.585,00	\$ 171.923.926,00	\$ 13.259.659,00	\$ 118.123.779,00	\$ 118.123.779,00	
ABRIL	\$ 158.810.540,00	\$ 129.718.152,00	\$ 29.092.388,00	\$ 85.338.137,57	\$ 85.338.137,57	
MAYO	\$ 192.289.696,00	\$ 180.091.826,00	\$ 12.197.870,00	\$ 174.379.287,30	\$ 174.379.287,30	
JUNIO	\$ 183.095.814,00	\$ 169.382.575,00	\$ 13.653.239,00	\$ 138.514.992,36	\$ 138.514.992,36	
JULIO	\$ 181.304.447,00	\$ 172.201.578,00	\$ 9.102.869,00	\$ 126.382.866,75	\$ 97.516.683,40	\$ 7.324.679,68
AGOSTO	\$ 147.057.900,00	\$ 135.902.205,00	\$ 11.155.696,00	\$ 162.212.895,09	\$ 162.212.895,09	
SEPTIEMBRE	\$ 159.485.315,00	\$ 129.585.854,00	\$ 25.817.781,00	\$ 106.110.821,00	\$ 106.110.821,00	
OCTUBRE	\$ 199.672.361,00	\$ 61.241.603,50	\$ 138.430.757,50	\$ 87.836.961,00	\$ 58.405.946,48	\$ 29.431.014,52
NOVIEMBRE	\$ 143.508.076,00	\$ 40.000.000,00	\$ 103.508.076,00	\$ 87.363.483,00	\$ 35.000.000,00	\$ 52.363.483,60
DICIEMBRE	\$ 154.264.559,00	\$ 140.000.000,00	\$ 14.264.559,00	\$ 75.918.237,00	\$ 49.999.999,93	\$ 25.918.237,07
	<b>SALDO POR PAGAR</b>		\$ 384.100.605,50			\$ 115.037.414,87

Luego, ante el incumplimiento de la entidad en los pagos, el Contratista no está obligado a cumplir tampoco. Lo anterior de conformidad con la excepción de contrato no cumplido, prevista en el artículo 1609 del Código Civil.

Sobre la excepción de contrato no cumplido, la jurisprudencia del Consejo de Estado expresa:

“(…) tal y como lo ha expresado la Jurisprudencia de la Sección, así: “[...] tratándose de contratos sinalagmáticos, no se hacen exigibles para una parte, hasta tanto la otra no cumpla la que le corresponde (Art. 1609 C.C.). Desde ésta perspectiva, para la Sala es evidente que para poder solicitar ante el juez la declaratoria de incumplimiento, de una parte o de la totalidad del contrato por parte del contratista, es indispensable que éste, a su vez, acredite que satisfizo todas y cada una de sus obligaciones contractuales, de manera tal que hace exigibles las de su co-contratante. En este sentido, no resulta procedente solicitar solamente la declaratoria de incumplimiento del contrato (...), sin antes haber acreditado plenamente el cumplimiento propio de quien lo alega, pues ello constituiría una pretensión incongruente, donde una eventual condena devendría en injusta e irregular, en tanto no está plenamente establecido que el incumplimiento del co-contratante obedeció a mora en el pago de la obligación, que sería, en el presente caso, la única situación que justificaría la condena solicitada [...] (...)”

Ahora, el incumplimiento de la entidad es grave y de gran significación, pues, el contratista bajo, el deber de información que fuerza el principio de la buena fe, manifestó a la entidad dificultades en su flujo de caja, generadas por razones externas a él. Es decir, a sabiendas de la situación de iliquidez, de uno de los integrantes, del contratista, la Entidad se negó a pagar de manera completa los servicios prestados.

Luego, ante el incumplimiento de la entidad, el contratista no está obligado a cumplir.”

### Respuesta:

Una vez revisado el tema con el Grupo de Pagaduría de la Entidad, no se encuentran facturas pendientes de pago.

Cordialmente,



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

*Sabrina Cajiao Cabrera*

SABRINA CAJIAO CABRERA  
Gerente Administrativa y Financiera

*Elaboró: SABRINA CAJIAO CABRERA* Supervisora Contrato No. 057 de 2022  
Gerente Administrativa y Financiera