Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado N°: 1200OAJ-2025-0000301-IE
No. Caso: 1622249
Fecha: 07-10-2025 19:18:28
Rad. Padre: 3200SAF-2025-0001726-IE

MEMORANDO

BOGOTÁ D.C

PARA: MARIA BERENICE DEVIA RODRIGUEZ
Subdirección Administrativa Y Financiera

DE: JEFE DE OFICINA

ASUNTO: Concepto Procedimiento Conminatorio de Penalizaciones

Respetada Doctora,

Recibimos solicitud del asunto, por medio del cual requiere concepto jurídico de conformidad con las funciones asignadas como supervisora del Contrato de Comisión No. 29346 de 2023, que atiende el servicio de vigilancia del INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI – IGAC., a cargo de la COOPERATIVA AUTÓNOMA DE SEGURIDAD CTA - COAUTONOMA.

Para el desarrollo del concepto se realizará una descripción de la competencia de esta oficina, el problema jurídico, el marco normativo y, finalmente, el análisis jurídico del caso.

I. COMPETENCIA

De acuerdo con lo previsto en el numeral 8° del artículo 12 del Decreto 846 de 2021, la Oficina Asesora Jurídica del IGAC tiene la función y la competencia para expedir conceptos jurídicos por solicitud de alguna dependencia del Instituto.

Estos conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, a la luz del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, por regla general no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Esto significa que, esta OFICINA ASESORA JURÍDICA no resuelve casos concretos o particulares, por ende, no define derechos, no asigna obligaciones, ni tampoco establece responsabilidades, sino que emite conceptos jurídicos sobre un punto materia de cuestionamiento, duda o desacuerdo que ofrezca la interpretación, alcance y/o aplicación de una norma jurídica o la resolución de una situación fáctica genérica relacionada con el objeto y

misionalidad del IGAC.

II. PROBLEMA JURÍDICO Y/O CONSULTA

De la solicitud se desprende que el problema jurídico se centra en resolver los siguientes interrogantes, a saber:

1. *¿Es procedente continuar con el procedimiento de penalización y aplicar el % notificado al operador de vigilancia?*
2. *Teniendo en cuenta la naturaleza de los incumplimientos ¿es viable subsanar el procedimiento y suscribir un acta de evaluación de los servicios del operador? Si la respuesta es afirmativa ¿Qué tipo de compromisos pueden ser objeto de verificación?*
3. *¿Es necesario iniciar de nuevo con todo el procedimiento de penalización o se considera que lo referido en el párrafo 1ro si fue cumplido a cabalidad?*
4. *¿Existe algún riesgo jurídico de posibles acciones legales por parte del operador de vigilancia?.*

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política: art. 209.
- Ley 84 de 1873. art. 1602
- Ley 80 de 1993. art. 13, 40
- Ley 1150 de 2007
- Ley 1437 de 2011. N° 7 art. 3, 28.
- Ley 1474 de 2011
- Decreto N° 019 de 2012
- Ley 1755 de 2015. art. 28
- Decreto 1082 de 2015.
- Decreto Único Reglamentario N° 1082 de 2015
- Decreto 846 de 2021.
- Procedimiento de Supervisión e Interventoría de los Contratos, Código PC-GCO-02. Vigencia de 14 de diciembre de 2021. Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. Definiciones. Artículo 5.3.3.
- Sentencia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación N°23001-23-31-000-1997-08763-01(17552).
- Sentencia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación N° 25000-23-36-000-2017-00442- 01 (64165)
- Sentencia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejera ponente: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR Bogotá, D. C., 25 de febrero de 2009. Radicación N° 85001-23-31-000-1997-00374-01(15797).

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

Para iniciar este análisis jurídico, es importante traer a colación que, la SUBDIRECCION ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA – SAF., dio aplicación al procedimiento establecido en la cláusula No. 11 de la Ficha Técnica de Negociación (FTN) "Condiciones y causas relacionadas con

la calidad y oportunidad que generan el incumplimiento del servicio", esto a través de notificación con el radicado No. 3200SAF-2024-000319-EE del 30 de diciembre de 2024, sobre el inicio de un procedimiento de penalizaciones. Lo anterior, en observancia a los eventos calificados por la SAF, como irregulares, presentadas al interior del IGAC (Sede Central), suscitados los días 12 y 17 de diciembre de 2024, lo cuales conllevan a incumplimientos parciales de la Ficha Técnica de Negociación (FTN) y la Ficha Técnica de Producto (FTP) del contrato de servicio de vigilancia, suscrito con la COOPERATIVA AUTÓNOMA DE SEGURIDAD CTA – COAUTONOMA.

Es preciso indicar que, la Contratación Estatal en Colombia, tiene amplios fundamentos jurídicos; el primero, es el establecido en la Constitución Política de Colombia, atinente a los principios de la función administrativa, de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, establecidos en el artículo 209; la Carta Magna, le concedió al Congreso de la República, la potestad de expedir un Estatuto General de Contratación Pública; nace así la Ley 80 de 1993, por medio de la cual, se emite el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, estableciéndose de esta forma, el marco general para la celebración, ejecución y control de los contratos en la Administración Pública.

Posteriormente, se expide la Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la Eficiencia y la Transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos; la Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, el Decreto N° 019 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, y por último, pero menos importante, el Decreto Único Reglamentario N° 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

Bajo el recuento normativo, y en especial de la Ley 80 de 1993, encontramos en su artículo 13, lo siguiente:

> ***"(…) ARTÍCULO 13. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE A LOS CONTRATOS ESTATALES.*** *Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley.*
> *Los contratos celebrados en el exterior se podrán regir en su ejecución por las reglas del país en donde se hayan suscrito, a menos que deban cumplirse en Colombia. (…)"*

Así mismo, en el artículo 23 de la citada norma, están dispuestos los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales**,** dentro de los cuales tenemos, el Principio de Transparencia, Economía y Responsabilidad, atendiendo los postulados que rigen la función administrativa.

Según el Departamento de la Función Púbica en Colombia, la finalidad de la Contratación Estatal en Colombia, es la siguiente:

> *"Con la celebración de los contratos, las entidades estatales buscan el cumplimiento de los fines del Estado, así como la continua y efectiva prestación de los servicios públicos. El particular, por su parte, al contratar con el Estado debe considerar que, al celebrar y ejecutar tales contratos, además de tener su propia utilidad, colabora con el Estado en la consecución de sus fines, así como con el cumplimiento de su función social. Para la consecución de los fines del Estado, las entidades estatales, así como los particulares. deben cumplir a cabalidad con los deberes y obligaciones que les impone la ley."*[1]*(Subraya fuera de texto)*

[1] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gerentes/Modulo4/tema-1/5-finalidad.html

La anterior premisa quiere decir que, el Contrato es Ley para las partes que lo suscriben, el cual no puede ser invalidado sin el consentimiento mutuo o por causas legales, ya que los contratantes deben respetar lo allí acordado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1602 del Código Civil Colombiano.

Acerca del contrato como Ley para las partes y la Autonomía de la Voluntad de los contratantes, el CONSEJO DE ESTADO en SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO Bogotá, D.C., 22 de julio de 2009. Radicación número: 23001-23-31-000-1997-08763-01(17552) Actor: ALBERTO VERGARA MELLADO; expresó lo siguiente:

> *"El contrato, como expresión nítida que es de la autonomía de la voluntad, se rige por el principio "lex contractus, pacta sunt servanda", consagrado positivamente en el artículo 1602 del Código Civil, por cuya inteligencia los contratos válidamente celebrados son ley para las partes y sólo pueden ser invalidados por consentimiento mutuo de quienes los celebran o por causas legales. En perfecta consonancia, el artículo 1603 de la misma obra, prescribe que los contratos deben ser ejecutados de buena fe y, por consiguiente, obligan no sólo a lo en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación o que por ley le pertenecen a ella sin cláusula especial. La inobservancia o violación de estos principios, que suponen el carácter y la fuerza vinculante para las partes y con efectos frente a terceros de un contrato existente y válido, como fuente de obligaciones que es (art. 1494 C.C.), con el consiguiente deber de tener en cuenta en su ejecución las exigencias éticas y de mutua confianza, hace caer en responsabilidad a la parte que comete la infracción al contenido del título obligacional.*
> *(…)*
> *En conclusión, en los contratos bilaterales o conmutativos -como son comúnmente los celebrados por la Administración-, teniendo en cuenta la correlación de las obligaciones surgidas del contrato y la simetría o equilibrio de prestaciones e intereses que debe guardar y preservarse, la parte que pretende exigir la responsabilidad del otro por una conducta alejada del contenido del título obligacional debe demostrar que, habiendo cumplido por su parte las obligaciones del contrato, su co-contratante no cumplió con las suyas."*

Así mismo, y en relación con el principio de ser el Contrato Ley para los contratantes, el CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C. CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES. 2 de marzo de 2022. Radicación N°: 25000-23-36-000-2017-00442- 01 (64165).

> *"Si los contratos legalmente celebrados 'son una ley para los contratantes' (art. 1602 C.C.) y, por consiguiente, 'deben ejecutarse de buena fe' y 'obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella' (art. 1603 ib.), lógico resulta que su incumplimiento injustificado esté sancionado por la ley misma y que tal comportamiento, por ende, habilite al contratante inocente para solicitar, por una parte, se ordene su cumplimiento forzado o se disponga su resolución y, por otra, cuando la infracción le ha ocasionado un daño, que se le indemnice, reparación que puede reclamar en forma accesoria a la petición de cumplimiento o resolución o en forma directa, si lo anterior no es posible, (…). Sobre el particular tiene dicho esta Sala de la Corte: 'El contrato legalmente celebrado vincula a las partes y las obliga a ejecutar las prestaciones convenidas, de modo que si una de ellas incumple las obligaciones que se impuso, faculta a la otra para demandar bien que se le cumpla, que se le resuelva el contrato o el pago de los perjuicios que se le hayan causado por el incumplimiento, pretendiendo éstos últimos ya de manera principal (arts. 1610 y 1612 del C.C.) o ya de manera accesoria o consecuencial (arts. 1546 y 1818 del C.C.), los que se encaminan a proporcionar a la parte cumplida una satisfacción pecuniaria de los daños ocasionados"*

Ahora bien, examinado, el artículo 40 de la Ley 80 de 1993[2], encontramos que, este formula

[2] ***ARTÍCULO 40. DEL CONTENIDO DEL CONTRATO ESTATAL.*** *Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza.*

cual es el contenido del Contrato Estatal, en garantía de la autonomía de la voluntad de la entidad para el cumplimiento de los fines estatales; dentro de las cuales se pueden incluir diferentes tipos de modalidades, condiciones, clausulas o estipulaciones que son necesarias para que las partes queden conformes con lo que se pacte; claro está, siempre que no sean contrarias a la Constitución Política, la Ley y los principios de la función pública, que se encuentran dispuestos en el artículo 209 de la C.P.; ampliamente descritos.

Respecto de las estipulaciones o cláusulas que se pueden encontrar en los contratos suscritos con entidades del Estado tenemos que, el Consejo de Estado, ha realizado un análisis de aquellas que son de obligatorio cumplimiento, mismas que están revestidas de legalidad, y que en muchas oportunidades están orientadas para favorecer al Estado, ello, por diferentes razones y que, en la mayoría de los casos, tienen relación con la prestación del servicio que se contrata. En este sentido, el CONSEJO DE ESTADO en su SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA Consejera ponente: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR Bogotá, D. C., 25 de febrero de 2009. Radicación N° 85001-23-31-000-1997-00374-01(15797)., expresó:

> *"El artículo 3º de la Ley 80 de 1993, establece que los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con la consecución de tales fines, precepto éste que se encuentra íntimamente ligado con la disposición contenida en el ordinal 1º del artículo 14 ibídem, en la medida en que ordena a las entidades estatales ejercer la dirección general del contrato al igual que les atribuye la responsabilidad de ejercer el control y la vigilancia del mismo, para el cumplimiento de dichas finalidades. Los anteriores preceptos justifican la existencia de las potestades y de las cláusulas excepcionales que en todos los casos son materia de previsión legal y que en la mayoría de los eventos están conferidas a favor de las Entidades Estatales y excepcionalmente a favor de los contratistas, como sucede, por vía de ejemplo, con la potestad que se confiere al contratista de terminar unilateralmente el contrato y que el inciso segundo del artículo 16 de la Ley 80 de 1993 enuncia como facultad de renunciar unilateralmente a la ejecución del mismo cuando, como consecuencia de la facultad excepcional conferida a favor de la Entidad Estatal, ésta decide modificar unilateralmente el contrato en más del 20% de su valor. Las facultades excepcionales y las que algunos doctrinantes llaman cláusulas de privilegio, son preceptuadas y desarrolladas, en gran parte, por los artículos 14, a 19 de la Ley 80 de 1993, aun cuando algunas de tales potestades se encuentran reguladas por otros preceptos contenidos en la misma normatividad, pero en todo caso responden a la finalidades de la contratación estatal y propenden por la protección de los intereses generales y la prestación de los servicios públicos, razón por la cual puede entenderse que, en veces, los co-contratantes en este tipo de relaciones negociales no se encuentran en un plano de igualdad pues dadas las especiales circunstancias señaladas, el particular se ubica en una relación de subordinación respecto de su co-contratante, que es el Estado.*

Ahora bien, revisado el procedimiento contractual del SERVICIO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA., surtido entre el IGAC y COAUTONOMA, podemos observar que, este se llevó a cabo través de la Bolsa Mercantil de Colombia SA., y el Mercado de Compras Públicas; a través del cual las entidades del Estado pueden adquirir bienes y servicios manera transparente, eficiente y segura, con características técnicas y uniformes, con precios que se encuentran establecidos en el mercado.

Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.
En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración.

Este tipo de contratación se desarrolla bajo la modalidad de selección abreviada por bolsa de productos, prevista en la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, en la cual pueden intervenir, Comitente Comprador, una Sociedad Comisionista Compradora, una sociedad Comisionista Vendedora, Comitente Vendedor y un Comisionista vendedor.

Por su parte, y de conformidad con lo dispuesto en el **PROCEDIMIENTO DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DE LOS CONTRATOS**, **CÓDIGO PC-GCO-02**, con fecha de vigencia de 14 de diciembre de 2021, podemos observar las siguientes definiciones, así:

> *"(…) **CLÁUSULA PENAL:** Es una estipulación contractual en la cual las partes realizan una estimación anticipada de los perjuicios que se llegaren a causar con el incumplimiento de alguna de ellas. Procede siempre y cuando se haya pactado expresamente en el contrato.*
>
> ***CONTRATO:** Acuerdo de voluntades escrito celebrado entre el IGAC y el contratista, en el cual una parte se obliga con otra a cumplir el objeto pactado, por un determinado valor. El contrato debe contener la forma de pago, los plazos o términos de duración, las obligaciones específicas de cada una de las partes, las sanciones, la obligación de constituir garantías y en general todas las demás cláusulas que correspondan de acuerdo con la ley o según la naturaleza del tipo de contrato.*
>
> ***MULTAS:** Sanción pecuniaria que puede imponer el IGAC en ejercicio de su función de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, con el objeto de constreñir o apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, una vez se verifique el acaecimiento de incumplimientos parciales en vigencia del plazo contractual.*
>
> ***SUPERVISIÓN:** Es la función que ejercen los servidores públicos de la misma entidad para realizar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto contractual, cuando no se requieran conocimientos especializados."*

Que dentro de las Políticas de Operación del Procedimiento en mención encontramos el numeral, 5.3.3., el cual establece:

> *"(…) **SERVIDOR PÚBLICO DESIGNADO COMO SUPERVISOR Y CONTRATISTA CUYO OBJETO SEA EL DE REALIZAR LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA**. Aceptar la designación como supervisor, salvo que medie un evento de caso fortuito o fuerza mayor o se encuentre incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad, debidamente sustentados. En este caso el ordenador del gasto autorizará el cambio.*
> *(…)*
>
> *Coordinar, vigilar y controlar la ejecución del objeto contratado, para garantizar que las obligaciones contractuales se cumplan, además debe desarrollar las actividades necesarias para evitar la concreción de riesgos que puedan comprometer a la entidad y que fueron identificados en la matriz de riesgos del proceso.*
> *(…)*
>
> *Adelantar revisiones periódicas sobre la ejecución del contrato o convenio de acuerdo con el objeto y naturaleza de este, con el fin de determinar si las actividades adelantadas por el contratista se ajustan a lo estipulado, y cuando dichas condiciones no se cumplan, hacer los requerimientos del caso al contratista exigiendo la ejecución idónea y oportuna del objeto del contrato, garantizándole el debido proceso. Realizar un adecuado control de ejecución teniendo en cuenta lo establecido en los pliegos de condiciones, la oferta seleccionada, los demás documentos que hacen parte integrante del contrato o convenio objeto de supervisión, los derechos y obligaciones de las partes, y el procedimiento establecido en el contrato o convenio para el reconocimiento de los derechos de contenido económico e igualmente lo indicado en el presente procedimiento.*
> *(…)*

Requerir al contratista por escrito para el cumplimiento de las obligaciones en los términos y condiciones pactadas, garantizándole su derecho al debido proceso, teniendo en cuenta que al contratista debe tener la oportunidad de controvertir los hechos, los derechos y las pruebas que fundamentan el requerimiento.

Informar por escrito exponiendo de manera clara y suficiente los hechos cuando evidencie graves irregularidades en la ejecución de un contrato o convenio que podrían configurar un presunto incumplimiento dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la ocurrencia de los mismos al Ordenador del Gasto con copia a la Coordinación GIT Gestión Contractual o al profesional con funciones de abogado en las DT.

Elaborar la documentación y el soporte requerido frente a la necesidad de hacer efectivas las garantías del contrato.

Solicitar que la Entidad haga efectivas las garantías del contrato, cuando haya lugar a ello, y suministrarle la justificación y documentación correspondientes.

Cuando el contratista no subsane las deficiencias del objeto contratado en el tiempo requerido, el supervisor o interventor según corresponda, presentará según corresponda, informe de supervisión o de interventoría al ordenador del gasto con copia la Coordinación GIT Gestión Contractual, con el fin de analizar la viabilidad de iniciar proceso sancionatorio por presunto incumplimiento contractual, en aras de salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados. Este informe deberá contener como mínimo lo siguiente:

- *Los hechos que constituyen el presunto incumplimiento, señalando las fechas exactas, las causales generadoras del mismo, la relación de todas las obligaciones contractuales presuntamente incumplidas ya sea en forma parcial o total y las cláusulas en que se enmarcan.*
- *Evidencia de los requerimientos efectuados al contratista para impulsar el cumplimiento de las obligaciones contractuales.*
- *Evidencia de las respuestas otorgadas por el contratista si las hubo, precisando las razones por las cuales usted como supervisor considera que no son de recibo.*
- *El estado de ejecución técnica y financiera del contrato y relación de pagos efectuados. 5. Tasación de los perjuicios ocasionados a la entidad por el no cumplimiento de cada una de las obligaciones.*
- *Identificación de los efectos nocivos que generó o llegará a generar para la Entidad el incumplimiento del contrato, tales como lo son los productos no entregados. 7. La demás información o soportes que considere pertinente."*

En el mentado procedimiento, el punto N° 12, de la FICHA TÉCNICA DE NEGOCIACIÓN. TIPO SERVICIO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA, establece lo siguiente:

"La Supervisión de la negociación a cargo del Comitente Comprador será ejercida por el subdirector Administrativo y Financiero del Comitente Comprador y/o por quien delegue el ordenador del gasto.

En ambos casos, se actuará de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993, Ley 1474 de 2011 o normas que lo complementen, modifiquen o adicionen. El SUPERVISOR DE LA NEGOCIACIÓN deberá realizar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico de la negociación, verificando además la correcta ejecución del objeto contratado, en el periodo de la negociación." (Subraya fiera de texto)

V. DEL ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Es importante recordar que, tal y como fue manifestado anteriormente, esta OFICINA ASESORA JURÍDICA no resuelve casos concretos o particulares, no define derechos, no asigna obligaciones, ni tampoco establece responsabilidades, lo que quiere decir que, esta solicitud de concepto, se resuelve sobre aquellas dudas o cuestionamientos que pueda presentar la SAF, sobre la situación planteada para que esta última dentro de las funciones asignadas, sea la encargada en la toma de decisiones, respecto de una situación fáctica genérica relacionada con el objeto y la misionalidad de dicha dependencia.

Ahora bien, de los hechos expuestos en la solicitud, tratan de acontecimientos suscitados el día 12 y 17 de diciembre de 2024, donde miembros del servicio de vigilancia o seguridad contratados por el IGAC, permitieron la entrada a personas ajenas a la entidad sin la debida autorización de los miembros de la Dirección de esta institución, ni con medición de la respectiva orden judicial que lo permitiera.

Tiene mayor relevancia, el hecho ocurrido el 12 de diciembre de 2024, donde un agente de la Policía Nacional, ingresó a las instalaciones del IGAC, hecho que, según las versiones de la peticionaria, nunca fue informado, ni mucho menos reportado por el supervisor de vigilancia de la empresa COAUTONOMA. Sin embargo. Ambos hechos (12 y 17 de diciembre de 2024) no fueron relatados en las minutas que se utilizan para reportar o registrar, todas las actividades, novedades, incidentes y eventos importantes ocurridos durante un turno de seguridad.

Según lo manifestado por la SAF, los hechos mencionados, conllevaron al incumpliendo por parte de COAUTONOMA, del contrato suscrito con el IGAC y por esta última, violándose lo estipulado en la cláusula N° 26 de la Ficha Técnica de Negociación (FTN), que señala:

> "(…) *26) Por ningún motivo debe permitir el ingreso de personal armado a la entidad, ni almacenar el mismo, hasta no recibir autorización por parte del supervisor de la entidad del IGAC".*

Así mismo, con ocasión a las omisiones de la empresa, COAUTONOMA., se incumplieron, las siguientes obligaciones de la Ficha Técnica de Producto, así:

> *"VIGILANTE Y VIGILANTE RECEPCIONISTA: (…) 13) Reportar en forma inmediata ante los supervisores de la empresa de vigilancia y del responsable de seguridad en cada una de las regionales del IGAC, cualquier anomalía que se presente con la prestación del servicio"*
>
> *"SUPERVISOR DEL SERVICIO DE VIGILANCIA: (…) 9) Reportar diariamente al asistente de operaciones la planilla de control, novedades y disciplinarias"*

Por último, expresan que, otra de las faltas cometidas y que violan lo dispuesto en el contrato por parte de COAUTONOMA., tienen que ver con la omisión realizada por el funcionario (supervisor) de turno, el cual no registró en las minutas de vigilancia los hechos de los días antes descritos, teniendo como consecuencia, el incumplimiento de la Ficha Técnica de Producto (FTP) N° 4°, que indica:

> *"4) Responder por el registro y control de las minutas de servicio, las cuales almacenará en físico hasta por 5 años y en medio magnético hasta por 20 años después de su acta de cierre."*

Se expresa que, en razón a las múltiples irregularidades, las cuales se encuentran ampliamente probadas, la propia COAUTONOMA, inició proceso de descargos contra el supervisor de turno, y tomo la decisión de relevar de su cargo a dicho funcionario, por la falta grave al no dar aviso de manera inmediata de lo sucedido.

A su vez se indicó que, producto de los hechos ocurridos, el IGAC., sufrió un DAÑO REPUTACIONAL, toda vez que, este ente, tiene bajo su custodia numerosas fichas catastrales de todo el país; perjuicio que, a juicio de la SAF, se encuentra ampliamente probado, a través de los diferentes documentos recolectados durante el transcurso de los hechos suscitados; de la misma forma, los hechos ponen en riesgo las relaciones que se tienen con la Universidad Nacional de Colombia.

Revela la consultante que, dentro del procedimiento para detectar las posibles fallas y responsabilidades, se llevó a cabo diferentes requerimientos y descargos a la empresa que presta el servicio de vigilancia, garantizando con ello el Derecho al Debido Proceso y al Derecho a la Defensa, con lo cual, aunque se desvirtuaron algunos hechos; tres (3) de ellos no tuvieron la misma

suerte.

Informa la SAF, que, el día 19 de diciembre de 2024, se citó a COAUTONOMA, donde se le realizó un llamado de atención y se le requirió formalmente un reporte de los hechos ocurridos, los días 12 y 17 de diciembre de 2024.

Posteriormente, COAUTONOMA, el día 24 de diciembre de 2024, allega el reporte solicitado; y el día 30 de diciembre de 2024, el IGAC, luego del estudio de dicho reporte, procede a activar el procedimiento de penalizaciones, ya que, de la mencionada respuesta se confirmaron las inconsistencias que sirven de fundamento para activar las penalizaciones.

Luego de la activación del procedimiento de las penalizaciones, COAUTONOMA, el día 2 de enero de 2025, emite comunicado donde tratan de desvirtuar los diferentes eventos que sirven de base para el incumplimiento, sin embargo, el IGAC., a través de oficio radicado con N° 3200SAF-2025-0000020 del 27 de enero de 2025, decide ratificar los tres (3) eventos individuales de incumplimiento y proceden, con la aplicación de lo dispuesto en el párrafo 3° de la cláusula 11 de la FTN, al cual enuncia:

> *"En caso de incumplimiento parcial de alguna de las obligaciones del comitente Vendedor consignadas en las fichas técnicas de negociación y documento de condiciones especiales, específicamente, las relacionados con la prestación del servicio con el personal requerido en las sedes establecidas, así como con las obligaciones de cumplimiento de las normas de seguridad industrial y de salud ocupacional, anteriormente enunciadas, las partes acuerdan que, el comitente vendedor, a través de su comisionista vendedor, reconocerá al comitente comprador un cero punto dos por ciento (0,2%) del valor de la negociación adjudicada por cada evento que implique una obligación incumplida hasta llegar a dos por ciento (2.0%)"*

Por último, el día 19 de febrero de 2025, COAUTONOMA, emite un nuevo pronunciamiento en el que expresa algunas consideraciones, tales como; que no se está respetando el procedimiento de penalizaciones. La SAF, manifiesta que, a la fecha, la penalidad antes mencionada, no se ha hecho exigible, pese a que tal decisión le fue notificada a la empresa de servicio de seguridad.

Bajo lo expuesto, se procede a dar respuesta a los interrogantes planteados, así:

1. ***¿Es procedente continuar con el procedimiento de penalización y aplicar el % notificado al operador de vigilancia?***

Para dar respuesta a este interrogante, es primordial remitirnos a lo dispuesto en los numerales 10 y 11 del artículo 37 del Decreto N° 846 de 2021[3], por el cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi., donde observamos que, los artículos señalados, disponen como una de las funciones específicas de la Subdirección Administrativa y Financiera, aquella correspondiente con la ejecución y asesoría contractual de las distintas dependencias del instituto y por ende a la misma SAF, en lo que respecta a gestión precontractual, contractual y postcontractual; es decir, en la supervisión de los contratos y convenios suscritos, garantizando que estos se ajusten a la normatividad legal vigente y a las políticas del IGAC.

En este orden, es la SAF, la dependencia encargada de determinar si el procedimiento de penalización surtido frente a un contratista en presunto incumplimiento, ha nacido a la vida jurídica

[3] ***10.*** *Adelantar la gestión precontractual, contractual y postcontractual, garantizando que se ajusten al marco legal de la contratación y los planes, programas y proyectos de la entidad.*
11. *Asesorar y apoyar a las distintas dependencias de la Entidad en los temas relacionados con la etapa precontractual, contractual y supervisión de los contratos y convenios suscritos.*

en debida forma, y también, si procede seguir adelante con la ejecución de dicho procedimiento. Tendrá la SAF que evaluar en primera instancia, y entre otras; (i) las distintas condiciones o clausulas pactadas, (ii) las posibles irregularidades, omisiones generadoras de incumplimiento, (iii) la convicción a través de los medios de pruebas que se tengan que, la contratista es la infractora de las clausulas y (iv) que el procedimiento que se vaya a surtir o que se está llevando a cabo para activar las cláusulas de penalización tenga como soporte jurídico las pruebas obrantes en el proceso, las garantías constitucionales y en especial el Derecho Fundamental al Debido Proceso y Defensa, al cual tiene derecho la parte presuntamente infractora del contrato, y aquellas que sean de relevancia para la toma de decisiones para imponer o aplicar las respectivas penalidades del caso.

Ahora bien, de conformidad, con lo expresado por la peticionaria, y en relación con lo visto a través de los documentos allegados, la Subdirección Administrativa y Financiera, ya ha adelantado dicho procedimiento con su respectiva notificación, lo cual quedará a arbitrio de esta dependencia, si continuar y aplicar el porcentaje previamente establecido; o suspender el procedimiento de penalización.

2. ***Teniendo en cuenta la naturaleza de los incumplimientos ¿es viable subsanar el procedimiento y suscribir un acta de evaluación de los servicios del operador? Si la respuesta es afirmativa ¿Qué tipo de compromisos pueden ser objeto de verificación?***

3. ***¿Es necesario iniciar de nuevo con todo el procedimiento de penalización o se considera que lo referido en el párrafo 1ro si fue cumplido a cabalidad?***

Respecto de estas dos (2) preguntas se procederá a emitir un solo pronunciamiento, pues consideramos que, aunque estas pueden tener algún tipo de diferencia en su consulta; la respuesta que procederemos a proveer, poseen un común denominador, o pueden ser iguales.

En este orden y como se dijo anteriormente, el Decreto N° 846 de 2021, que establece las funciones de la SAF., entregan las herramientas para que, una vez evaluada la situación, los hechos y los fundamentos jurídicos que la rodean, pueda tomar las decisiones amparadas en Derecho. Sin embargo, es válido mencionar que, las condiciones o clausulas suscritas dentro de los contratos que esta dependencia suscribe, son de obligatorio cumplimiento para ambas partes, y emitir un pronunciamiento acerca de la rectificación del procedimiento, la suscripción de un acta de evaluación y/o el inicio de un nuevo procedimiento de penalización, además de ser contrario a los hechos que la peticionaria narra, y que ocurrieron durante todas las etapas indicadas; es una circunstancia potestativa de la Subdirección Administrativa y Financiera, toda vez que, de conformidad con lo manifestado, esta subdirección, ya realizó las evaluaciones y los descargos correspondientes.

4. ***¿Existe algún riesgo jurídico de posibles acciones legales por parte del operador de vigilancia?***

Este cuestionamiento, debe ir relacionado con las actuaciones administrativas desplegadas por el IGAC., en este sentido, cualquier acción que realice el IGAC, dentro del objeto de sus funciones constitucionales y legales, pueden traer consigo consecuencia de tipo legal, afectando o perjudicando a terceros, siempre y cuando la autoridad judicial correspondiente así lo decrete. Ahora bien, para el caso concreto, la Oficina Asesora Jurídica, no tiene la facultad de augurar si ello puede suceder, es decir, las posibles acciones legales que, el operador de vigilancia pueda adelantar contra esta entidad; toda vez que, ello nos pondría en el plano de la mera especulación, pues ello depende de ciertas circunstancias que deberá evaluar un posible demandante.

Sin embargo, de lo que, si podemos tener certeza, es de las funciones asignadas a la Oficina Asesora Jurídica según lo dispuesto en el numeral 3 y 4 del artículo 12 del Decreto N° 846 de 2021, en el cual

la OAJ, deberá: 3° Dirigir la defensa jurídica del Instituto y 4° Representar judicial y extrajudicialmente al Instituto en los procesos y actuaciones que se instauren en su contra o que ésta deba promover, mediante la delegación o el poder que otorgue el Director General, supervisar el trámite de estos y mantener actualizada la información que se requiera para su seguimiento. Quiere decir esto que, sería la OAJ., la encargada de la defensa jurídica del IGAC, ante posibles acciones legales en su contra.

En los anteriores términos damos respuesta a su solicitud, según lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015. Reiterando que esta Oficina Asesora Jurídica no resuelve casos concretos o particulares, por ende, no define derechos, no asigna obligaciones, ni tampoco establece responsabilidades, sino que emite conceptos jurídicos sobre un punto materia de cuestionamiento, duda o desacuerdo que ofrezca la interpretación.

Atentamente.

CAMILA GUTIERREZ BARRAGAN
JEFE DE OFICINA
Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Jose Esteban Villarroya Malvaceda - PROFESIONAL ESPECIALIZADO
Elaboró: Jose Esteban Villarroya Malvaceda - PROFESIONAL ESPECIALIZADO
Informados: