

Bogotá, D.C., 18 de junio de 2025

Doctora

**MARÍA CRISTINA TOBÓN CAMACHO**

Subdirectora para la Vejez

**SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL**

Supervisora del Convenio de Asociación No. 8223-2024

Carrera 7 No. 32 – 12 Edificio San Martín Piso 20

Ciudad.

**REF.: RESPUESTA AL INFORME DE SUPERVISIÓN POR PRESUNTO  
INCUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DEL CONVENIO DE ASOCIACIÓN 8223  
– 2024 – CENTRO DÍA A TU CASA.**

Respetada doctora:

Me refiero al informe de supervisión presentado por usted, para dar inicio al trámite del procedimiento de imposición de sanciones, multas y declaratoria de incumplimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y la Resolución No. 0128 de 2018, de los compromisos establecidos en el Convenio de Asociación No. 8223 – 2024, suscrito el 25 de mayo de 2024 entre esa Secretaría y la FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIOCULTURAL, DEPORTIVO, COMUNITARIO, AGROPECUARIO Y/O AMBIENTAL – FUNDESCO -, cuyo objeto fue: “AUNAR RECURSOS TÉCNICOS, FÍSICOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA LA OPERACIÓN DEL SERVICIO CENTRO DÍA A TU CASA A TRAVÉS DE ACCIONES DE ACOMPAÑAMIENTO INTERDISCIPLINARIO Y ASISTENCIA PERSONAL PARA PERSONAS MAYORES DEL DISTRITO CAPITAL”.

Para dar las respuestas del caso, me referiré en lo posible a cada uno de los hechos presentados por usted para sustentar el presunto incumplimiento. No obstante lo anterior, para hacer un acercamiento al tema, considero que previamente debo hacer una pequeña alusión a lo que se entiende por Convenio y especialmente a la palabra “aunar”, teniendo en cuenta que el objeto del Convenio se estableció así:

“AUNAR RECURSOS TÉCNICOS, FÍSICOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA LA OPERACIÓN DEL SERVICIO CENTRO DÍA A TU CASA A TRAVÉS DE ACCIONES DE ACOMPAÑAMIENTO INTERDISCIPLINARIO Y ASISTENCIA PERSONAL PARA PERSONAS MAYORES DEL DISTRITO CAPITAL”.

**Significado de «aunar»**

[Diccionario de Español](#) ›

[Categorías](#) ›

[Letra a](#) ›

[aunar](#)

El término **aunar** se refiere a la acción de **asociar** o unir diferentes elementos con un propósito común.

Esta palabra implica la idea de reunir esfuerzos, ideas o recursos para alcanzar un **fin** específico.

Aunar no solo sugiere la combinación de partes, sino también la creación de una **sinergia** que

potencia el resultado final, promoviendo la colaboración y el entendimiento entre las partes involucradas.

Aunar implica la idea de reunir esfuerzos, ideas o recursos para alcanzar un fin específico<sup>123</sup>. Puede referirse a la unión de partes o la creación de una sinergia que potencia el resultado final, promoviendo la colaboración y el entendimiento entre las partes involucradas<sup>1</sup>.

De igual forma, para ir acercándonos al tema del incumplimiento vale citar lo manifestado por la abogada Diana Ordoñez en su página web ([dianaordonezabogada.com](http://dianaordonezabogada.com)), quien hace un estudio del Manual de Contratación del Departamento Administrativo de la Función Pública, del cual conviene citar algunos apartes:



**Diana Ordoñez**

ABOGADA

#### **Definición de Incumplimiento**

El incumplimiento en la contratación estatal sucede cuando no se cumple una obligación contractual. Esto puede ser total o parcial, defectuoso o tardío. La situación puede variar mucho, desde no hacer nada hasta hacerlo mal.

#### **Importancia del Cumplimiento en la Contratación**

El cumplimiento de contratos estatales es vital para la transparencia y eficacia en la gestión pública. La Ley 1150 de 2007 crea mecanismos para prevenir y sancionar el incumplimiento. Esto protege los intereses del Estado.

Las sanciones por incumplimiento buscan asegurar la correcta ejecución de proyectos públicos. Incluyen la posibilidad de reclamar perjuicios mediante actos administrativos. Esto muestra la importancia del cumplimiento en la contratación pública.

Es crucial que **entidades estatales** y contratistas entiendan la gravedad del incumplimiento. **Deben trabajar juntos para evitarlo**. Así, se garantiza el éxito de los proyectos públicos y se beneficia a la comunidad. (Negrilla fuera del texto)

La Universidad de los Andes, en su portal <https://juridica.uniandes.edu.co/preguntas-frecuentes-contratacion-estatal/>, señala:

[Preguntas Frecuentes-Contratacion estatal - Dirección Jurídica | Universidad de los Andes](#)

Preguntas frecuentes sobre contratación estatal

[En contratación estatal, ¿cuál es la diferencia entre un contrato y un convenio?](#)

De acuerdo con Colombia Compra Eficiente (Concepto C – 308 de 2023), los contratos y los convenios se diferencian en su naturaleza y finalidad en la medida en que los contratos –en general– comportan obligaciones de contenido patrimonial que se traducen en intereses contrapuestos entre las partes pues implican un gravamen a cambio de un beneficio en una relación de carácter conmutativo, mientras que los convenios involucran la ejecución de actividades en función de un interés común para las partes; si bien se puede pactar remuneración, **en esencia se pretende el cumplimiento de fines coincidentes entre quienes lo ejecutan**. (Negrilla fuera del texto)

Ahora bien, ya para entrar en concreto al análisis y respuesta a cada uno de los hechos que sustentan el presunto incumplimiento y fundamentan el proceso sancionatorio adelantado por la

Secretaría, me permito manifestar lo siguiente:

...

## **2. HECHOS QUE FUNDAMENTAN EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO**

### **"PRIMERO:**

El asociado FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIOCULTURAL, DEPORTIVO, COMUNITARIO, AGROPECUARIO Y/O AMBIENTAL "FUNDESCO" no realizó el 100% de las visitas de cuidado calificado proyectadas para su realización, de acuerdo con los criterios establecidos en numeral 3.1.4.3.1 Desarrollo del acompañamiento interdisciplinario del anexo técnico<sup>1</sup>, como establece el compromiso técnico No 6 del Convenio de Asociación No 8223 de 2024<sup>2</sup>, lo cual se evidencia en los cargues soportados de las visitas realizadas en el Sistema de Información de Registro de Beneficiarios – "SIRBE", correspondientes a los acompañamientos interdisciplinarios (se adjunta soporte – Reporte histórico de actuaciones SIRBE Convenio 8223 de 2024)<sup>3</sup>, realizados desde agosto de 2024 a enero 26 de 2025 (fecha de finalización del Convenio), comparado con el número de visitas proyectadas que debía realizar el asociado de acuerdo con lo establecido en el anexo técnico ...

Siendo así, se establece que el asociado solo cumplió con el 89% de las visitas de cuidado calificado proyectadas para su realización de acuerdo con los criterios establecidos en el anexo técnico<sup>10</sup>. ... Lo anterior además se concluye con base en lo evidenciado por la supervisión en el ejercicio de verificación de la realización de las visitas, lo que se informa y soporta en el requerimiento contractual No. 7 (adjunto)<sup>1</sup>.

### **RESPUESTA:**

Aduce el informe de supervisión que FUNDESCO no efectuó el 100% de las visitas de cuidado calificado proyectadas para su realización de acuerdo con lo previsto en el Anexo Técnico y de conformidad con la revisión efectuada al reporte de visitas enviadas al "SIRBE", por lo que a renglón seguido señala que "el asociado **sólo cumplió con el 89%** de las visitas de cuidado calificado" ... Sobre el particular, debo manifestar mi total desacuerdo con su apreciación, pues de entrada se está desconociendo, minimizando y descalificando todo el trabajo que se hizo con el mayor esfuerzo y compromiso por parte, no solo del talento humano, sino del apoyo que se prestó en el campo técnico y logístico a los equipos multidisciplinarios que en su momento adelantaron sus labores con una gran actitud, y compromiso, para realizar de la mejor manera la labor encomendada en cada una de las zonas donde se adelantaron las visitas.

De acuerdo con lo anterior, cualquier persona desprevenida que haga la lectura del informe en cuestión, muy seguramente no se va a llevar la mejor impresión de la labor desplegada por la Fundación, por el contrario, pensará sin ninguna duda que "ese operador es de lo más mediocre que puede existir", pues sólo se les muestra esa versión de las visitas pero desconocen las verdaderas circunstancias que se presentaron durante el transcurso de la ejecución del proyecto, que incidieron en la realización de las mismas y que podemos mencionar de manera muy rápida: a) Desde el inicio del proyecto se presentó una situación de fuerza mayor que trastornó la operación, como fue la delicada situación de salud que atravesó la Coordinadora del Proyecto, quien presentó repentinamente un delicado evento de salud que la obligó a retirarse de inmediato por prescripción médica. Dicha situación generó automáticamente demora en el diligenciamiento y trámite de la información, por cuanto la Coordinadora que reemplazó a la inicial no tuvo quien le entregara el cargo y le tocó ir enterándose sobre la marcha de la situación, enfrentando las presiones del caso mientras recibía las instrucciones pertinentes y asimilaba las funciones que debía realizar. Todo ello al cumplir el mes, la llevó a presentar renuncia irrevocable al cargo. B) Renuncia intempestiva del personal que realizaba las visitas; b) Inasistencia a las jornadas de trabajo de manera unilateral, es decir, suspensión de labores de manera inconsulta, con el único propósito de presionar el pago de

honorarios, por cuanto tuvimos que enfrentar la operación durante los primeros cuatro (4) meses de ejecución sin recibir un solo peso de la Secretaría Distrital de Integración, recurriendo inicialmente a recursos propios y, posteriormente, a la consecución de dineros extra bancarios que, por razones obvias dificultaron y encarecieron la operación por el costo y pago de intereses que tuvimos que asumir para poder responder por las obligaciones de nómina, pago de proveedores, etc.

“Lo anterior además se concluye con base en lo evidenciado por la supervisión en el ejercicio de verificación de la realización de las visitas, lo que se informa y soporta en el requerimiento contractual No. 7 (adjunto)11.”

Lo evidenciado por la supervisión al verificar la realización de las visitas, arrojó que se tenían proyectadas 12.466 visitas y se realizaron efectivamente 11.084, resultando un faltante de 1382 visitas que no se llevaron a cabo por diversas circunstancias y que equivalen “sólo al 89% de las visitas de cuidado calificado”, cifra esta que, a diferencia de lo manifestado por la supervisión, consideramos alta, muy importante y representativa para significar el compromiso con que se adelantaron las labores, a pesar de las dificultades presentadas y de las diversas circunstancias atrás enunciadas que atentaron de manera grave en contra del número de visitas que se debían realizar.

Sin embargo, en este punto debo aclarar, que de la revisión efectuada por nosotros se evidenció que encontramos 313 seguimientos individuales que tienen soporte físico en las respectivas carpetas, pero que no fueron registrados en el SIRBE, ya sea por error humano o por falta de claridad en las instrucciones, pero si de conformidad con lo previsto en el principio constitucional que establece que “debe primar lo sustancial sobre lo formal”, que también ha sido avalado jurisprudencialmente, se tendría que estimar que realmente se realizaron un total de 11.397 visitas, que ya no representan el 89%, sino que se modifica necesariamente el número de visitas realizadas, ascendiendo entonces a un número de 91.4%, cifra esta que difiere un poco de la mencionada en el informe del equipo técnico.

De manera pues, que hablar en este momento de un porcentaje del 91.4 % de visitas efectuadas y realmente ejecutadas, no creo que sea un número despreciable ni mínimo frente al 100% esperado, por el contrario, es una cifra muy importante que supera de lejos el 50% o menos que se hubiese podido presentar, evento en el cual sí tendríamos que ser conscientes que estaríamos ante un déficit muy grande que no nos permitiría ni siquiera pronunciarnos sobre tales hechos. Así las cosas, en nuestra opinión, sería bien discutible que tan sólo, (aquí sí opera la utilización de esta frase), con un faltante de visitas del 8.6% pueda afirmarse válidamente que el objeto contractual que buscaba el proyecto no se cumplió, dando cabida entonces, bajo ese criterio, a la figura del incumplimiento, desconociendo de plano la realidad de los hechos. Es más, en el peor de los casos, ustedes mismos están señalando que la ejecución llegó hasta el 89%, cifra igualmente muy alta y representativa que, de ninguna manera, puede aceptarse que incida de manera grave en la ejecución del proyecto y afecte de manera grave el cumplimiento del objeto mismo. Esa interpretación sería totalmente absurda y no consultaría para nada la realidad de los hechos, todo lo cual además se desvirtúa con la encuesta de satisfacción que adelantamos en el mes de octubre y que arrojó unos resultados de satisfacción superiores al 90% en la población beneficiaria del proyecto.

De igual forma, en este punto no debe perderse de vista que en el Anexo Técnico se contempló la posibilidad de efectuar descuentos por las visitas que no se reportaran al SIRBE, lo cual quiere decir, en otras palabras, que desde la formulación misma del proyecto, ya había consciencia sobre las diversas situaciones de distinta índole, que en un momento dado podían impedir o afectar, por alguna contingencia que se pueda presentar, que el reporte de visitas ya mencionado no se

diligenciara oportunamente, bien sea porque el usuario tuvo que asistir a una cita médica o tuvo que atender una diligencia de carácter personal, que afectó la realización de la visita y ella realmente no se realizó o también pudo suceder que por alguna circunstancia de último momento, no se reportó con la oportunidad del caso.

El Anexo Técnico, al referirse al Sistema Misional SIRBE, señala lo siguiente:

“El Asociado considerará que el insumo básico para los desembolsos lo determina la información registrada en el Sistema Misional SIRBE WEB (aplicativo de recolección de datos que permite obtener información misión de la población que accede a los servicios sociales de la Secretaría Distrital de Integración Social), **si no registra la información, se realizarán los descuentos relacionados con la atención de la persona mayor.**”

**Así las cosas, es claro que la misma institución era consciente de los problemas que se podrían presentar en un momento dado, y por eso planteó esa forma deducible para el pago.** En relación con las visitas que por razones que ignoramos no se subieron al SIRBE, cabe señalar que en desarrollo del principio constitucional que señala que “lo sustancial prima sobre lo formal”, sería perfectamente viable incluirlas como realizadas, de conformidad con lo que manifestamos anteriormente.

En este orden de ideas, vale la pena citar lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-173 de 2019. Veamos:

“Sentencia C-173 de 2019 Corte Constitucional de Colombia

**Fecha de Expedición:**

25/04/2019

**Fecha de Entrada en Vigencia:**

**Medio de Publicación:**

Gaceta de la Corte Constitucional.

Temas

**Referencia: Expediente D- 12893**

**Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 317, numeral 2º, literal “g” (parcial) de la Ley 1564 de 2012, “[p]or medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.**

**Demandante: Andrés Mateo Sánchez Molina**

**Magistrado Ponente:**

**CARLOS BERNAL PULIDO**

**Bogotá, D. C., veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019).**

**La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente**

**SENTENCIA:**

**PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL SOBRE LAS FORMALIDADES-Contenido y alcance.**

*“Se trata de un principio que se proyecta sobre el ámbito de las regulaciones procesales, para adecuarlas a la búsqueda de la vigencia de un orden justo, y tiene por destinatario, principalmente, a los jueces. Supone que “el proceso [judicial] es un medio”, que se fundamenta en el carácter instrumental de las normas procedimentales, razón por la cual deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo: el de la efectividad de los derechos y garantías reconocidos en las “leyes sustantivas”.*

**PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL EN NORMA PROCESAL-Alcance**

*El principio de prevalencia del derecho sustancial no implica, en forma alguna, que los jueces puedan desconocer las formas procesales y mucho menos que puedan discutir la validez de las normas que establecen requisitos y formalidades. Dichas normas también cuentan con un firme*

*fundamento constitucional y deben ser fielmente acatadas por los jueces, salvo que estos adviertan la necesidad de hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad, en casos concretos. Solo así resulta posible garantizar la igualdad de las partes en el terreno procesal, posibilitar el derecho de defensa en condiciones de equidad, dar seguridad jurídica y frenar posibles arbitrariedades o actuaciones parciales de los funcionarios judiciales.*

**PRINCIPIO DE PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL SOBRE LAS FORMAS-**  
Reiteración de jurisprudencia”.

En otro de sus apartes sigue el informe de supervisión:

“Estos incumplimientos fueron confirmados por el representante legal del asociado en oficio identificado con radicado E2025009744 de 25 de febrero de 2025 adjunto12, al señalar:

(...) durante la vigencia del Convenio debieron efectuarse un total de 12.656 visitas y solo se alcanzó a soportar 10.966, generando una diferencia de 1660 visitas.

En este punto, cabe entonces preguntarse, **qué fue lo que realmente sucedió para que el número total de visitas efectuadas fuera menor a las visitas planeadas (...)**

Este incumplimiento de sus funciones en que incurrieron varios de los contratistas del equipo multidisciplinario que realizaba las visitas correspondientes, al no adelantarlas, no es otra cosa que un incumplimiento de sus obligaciones contractuales, lo que se constituyó en el hecho detonante que se tradujo en la disminución de las visitas realizadas y de ahí la diferencia entre el total de las visitas planeadas y las realizadas durante la ejecución del convenio. (Negrilla fuera del texto).

**“SEGUNDO:**

El asociado FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIOCULTURAL, DEPORTIVO, COMUNITARIO, AGROPECUARIO Y/O AMBIENTAL “FUNDESCO” no garantizó la disponibilidad del talento humano en las condiciones previstas en el estudio previo, anexos técnicos, invitación pública, adendas y todos los documentos que hacen parte del convenio, como establece el compromiso general No 3 del Convenio de Asociación 8223 de 202414, y no garantizó la asistencia del talento humano en el marco de las duplas mencionadas en el anexo técnico y la concertación establecida con los participantes, como establece el compromiso técnico No 415. Lo anterior se concluye con base en la información previamente establecida, referida a que el asociado no realizó el 100% de las visitas de cuidado calificado proyectadas para su realización, de acuerdo con los criterios establecidos en numeral 3.1.4.3.1 desarrollo del acompañamiento interdisciplinario del anexo técnico, y las demás evidenciadas por la supervisión en el ejercicio de verificación de la realización de las visitas, lo que se informa y respalda en el requerimiento contractual No. 7 (adjunto)16.”

**RESPUESTA:**

Tampoco estamos de acuerdo con lo afirmado en este punto por la supervisión, pues la Fundación siempre garantizó la disponibilidad del talento humano en las condiciones previstas en el estudio previo, anexo técnico y demás documentos que hacen parte del Convenio, garantizando la asistencia del talento humano en el marco de las duplas mencionadas en el mismo. Siempre la instrucción que se dio al Coordinador General y a los Coordinadores Zonales fue la de cumplir fielmente lo allí previsto. Otra cosa diferente es que se hayan presentado diversas circunstancias, tales como renunciaciones del personal o cese de actividades para presionar el pago de honorarios, a pesar que en el contrato de prestación de servicios se estipuló claramente que el pago se efectuaría una vez hubiésemos recibido nosotros el pago correspondiente por la Secretaría Distrital de Integración Social.

No debemos olvidar aquí, que la Fundación no recibió un solo pago durante los primeros cuatro (4) meses de la operación, por lo que tuvimos que recurrir a créditos extrabancarios que retrasaron

nuestro flujo de caja para efectuar los pagos de nómina y proveedores con mayor celeridad. Sin embargo, insisto en que también la demora en la aprobación de los informes por parte de ustedes, tuvo mucha incidencia en la oportunidad de los pagos.

En este punto, vale la pena citar lo que las mismas normas de contratación pública establecen:

**“PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD** • Los servidores públicos están obligados 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.** • Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

#### **TERCERO:**

El asociado no dispuso de todos los recursos económicos establecidos En el estudio previo y demás documentos ... no pagó los honorarios de forma oportuna por transferencia bancaria ...

#### **RESPUESTA:**

Tampoco estamos de acuerdo con lo manifestado en este punto, pues ya en varias oportunidades hemos dicho que tuvimos que hacer la operación durante los primeros meses con recursos propios y créditos extrabancarios, para poder cumplir con los pagos del talento humano y proveedores, pues nuestro compromiso siempre fue total con la operación del convenio y a pesar de las dificultades económicas, adelantando las gestiones del caso logramos conseguir los recursos para efectuar dichos pagos. Nunca, en ningún momento, nos desentendimos de la operación, por el contrario, siempre nuestro interés fue el de llevar a buen término la ejecución del Convenio, cumpliendo en lo posible y en la mayoría de los casos con los requerimientos técnicos y a pesar de las múltiples dificultades nunca agachamos la cabeza, siempre insistimos en que la operación se cumpliera de la mejor manera, de acuerdo con lo previsto en el Anexo Técnico, estudios previos y demás documentación.

#### **CUARTO:**

El asociado no ha presentado en las condiciones de oportunidad y calidad pactadas en el Convenio, los informes Nos. 6, 7 y 8 y sus correspondientes facturas y cuentas de cobro, documentos de soporte y demás requisitos para el desembolso de los aportes respecto de los periodos de ejecución de octubre/24 a enero/25 ...

#### **RESPUESTA:**

Los informes de noviembre y diciembre ya se radicaron así:

Informe No. 6: Radicado el 21 de abril – Primeras observaciones mayo 12 – Respondidas mayo 15.

Informe No. 7 : Radicado el 28 de abril – Primeras observaciones mayo 15 – Respondidas junio 13.

El informe del mes de enero está pendiente de presentar, por cuanto debemos tener certeza de los pagos a efectuar de acuerdo con la aprobación o no de las visitas que se efectuaron, pero no se reportaron al SIRBE.

#### **QUINTO:**

#### **CONSECUENCIAS JURÍDICAS - PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO QUE SE PRETENDE ADELANTAR**

...

“Por lo anteriormente señalado, se evidencia que se dan los supuestos necesarios para una declaratoria de incumplimiento parcial con efectividad sobre la cláusula penal pecuniaria, dado que

se celebró válidamente el contrato, y se pactaron unos compromisos a cargo de ambas partes, lo que implica que se cumplen las condiciones previas para la existencia de la responsabilidad contractual, y según lo descrito, no existe justificación legal válida para el incumplimiento de los compromisos contractuales.

Al respecto, la CLÁUSULA DECIMA del Convenio de Asociación No 8223 de 2024

“PROCEDIMIENTO POR INCUMPLIMIENTO” señala:

La Secretaría Distrital de Integración Social – SDIS podrá imponer multas y declarar el incumplimiento parcial, total, defectuoso o tardío de la(s) obligación(es) del convenio, de conformidad con lo establecido por el artículo 17 la Ley 1150 de 2007, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, y demás normas aplicables, así: (...)

B. CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA: El incumplimiento de las obligaciones surgidas en virtud de la ejecución de este Convenio de Asociación serán sancionadas pecuniariamente previo agotamiento del debido proceso establecido en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, en concordancia con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, de conformidad con las siguientes estipulaciones: Si el incumplimiento es total o parcial, defectuoso o tardío del Convenio de Asociación, al Asociado

pagará a título de cláusula penal, una suma equivalente al 20 % del valor total del convenio, **a título de estimación anticipada de los perjuicios que este llegare a sufrir en caso de incumplimiento total o parcial de sus obligaciones**, el valor de la cláusula penal pecuniaria que se haga efectiva, se considerará como pago parcial pero no definitivo de los perjuicios causados. (...) (Negrilla fuera del texto).

Para justificar el incumplimiento de los compromisos previamente referidos el Convenio, se analizará la jurisprudencia relevante que respalda el derecho de la entidad estatal a exigir las correspondientes sanciones a que haya lugar, como consecuencia, de la falta de cumplimiento y el impacto negativo en el servicio para el cual fue contratado, la FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIOCULTURAL, DEPORTIVO, COMUNITARIO, AGROPECUARIO Y/O AMBIENTAL FUNDESCO.

De acuerdo con el principio general del derecho, los contratos deben ser cumplidos de buena fe y conforme a lo pactado; el incumplimiento parcial, defectuoso y tardío del Convenio, que afecta su objeto y el servicio social para el que se suscribió, se considera una violación sustancial del acuerdo. Este principio ha sido reafirmado en diversas sentencias, entre ellas:

Sentencia de la Corte Constitucional C-499 de 2015: “FACULTAD CONFERIDA A LAS ENTIDADES PÚBLICAS, PARA CUANTIFICAR LOS PERJUICIOS QUE SE DERIVAN DEL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATISTA-No desconoce el derecho de igualdad, ni el debido proceso, ni el principio de buena fe, así como tampoco, la prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades”

(...)

En este sentido, faculta a las Entidades Estatales en caso de que se declare el incumplimiento del contrato por parte del contratista, cuantificar los perjuicios derivados, como consecuencia de no ejecutar las obligaciones contractuales para la cual fue contratado, a través de un procedimiento administrativo regulado que busca asegurar la protección efectiva del interés público.

Sentencia N° 68001-23-31-000-1996-02081-01 (17009) Consejo de Estado- Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN TERCERA, 13 noviembre 13 de 2008 (Potestad sancionatoria de la administración):

Una vez termine el plazo de ejecución del contrato, la Entidad Estatal tiene la posibilidad de declarar el incumplimiento hasta el término para realizar la liquidación. Si durante dicho término, la Entidad Estatal encuentra que existe el incumplimiento, deberá expedir un acto administrativo que lo declare, cuantificando los perjuicios de este, imponiendo las sanciones pactadas en el contrato e imponiendo la cláusula penal, según corresponda.

A su vez, la Entidad Estatal deberá señalar en el acto administrativo de declaratoria de incumplimiento el término en el cual hará efectiva las pólizas, si fueron pactadas y el cobro de los perjuicios que le imponga al contratista. La suficiencia de la garantía de cumplimiento, así como el valor de la cláusula penal tienen el objetivo de tasar anticipadamente los perjuicios, por tal razón, las Entidades Estatales deben tasar los perjuicios de manera proporcional.

#### RESPUESTA:

Inicialmente debo señalar que los hechos en que se fundamenta la posible declaratoria de incumplimiento parcial con efectividad sobre la cláusula penal pecuniaria, tuvieron ocurrencia por circunstancias totalmente ajenas a nuestra voluntad, de las que ya tiene conocimiento la entidad, con ocasión del relato que hemos hecho de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en que se ha desarrollado la ejecución del proyecto.

Sobre el particular, vale mencionar lo señalado por el CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejero Ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ Bogotá D.C., primero (01) de diciembre de dos mil veintitrés (2023) Radicación: Demandante: Demandado: Acción: Asunto: 440012340000201700009 01 (63.918) Consorcio LF RIO Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil Controversias contractuales Sentencia de segunda instancia:

“Esta Corporación ya ha tenido oportunidad de precisar que cuando la declaratoria de incumplimiento se circunscribe a hacer efectiva la cláusula penal, dada su naturaleza de mecanismo indemnizatorio **por cuya virtud las partes valoran anticipadamente los perjuicios por la inobservancia de las obligaciones pactadas**, el ejercicio de esta prerrogativa se extiende de forma posterior al vencimiento del plazo de ejecución del negocio jurídico, inclusive hasta su liquidación.” (Negrilla fuera del texto).

Ahora bien, si nos retrotraemos al reciente proceso sancionatorio que la entidad también adelantó en nuestra contra, pero con fundamento en hechos diferentes y que finalmente fue archivado de conformidad con la aplicación de lo previsto en la Ley 1474 de 2011, artículo 86, tenemos entonces forzosamente que acudir a la revisión de sus consideraciones pues ello tiene incidencia directa en el presente caso. Veamos:

#### RESOLUCIÓN NÚMERO 1474 DEL 16 DE MAYO DE 2025

“Por la cual se decide sobre el procedimiento administrativo sancionatorio N° PAS-OJ-008-2024, por el presunto incumplimiento del Convenio No 8223-de 2024, suscrito entre la FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIOCULTURAL, DEPORTIVO, COMUNITARIO, AGROPECUARIO Y/O AMBIENTAL- FUNDESCO y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACION SOCIAL”.

...

“Para el caso que nos ocupa, de conformidad con lo establecido en la Ley y en la Jurisprudencia, es evidente entonces que los cargos objeto del presente proceso sancionatorio se encuentran superados **y teniendo en cuenta que no se advierten posibles perjuicios a la SDIS**, corresponde a este Despacho, terminar la presente actuación administrativa.

En mérito de lo expuesto, la suscrita Jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaría Distrital de Integración Social. (Negrilla fuera del texto)

#### RESUELVE:

ARTÍCULO 1o. TERMINAR el proceso administrativo sancionatorio No PAS -OJ- 008 de 2024 por el presunto incumplimiento de las Obligaciones del Convenio No 8223 de 2024, suscrito entre la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL y la FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIOCULTURAL, DEPORTIVO, COMUNITARIO, AGROPECUARIO Y/O AMBIENTAL-FUNDESCO, cuyo objeto es: "AUNAR RECURSOS TÉCNICOS, FÍSICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA LA OPERACIÓN DEL SERVICIO CENTRO DÍA A TU CASA A TRAVÉS DE ACCIONES DE ACOMPAÑAMIENTO INTERDISCIPLINARIO Y ASISTENCIA PERSONAL PARA PERSONAS MAYORES DEL DISTRITO CAPITAL", por los hechos que fueron descritos en el informe de presunto incumplimiento que fue presentado por la funcionaria DIANA MORA BETANCOURT, Subdirectora para la Vejez para la fecha de los hechos, mediante Informe de fecha 04 de diciembre de 2024 radicado I2024035944, atendiendo a las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo."

"ARTÍCULO 2o. ORDENAR EL ARCHIVO ..."

Así las cosas, si hace un mes la Secretaría Distrital de Integración Social consideró que con las situaciones presentadas en la ejecución del Convenio no se advertían posibles perjuicios en su contra, no hay razón para pensar que en este momento, un mes después, las cosas hayan cambiado pues los hechos allí previstos como fundamento del proceso sancionatorio que se pretendía aplicar y los hechos que sirven como fundamento de la presente acción están íntimamente ligados y, aunque no son los mismos, sí pueden considerarse como parte de un todo indisoluble, lo que lleva necesariamente a considerar que al no existir perjuicio alguno, se cae la finalidad primaria que perseguía su imposición, es decir, el sustento legal que lo respaldaba no da lugar para que ahora se haga exigible una sanción con el mismo propósito de la acción inicial.

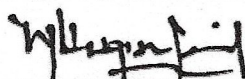
### **CONCLUSIONES:**

De todo lo anteriormente expuesto, podemos dejar en claro lo siguiente:

1. Nosotros como contratistas hemos sido muy respetuosos de las condiciones previstas en los estudios previos, anexo técnico y demás documentos.
2. A pesar de las dificultades que tuvimos para realizar la ejecución, ésta se hizo de la mejor manera posible, logrando el cumplimiento del objeto contractual previsto, dados los altos porcentajes de cumplimiento de nuestras obligaciones.
3. Las inconsistencias encontradas por la Secretaría en manera alguna constituyen un hallazgo grave que en algún momento comprometiera la ejecución del Convenio, tal como quedó demostrado con los resultados finales de la ejecución.
4. Al reconocer la misma Secretaría que de la ejecución realizada por FUNDESCO no se deriva perjuicio alguno en su contra, desaparece el fundamento inicial que supuestamente tenía la exigencia de la imposición de la cláusula penal, por los supuestos incumplimientos de nuestra parte.

En los anteriores términos, consideramos haber dado respuesta a sus requerimientos.

Cordialmente,



**MAURICIO ALFONSO DUQUE LENIS**  
Representante Legal