

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO TREINTA Y CINCO (35) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. - SECCIÓN TERCERA -

Bogotá, D.C, tres (3) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Radicado	11001333603520170020400
Medio de Control	Controversias Contractuales
Demandante	Representaciones Química de Colombia y Soluciones S.A.S. - RQC Solutions S.A.S.
Demandado	Bogotá – Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá

### SENTENCIA

Agotadas las etapas y revisados los presupuestos procesales del medio de control de Reparación Directa, sin que se adviertan causales de nulidad que invaliden lo actuado, procede este Despacho Judicial a proferir la sentencia que en derecho corresponda, de acuerdo con lo establecido en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

### I. ANTECEDENTES

#### 1.1. LA DEMANDA

La sociedad Representaciones Química de Colombia y Soluciones S.A.S. - en adelante RQC Solutions S.A.S.-, a través de apoderado judicial, presentó demanda de controversias contractuales en contra de la Alcaldía Mayor de Bogotá – Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá con el fin de que se declarara la nulidad de las resoluciones por medio de las cuales se declaró el incumplimiento del contrato No. 308 de 2015 y se resolvió el recurso de reposición.

#### 1.2. PRETENSIONES

La parte demandante solicitó las siguientes declaraciones y condenas:

*"Que se declare la Nulidad y se deje sin efectos la Resolución No. 969 de 2016 "por la cual se declara el incumplimiento del contrato 308 de 2015" y la Resolución No. 971 del 27 de diciembre de 2016 "por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 308 de 2015". Actos administrativos... que se encuentran viciados de nulidad por desconocimiento del derecho al debido proceso en la actuación administrativa, por infracción de las normas en las que debía fundarse por haber sido expedidos con falta de competencia y por falsa motivación del acto administrativo."*

*2. Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 969 de 2016 y de la Resolución No. 971 de 2016, se restablezca en su derecho al contratista... y se ordene a la Unidad Administrativa Especial Cuerpo de Bomberos CANCELAR a favor la suma de \$ 80.597.130, suma que fue descontada de los saldos que tenía a favor y que correspondían a la contraprestación por la entrega a satisfacción de los trajes línea de fuego objeto del contrato de compraventa No. 308 de 2015.*

3. Que por la aplicación de un descuento injustificado, la violación al debido proceso en la actuación administrativa sancionatoria y al carecer la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Competencia para declarar el incumplimiento del contrato No. 308 de 2015, en los términos del artículo 4 numeral 8 párrafo de la ley 80 de 1993, se CONDENE a la entidad demandada al pago de los intereses moratorios, aplicados a la tasa equivalente al doble de interés legal civil sobre el valor histórico actualizado.

4. Como pretensión subsidiaria y atendiendo al principio de proporcionalidad y equidad, en el evento en que se considere que la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos declaró el incumplimiento del contrato y aplicó la cláusula penal en pleno uso de sus facultades, dentro de la oportunidad señalada por el legislador y en cumplimiento de lo establecido en la norma sustancial y procesal garantizando el debido proceso, se solicita con el respeto acostumbrado que se gradúe la sanción correspondiente, tomando en consideración que los bienes fueron entregados en su totalidad a entera satisfacción de la entidad contratante.

5. Que se condene en costas y demás agencias en derecho a la contratante Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos.

### **1.3. FUNDAMENTO FÁCTICO DEMANDA**

El fundamento fáctico relevante señalado en la demanda, en síntesis, es el siguiente:

- El 30 de septiembre de 2015, Bogotá - Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos y RQC Solutions S.A.S., suscribieron el Contrato No. 308 de 2015, cuyo objeto era "la adquisición de elementos de protección personal para el personal operativo del cuerpo oficial de bomberos de Bogotá descritos de la siguiente manera: Grupo 1: adquisición traje línea de fuego". Así mismo, se contempló como término de duración de cuatro (4) meses y el valor por \$565.971.300.
- El 26 de octubre de 2015, las partes suscribieron adición del contrato referido por una suma de \$240.000.000. Así mismo, fue prorrogado el 22 de febrero del 2016, hasta el 28 de mayo de la misma anualidad.
- El 27 de mayo de 2016, día previsto para la entrega de los trajes contratados, la entidad no quiso recibirlos bajo el argumento de que no cumplían con las especificaciones técnicas.
- El 04 de agosto de 2016, la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos citó al representante legal de RQC Solutions S.A.S., a la audiencia de que trata el artículo 88 de la ley 1474 de 2011, por el posible incumplimiento del contrato referido. Diligencia que fue llevada a cabo el 12 de agosto de la misma anualidad, en donde las partes decidieron suspenderla hasta tanto el supervisor del contrato emitiera informe sobre la propuesta de los trajes por parte del contratista.
- El 22 de septiembre de 2016, el contratista entregó los trajes a entera satisfacción de la entidad contratante, a través del supervisor.
- El 29 de septiembre de 2016, la entidad contratante reanudó la diligencia que había sido suspendida el 12 de agosto del citado año. En ese momento, el supervisor del contrato señaló que los trajes entregados cumplían con las especificaciones técnicas.
- El 27 de noviembre de 2016, en audiencia, la entidad contratante profirió la Resolución No. 969, a través del cual declaró el incumplimiento por parte de RQC Solutions S.A.S., y como consecuencia afectó la cláusula penal por valor de \$80.597.130.
- Inconforme con la decisión, el contratista interpuso el recurso de reposición, el cual fue resuelto el 27 de diciembre de 2016, mediante la Resolución No. 971, en donde se resolvió no reponer la decisión adoptada el 27 de noviembre de la misma anualidad.

## **1.4. FUNDAMENTO JURÍDICO**

La parte demandante señala como vicios de nulidad de los actos administrativos demandados, los siguientes:

### **1.4.1. Violación al debido proceso**

Manifestó el demandante que la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos vulneró el derecho al debido proceso, toda vez que incumplió los requisitos indicados en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, respecto de la motivación para iniciar del procedimiento, en tanto no guardan relación con la decisión adoptada.

Así mismo, señaló que era evidente que la entidad accionada incurrió en la causal de nulidad referida en la medida que en la apertura del procedimiento sancionatorio tomó como fundamento el informe del supervisor del 8 de julio de 2015, en donde se indicaba que existía incumplimiento de las obligaciones de entrega, situación que fue superada en el transcurso del trámite; tanto así que la entidad recibió los bienes a satisfacción de manera posterior.

### **1.4.2. Falta de competencia**

La parte demandante señaló que, conforme al artículo 1849 del código civil, el contrato de compraventa se extingue una vez se entrega la cosa prometida y se paga el precio, razón por la cual para la fecha en que se declaró el incumplimiento del contrato, esto es, el 27 de noviembre de 2017, el Contrato 308 de 2015 ya había terminado, y en ese orden de ideas, la entidad no tenía competencia para expedir el acto administrativo.

Así mismo, argumentó que, conforme a lo establecido a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, la entidad contratante solo puede imponer multas mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista; circunstancia que no se cumplió en el caso concreto, toda vez que cuando se expidieron las resoluciones demandadas, el Contrato No. 308 de 2014, ya se había ejecutado.

### **1.4.3. Falsa motivación**

Refirió que la entidad demandada incurrió en falsa motivación, en la medida que los referidos actos administrativos están fundados en la existencia de un incumplimiento que no fue acreditado. Por el contrario, ante la entidad quedó ampliamente acreditado que los bienes entregados cumplían las especificaciones técnicas referidas en el pliego de condiciones, porque, de no ser así, no hubiese recibido los trajes confeccionados.

## **1.5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos se opuso a las pretensiones de la demanda, bajo el argumento que el proceso sancionatorio fue realizado en debida forma, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Para el efecto, describió las actuaciones adoptadas en la audiencia; razón por la cual, concluyó que no existía violación al debido proceso.

Respecto del cargo de nulidad de falta de competencia arguyó que tal vicio no se encontraba demostrado, toda vez que lo que ocurrió en el caso concreto no fue la imposición de una multa en contra del demandante, sino que se declaró el incumplimiento del contrato y se hizo efectiva como corresponde de la cláusula penal, evento que el marco de lo señalado por el Consejo de Estado puede suceder antes de que el contrato sea liquidado, como en efecto ocurrió.

Por otra parte, respecto de la causal de nulidad por falsa motivación indicó que no fue acreditada por la parte demandante y que, si bien los trajes fueron recibidos, estos no

cumplían con las especificidades técnicas requeridas, situación que no tiene la virtualidad de sanear el incumplimiento decretado.

Por último, argumentó que la parte demandante no puede solicitar el reconocimiento de ninguna suma de dinero, toda vez que no solicitó la liquidación del contrato, trámite indispensable para establecer los valores que pudieran adeudar las partes.

## **1.6. DEMANDA DE RECONVENCIÓN**

La entidad accionada presentó demanda de reconvencción en donde indicó como pretensiones, las siguientes:

*"Que con ocasión a la declaratoria de incumplimiento del contrato No. 308 de 2015... mediante la Resolución No. 969 de 2016, conformidad por la Resolución No. 971 de 2016, se le reconozca a la UAECOB todos los perjuicios ocasionados adicionales a los que anticipadamente se tasaron en la cláusula penal y que se demuestran en este proceso.*

*Reconocidos los perjuicios de la pretensión anterior, se ordene la liquidación del contrato No. 308 de 2015 suscrito entre la UAECOB y RQC SOLUTIONS S.A.S."*

Para el efecto, señaló como fundamento de la demanda de reconvencción que RQC Solutions S.A.S. dentro del trámite sancionatorio había reconocido que la entrega de los bienes contratados se realizó hasta el 22 de septiembre del 2015, por fuera del del término estipulado en el contrato y que, además, no cumplían con todas las especificidades técnicas establecidas en el pliego de condiciones.

## **1.7. CONTESTACIÓN DEMANDA DE RECONVENCIÓN**

RQC Solutions S.A.S. contestó la demanda de reconvencción oponiéndose a cada una de las pretensiones. Consideró que no es viable jurídicamente que se indemnice en dos ocasiones por una misma causa, toda vez que la cláusula penal es una liquidación anticipada de perjuicios. En ese orden de ideas, no se podría modificar lo establecido en los actos administrativos expedidos en el marco del proceso sancionatorio, que tiene carácter de cosa juzgada.

## **1.8. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **1.8.1. Parte demandante**

La parte demandante ratificó cada punto desarrollado en el escrito de demanda e hizo alusión a las pruebas aportadas y decretadas, de donde concluye que los cargos de nulidad de las resoluciones expedidas por la entidad demandada se encuentran suficientemente acreditados.

Ahora bien, respecto de la demanda de reconvencción indicó que la supervisión del contrato dentro de la ejecución de este exigía soportes y trámites adicionales que sometieron a la contratista a un incumplimiento ajeno a su voluntad, generando con ello que, aunque los trajes contratados se encontraban disponibles para el 27 de mayo del 2016, solo fueron recibidos el 22 de septiembre de la misma anualidad.

Por último, refirió que la entidad demandada no acreditó los perjuicios adicionales referidos en la demanda de reconvencción, por tal razón todas las pretensiones deben ser negadas.

### **1.8.2 Parte demandada**

El apoderado de la parte demandada reiteró cada argumento expuesto en la contestación e indicó que dentro del proceso no se había desvirtuado la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados.

### 1.8.3 Ministerio Público

No emitió concepto.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

El artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, consagra un criterio mixto para establecer los litigios que debe conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Por un lado, fijó el criterio material, disponiendo las controversias originadas en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetos al derecho administrativo y particulares cuando ejerzan funciones administrativas, es decir, aquellos que se causen por el ejercicio de dicha función; y por otro, un criterio orgánico, según el cual basta la presencia de una entidad de derecho público, para que el proceso sea tramitado ante esta jurisdicción.

Este Juzgado es competente para conocer el presente asunto de acuerdo con el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>, que dispone que los juzgados administrativos son competentes para conocer de controversias sobre contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

### 2.2. TRÁMITE DEL PROCESO

- La demanda fue radicada el 28 de agosto de 2017 ante los Juzgados Administrativos de Bogotá (Fl. 141), y mediante auto del 15 de noviembre de la referida anualidad fue admitida y se ordenó su notificación (Fl. 143).
- La parte demandada contestó la demanda dentro del término legal otorgado (Fls. 165-170) y formuló en escrito a parte demanda de reconvención (Fls.172-177).
- De la demanda principal se corrió el traslado de las excepciones, por lo cual la parte demandante se pronunció sobre el particular (Fls. 186-194).
- La demanda de reconvención fue admitida mediante auto del 20 de marzo de 2019 (Fls. 201-202) y como consecuencia del trámite de notificación, la parte demandante contestó dentro del término otorgado por la ley (Fls. 228-240).
- El 16 de junio de 2021, este Despacho llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 (Doc. No. 13 expediente digital).
- El 21 de febrero de 2022 se llevó a cabo la audiencia de pruebas, en donde se cerró el periodo probatorio y se les otorgó a las partes el término de diez (10) días para presentar los alegatos de conclusión (Doc. No. 22 expediente digital).
- El 3 de mayo de 2022, según constancia secretarial, el proceso ingresó al Despacho para proferir sentencia.

---

<sup>1</sup> CPACA artículo 104

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable.

<sup>2</sup> "Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en única instancia 6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes..."

## 2.4. PROBLEMA JURÍDICO

Según como se indicó en la audiencia inicial, el Despacho procede a resolver de manera separada los problemas jurídicos fijados tanto para la demanda principal como para la demanda de reconvenición, así:

**Problema jurídico demanda principal:** Determinar si hay lugar a declarar la nulidad de la Resolución No. 969 de 2016 mediante la cual se declaró el incumplimiento del contrato No. 308 de 2015, decisión que fue confirmada mediante la Resolución No. 971 de 27 de noviembre de 2016 por los cargos de nulidad señalados por la parte demandante. Y de ser así, verificar si hay lugar a ordenar pagar, a título de restablecimiento del derecho, a la Sociedad RQC Solutions S.A.S., la suma que fue descontada en virtud de la referida resolución de incumplimiento.

**Problema jurídico demanda de reconvenición:** Establecer si hay lugar a reconocer a favor de Bogotá D.C. – Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos perjuicios adicionales a los que se fueron tazados en la Resolución No. 969 de 2016, en la que se ordenó hacer efectiva la cláusula penal prevista en la cláusula decimocuarta del contrato No. 308 de 2015, por la suma de \$80.597.130. Y si hay lugar a ordenar la liquidación de dicho contrato.

## 2.5. ANÁLISIS DEL CASO

### 2.5.1. Hechos relevantes acreditados

De acuerdo con las pruebas legalmente incorporadas y obrantes en el expediente, se encuentran acreditados los siguientes hechos relevantes:

#### 1) Respecto de la suscripción del Contrato No. 308 de 2015 y documentos técnicos que lo conforman

- Bogotá – Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá y RQC Solutions S.A.S., el 30 de septiembre de 2015 suscribieron el Contrato de Compraventa No. 308, cuyo objeto era la "ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL PARA EL PERSONAL OPERATIVO DEL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS DE BOGOTÁ DESCRITOS DE LA SIGUIENTE MANERA: GRUPO 1: ADQUISICIÓN TRAJE LINEA DE FUEGO".

En las cláusulas segunda y tercera del referido contrato se indicó que el contratista debía cumplir con el objeto del contrato y su alcance de acuerdo con las especificaciones contenidas en las fichas técnicas establecidas en los estudios previos y el pliego de condiciones. El valor del contrato fue fijado en la suma de \$565.917.300, correspondiente a la compra de 90 trajes.

Así mismo, en la cláusula séptima se estableció como obligaciones del contratista "2. Entregar los ELEMENTOS nuevos, no remanufacturados, de primera calidad, originales en las cantidades requeridas y de conformidad con las especificaciones técnicas que conforman el grupo o grupos de la propuesta presentada por el contratista...4. Realizar la entrega de los ELEMENTOS que conforman el grupo o grupos dentro de los (120) días calendarios siguientes a la suscripción del acta de inició, los cuales serán verificados por el comité de supervisión dentro de los quince (15) días siguientes a su entrega."

En cuanto a las sanciones contempladas, en la cláusula decimocuarta se estableció lo siguiente: *SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO: 1) MULTAS...2) CLÁUSULA PENAL. Si el contratista no cumple en forma total o parcial el objeto del contrato o las obligaciones emanadas del mismo pagará a la UAE CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS DE BOGOTÁ el diez por ciento (10%) del valor del contrato como estimación anticipada de perjuicios, sin perjuicio de la declaratoria de caducidad del contrato y de la imposición de multas. El contratista autoriza para que el valor de la cláusula penal se le descuente de las sumas que*

se le adeudan o en su defecto, su valor se tomará la garantía única y/o se cobrará por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo...”

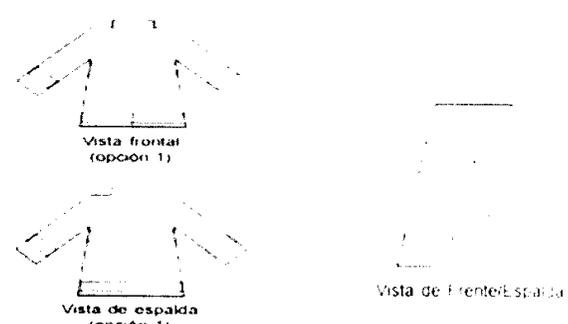
De los documentos que hacen parte integral contrato, se encuentra el documento Anexo No. 01 de los “ESTUDIOS PREVIOS”; allí se contiene la ficha técnica del Grupo 01 “Traje de Línea de Fuego” que establece:

**a. Grupo 1: Adquisición Traje Línea de Fuego.**

<b>FICHA TÉCNICA - GRUPO 01 SASI</b>			
<b>ÍTEM</b>	<b>TRAJE LÍNEA DE FUEGO</b>		
	<b>Característica</b>	<b>Numeral</b>	<b>Especificaciones</b>
<b>1</b>	<b>TELA EXTERIOR PARA CHAQUETAS Y PANTALONES</b>	<b>1.1</b>	Las telas para los trajes línea de fuego deben ser construidas en fibras inherentemente ignífugas entre el (75-90)% m-Aramida, con resistencia excepcional al calor y la llama, con fibras adicionales, que potencialicen sus bondades y además den prestación a las cargas mecánicas y a la abrasión entre el (10 al 21)% que puede ser en: p-aramida, polibenzimidazol o p-fenileno benzobisoxazol, así mismo dentro de este rango, se debe el traje debe contener un mínimo y 2% de fibras antiestáticas, que cumpla las normas NFPA o las Normas Europeas.
		<b>1.2</b>	Las combinaciones en el entretejido de la tela exterior para los trajes línea de fuego, deben ser en m-Aramida, p-aramida, polibenzimidazol o p-fenileno benzobisoxazol, las cuales debe igualar o superar los requerimientos de las siguientes normas: - NFPA 1971 de 2013 Protección Para el Combate de Incendio Estructural o las Normas Europeas. - EN 469:2006 Comité Técnico CEN/TC 162 Vestuario de protección incluyendo protección de manos y brazos y chalecos salvavidas. - EN ISO 11612:2003 Ropa de protección. Ropa de protección contra calor y llama. - ISO 11613:1999 Ropa de protección para los bomberos. Métodos de ensayo de laboratorio y requisitos de prestaciones. - EN 1486:1996 Ropas de protección para bomberos. Métodos de ensayo y requisitos relativos a las ropas reflectantes para trabajos especiales de lucha contra incendios. - Se debe contar con certificación de laboratorio internacional reconocido (UL, CE, etc.) - El oferente debe mencionar la marca de los elementos (trajes de línea de fuego) ofertados en la propuesta. - El Peso total del traje de línea de fuego (Chaqueta y pantalón) debe estar entre 2900 Gramos a 3200 Gramos. Se incluirá en el pliego de definitivo de condiciones y en los estudios previos.
<b>2</b>	<b>CHAQUETA</b>	<b>2.1</b>	En la parte terminal de la manga debe tener el puño con dedal en material inherentemente ignífugo.
		<b>2.2</b>	El marcaje del traje debe estar en la parte posterior - superior - centrada, con una dimensión no menor a 15*30 centímetros (aprox) en el mismo material de la chaqueta con material reflectivo, termosellado y cosido con hilos resistentes al calor, en color verde limón para Suboficiales y Bomberos y para Oficiales color Naranja. El Marcaje debe decir Bomberos Bogotá. Se precisa que el Marcaje debe estar en una pieza de tela adicional de 15*30 cms y esta debe estar cosida al traje y el marcaje reflectivo (Bomberos Bogotá) va termosellado y cosido a dicha pieza.

<b>FICHA TÉCNICA - GRUPO 01 SASI</b>			
<b>ÍTEM</b>	<b>TRAJE LÍNEA DE FUEGO</b>		
	<b>Característica</b>	<b>Numeral</b>	<b>Especificaciones</b>
		<b>2.3</b>	En el frente superior derecho debe ir el tarjetero, termosellado y cosido, en material velcro de alta calidad, no menor a 15* 2,5 centímetros (aprox) para fijar el nombre del funcionario.
		<b>2.4</b>	El tarjetero debe ser no menor a 15*2,5 centímetros (Aprox), elaborado en el mismo material de la chaqueta, con el primer nombre y primer apellido del funcionario bordado con hilo resistente al calor.
		<b>2.5</b>	a) La chaqueta debe contar con tres (3) sistemas para porte de elementos. Se acepta la observación y se modificarán las especificaciones técnicas. Las bridas de sujeción (sistema para portes de elementos) deben ser del mismo material del traje. Se aclara lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>Brida de sujeción para micrófono de mano debe quedar en la parte superior del bolsillo izquierdo. Ver fotografía de referencia.</li> </ul> Medidas 9,30 cms * 2 cms Aprox.  <ul style="list-style-type: none"> <li>Correa y broche automático para linterna debe quedar al lado derecho. Ver fotografía de referencia.</li> </ul> Medidas: 7 cms * 3 cms Aprox  Medidas: 24 cms Lineales *2cms 
		<b>2.6</b>	La forma del cuello y la trabilla abatible, deben contar con sistema de cierre, no menor a trece (13) pulgadas de largo y 4,5 pulgadas de ancho, con las mismas especificaciones técnicas de las fibras del traje, con velcro de alta calidad para sujeción. El velcro debe contar como mínimo 4,5 * 2 pulgadas para la sujeción. En color negro.

<b>FICHA TÉCNICA - GRUPO 01 SASI</b>			
<b>TRAJE LÍNEA DE FUEGO</b>			
<b>ÍTEM</b>	<b>Característica</b>	<b>Numeral</b>	<b>Especificaciones</b>
		<b>2.7</b>	Patrón mínimo de tallas en pulgadas. Debe cumplir los rangos de talla por la Normas NFPA y europeas equivalentes.
<b>3</b>	<b>PANTALÓN</b>	<b>3.1</b>	Ajustador de cintura elástico.
		<b>3.2</b>	Botamanga con refuerzo, igual al de codos y rodillas.
		<b>3.3</b>	Bragueta con cremallera y broche, con aletilla que cubra la cremallera; ésta debe ser del mismo material del traje.
<b>4</b>	<b>BARRERA TÉRMICA</b>	<b>4.1</b>	Los materiales de la barrera Térmica deben cumplir los requerimientos de las normas NFPA y EN citadas anteriormente protegiendo al usuario de la radiación térmica y el accionar de las llamas. Los materiales pueden ser en m-aramida, mezcla entre m-Aramida y p-aramida, Quantum, Aralite o spacer-dot-technology (tecnología de puntos espaciadores en silicona resistentes a altas temperaturas). Esta barrera debe ser acochada y debe estar fusionada a la barrera de Humedad, formando un solo cuerpo protector.
<b>5</b>	<b>REFUERZOS PARA CHAQUETAS Y PANTALONES</b>	<b>5.1</b>	El traje línea de fuego debe presentar refuerzos en las zonas que más se enfrentan al desgaste y la abrasión (Cuello, Hombros, Codos, Puños, Rodillas, dobladillo del pantalones) y triángulos tipo Diamante en tiro y axilas para mayor comodidad de trabajo, estos deben de ser en materiales de alta durabilidad y que cumplan los requerimientos de las normas NFPA 1971 de 2013 o su homóloga norma equivalente EUROPEA. Estos refuerzos pueden ser en Nomex, Ara_shield, Kevlar con recubrimiento polimérico o combinación de estos.
<b>6</b>	<b>CIERRE FRONTAL</b>	<b>6.1</b>	El cierre para las chaquetas de los trajes línea de fuego deben de ser de Cremallera frontal, con cubrimiento de seguridad tipo solapa de sistema Broches de Presión.
<b>7</b>	<b>BOLSILLOS</b>	<b>7.1</b>	Los bolsillos de las Chaquetas y los Pantalones deben de ser en m-Aramida, p-aramida, polibenzimidazol o p-fenileno benzobisoxazol (mismos materiales de los trajes línea de fuego) que cumplan los requerimientos de las normas NFPA 1971 de 2013 o norma equivalente EUROPEA.
		<b>7.2</b>	En el chaquetón y los pantalones, los bolsillos deben ser grandes, tipo fuelle, con sistema de drenaje de líquidos. Tapas tipo solapa de apertura y cierre rápido en velcro y plegados para llevar artículos; los bolsillos deben contar con Barrera de Humedad.
		<b>7.3</b>	En la chaqueta, Bolsillos porta radio, Bolsillos tipo parche y opción de Bolsillo de fuelle, con sistema de drenaje por ojillos y tapas con cierre por broche de presión o Velcro FR; bolsas reforzadas con capa extra de la misma tela exterior.
		<b>7.4</b>	Dimensiones Bolsillos laterales pantalón: 10*10*2 pulgadas Generales: Aprox. - En la chaqueta, Bolsillos porta radio en el costado superior izquierdo.

<b>FICHA TÉCNICA - GRUPO 01 SASI</b>			
<b>TRAJE LÍNEA DE FUEGO</b>			
<b>ÍTEM</b>	<b>Característica</b>	<b>Numeral</b>	<b>Especificaciones</b>
		<b>7.5</b>	Dimensiones específicas: - Bolsillo Porta radio: 4*8*2 Pulgadas. Aprox. - Bolsillo Frontal Inferior: 10*10*pulgadas Aprox. - Portal linterna ubicado al costado derecho, hecho en los mismos fibras del traje. - Tres (3) Presillas o anillas para el anclar elementos, hecho en las mismas fibras del traje.
<b>8</b>	<b>CINTAS REFLECTANTES</b>	<b>8.1</b>	Las Chaquetas y los Pantalones llevarán cintas reflectivas, termoselladas y cosidas, que cumplan los requerimientos de las normas NFPA 1971 de 2013 o la norma equivalente EUROPEA, Sus medidas (grosor) y color serán las sugeridas por la UAECOB, las costuras de las mismas serán a puntada doble en hilo Nomex o Kevlar para mayor resistencia al desgarre, en color verde limón con centro color plata para Suboficiales y Bomberos y Naranja con centro color plata para Oficiales. Dimensiones no menos a tres (3) pulgadas de acuerdo al dibujo. 
<b>9</b>	<b>COSTURAS</b>	<b>9.1</b>	Las costuras de los Trajes Línea de Fuego serán a puntada doble en hilo Nomex, Kevlar de 5 hilos para mayor resistencia al desgarre.

ÍTEM	FICHA TÉCNICA - GRUPO 01 SASI		
	TRAJE LÍNEA DE FUEGO		
	Característica	Numeral	Especificaciones
10	SISTEMA DE ARRASTRE - RESCATE	10.1	Los trajes deben de estar dotados de un sistema de arrastre de rescate que cumplan todos los aspectos que se describan en la normas NFPA 1971 de 2013 o la norma equivalente EUROPEA, de fácil acceso para cumplir dicho fin y que no interfiera en la comodidad y el uso seguro de los equipos de respiración autónoma u otros equipos auxiliares. Este tipo de sujeción de rescate no debe atentar contra la estructura del traje ocasionando posibles desgarros o rupturas del mismo.
11	TIRANTES	11.1	Los suspensores o tirantes elásticos en su totalidad, pueden ser en "X" con acolchados adicionales en los hombros, con sistema de ajuste individual, que faciliten la adaptabilidad de tamaños según sea el requerimiento del uniformado. Este sistema debe ser desmontable, sus materiales deben cumplir las normas NFPA o la Norma Equivalente Europea EN. Los tirantes deben con tres (3) puntos de sujeción en cada terminal al pantalón. Los puntos de sujeción deben ser en cuero.
12	ETIQUETAS	12.1	Cada uno de los elementos constitutivos del Traje Línea de Fuego deberá tener su referenciamiento en una etiqueta clara, grande, fija y termo sellada que indique los porcentajes de las fibras de las telas, las cintas y demás aditamentos del mismo, así como el cumplimiento las normas NFPA 1971 de 2013 o sus equivalentes EUROPEAS, con fecha de fabricación, datos del contacto, cuidado del traje y trazabilidad registrada en código de barras.
13	TALLAJE	13.1	El Oferente deberá tomar el tallaje personalizado a los funcionarios que la entidad le indique, esta toma de medidas será realizada por personal certificado de la casa matriz, con el fin de asegurar la total comodidad y satisfacción del uniformado. El tallaje deberá realizarse en cada una de las estaciones y áreas donde laboren los bomberos.

## 2) Respecto de la ejecución del Contrato 308 de 2015 y las actividades de la supervisión

- El 22 de octubre del 2015, RQC Solutions S.A.S. y la entidad demanda suscribieron el acta de inicio del Contrato No. 308. En consecuencia, la fecha de terminación correspondía al 21 de febrero de 2016.

- El 25 de octubre de 2015, se realizó la primera modificación del contrato, en donde las partes adicionaron el valor del contrato en \$240.000.000, para un total de 128 trajes de línea de fuego.

- El 25 de enero de 2016, la representante Legal de RQC Solutions S.A.S., elevó petición ante la entidad contratante, frente a la posibilidad del cambio en la utilización del color del hilo para bordar, toda vez que, al ser el traje de color azul oscuro, el color negro de las letras no resaltaría. Así como la necesidad de modificar el ítem respecto al marcaje del traje, bajo la siguiente consideración: *"que al utilizarse la tecnología de puntos espaciadores en silicona, la marcación en la parte posterior del traje debía ser modificada, toda vez que adicionarles una pieza más, quedaría el traje con cinco capas, perdiendo el material el desempeño puesto que generaría una mayor temperatura sobre la espalda del usuario haciendo que los puntos de silicona se presionen reduciendo la cámara de aire entre las diferentes capas."*

- El 19 de febrero del 2016, las partes del contrato y el fabricante de los trajes, se reunieron para verificar el cumplimiento de varios ítems de la ficha técnica del contrato, indicándose:

2. La ficha técnica fijó lo siguiente:

*"El marcaje del traje debe estar en la parte posterior - superior - centrada, con una dimensión no menor a 15\*30 centímetros (Aprox) en el mismo material de la chaqueta en una pieza de tela adicional adherida con hilos resistentes al calor y termosellado las letras del material reflectivo deben adherirse a dicha pieza de tela, cosidas con hilos resistentes al calor, termoselladas en color Naranja para Oficiales y Verde Limón para Suboficiales y Bomberos. Las letras deben formar la palabra "Bomberos Bogotá".*

Considerando que dentro de los materiales seleccionados para la elaboración del traje se escogió el Spacer-dot technology (tecnología de puntos espaciadores en silicona resistentes a altas temperaturas) en una reunión previa con la Supervisión del contrato, el fabricante recomienda que el sistema de marcación expuesto en las especificaciones técnicas sea mejorado, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- El traje cuenta con tres capas. Adicionarle otra pieza adicional implica una cuarta capa, y las letras forman una quinta capa. Es importante resaltar que el adicionar las capas que son solicitadas en el pliego de condiciones sobre este material de alta tecnología, harán que pierda su desempeño, puesto que generará una mayor temperatura sobre la espalda de los usuarios (Bomberos) haciendo que los puntos de silicona se presionen reduciendo la cámara de aire, lo que impide el flujo del mismo entre capas que configuran el elemento de protección personal. Por lo tanto, el Bombero va a sufrir de calor extremo en la espalda, generando estrés térmico, agotamiento y por ende disminución en el tiempo de operación.

Por lo anterior el señor (RC) de Bristol (fabricante) manifiesta y sugiere que el termosellado se realice de manera directa sobre la capa externa, es decir no adicionar una cuarta capa para realizar el marcaje "Bomberos Bogotá", sino realizarlo directamente sobre la capa externa del chaquetón, tal como se mostró en el prototipo enviado a la UAE Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá en días pasados.

La Ing. MLA, solicita que el requerimiento del marcaje de la parte posterior del chaquetón quede de la siguiente manera: **"El marcaje del traje debe estar en la parte posterior - inferior- centrada, con una dimensión no menor a 15\*30 centímetros (Aprox) termosellado. Las letras del material reflectivo termoselladas en color Naranja para Oficiales y Verde Limón para Suboficiales y Bomberos"**. El anterior requerimiento se realiza, considerando que es viable ejecutarlo y producirlo por parte del fabricante (Bristol).

Esta sugerencia se considera una mejora sustancial en el elemento de protección personal al permitir que el uniformado aumente el confort, mejore la transpirabilidad y la disminución del peso del traje de línea de fuego, lo que conlleva a un aumento en los tiempos de operación del uniformado en incidentes de gran impacto, siendo éste un beneficio redundante para los Bomberos y por ende para la entidad y la ciudadanía.

Ante esta solicitud, la Supervisión de contrato manifiesta que reconoce los avances tecnológicos Spacer-dot technology (tecnología de puntos espaciadores en silicona resistentes a altas temperaturas) que se muestran en el prototipo del traje. Sin embargo expresa que debe tener en cuenta el concepto jurídico de la entidad y del ordenador de gasto, dada la recomendación manifestada por el fabricante para mejorar las especificaciones técnicas expuestas en el contrato 308 de 2015. Por lo tanto, él solicita se tenga en cuenta el análisis y consideraciones que la Oficina Asesora Jurídica y la Dirección expresen al respecto.

Por parte, la Supervisión del contrato solicita presentar un documento formal por parte del fabricante explicando lo expuesto en la reunión y recomienda que la marcación se realice en la parte baja del chaquetón, para que sea visible cuando se use el equipo de protección respiratoria (SCBA), siendo éste un tema de seguridad prioritario.

Considerando la argumentación técnica expuesta por Richard Cranham representante de la empresa (Bristol) y la ingeniera MLA de RQC SOLUTIONS, en esta reunión, el ordenador del gasto considera y avala las recomendaciones técnicas del fabricante, teniendo en cuenta que se puede incurrir negativa y directamente sobre el desempeño del elemento de protección personal (EPP) y a su vez generaría un bajo uso del EPP por los Bomberos al no ofrecer el confort y las condiciones necesarias para una óptima operación del uniformado. La Oficina Asesora Jurídica solicita a la firma RQC SOLUTIONS presentar los respectivos soportes del fabricante, para adelantar los trámites pertinentes.

- El 22 de febrero de 2016, las partes suscribieron la segunda modificación del contrato, prorrogando el plazo de ejecución hasta el 28 de mayo de la referida anualidad. La razón de ello fue porque el fabricante para el mes de diciembre de 2015 suspendió labores por quince (15) días debido a las festividades de fin de año, y porque, además, solo hasta el 8 de febrero del referido año, la entidad había aprobado la muestra del traje.
- El 31 de marzo de 2016, el Sub Director Operativo de la entidad contratante, a través de oficio, le informó a la representante legal de RQC Solutions S.A.S. que no era viable la modificación de la ficha técnica definida en la etapa contractual.
- El 1 de abril del 2016, el contratista radicó ante la entidad contratante memorial a través del cual adjuntó, en copia simple e idioma inglés, el concepto técnico emitido por el fabricante respecto de la petición de modificación de las especificaciones técnicas.

El 6 de abril del 2016, RQC Solutions S.A.S. radicó ante la entidad contratante el documento original (traducción simple) expedido por el fabricante Bristol el 25 de enero de 2016, en donde se indicaban los motivos técnicos para el mejoramiento de la marcación posterior de los trajes.

- El 15 de abril del 2016, el Sub Director Operativo de la entidad contratante, a través de oficio dirigido a RQC Solutions S.A.S., le manifestó: *"Agradecemos su permanente colaboración frente a los diferentes procesos de contratación que la unidad Administrativa Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá y por ello le invitamos a presentar una solicitud formal para modificar la parte contractual que tiene relación con la marcación de los trajes estructurales objeto del Contrato No. 308 2015... enfatizándose en las mejoras técnicas que trae la modificación del ítem de la marcación de los trajes estructurales."*

- El 25 de abril del 2016, la representante legal de RQC Solutions S.A.S. radicó solicitud de modificación contractual respecto de la marcación de los trajes, según las mejoras expuestas por el señor Roger Startin en la reunión realizada el 19 de febrero de la misma anualidad.

-El 20 de mayo del 2016, el representante legal de RQC Solutions S.A.S. le manifestó a través de oficio al Supervisor del Contrato (Teniente Mauricio Ayala) que realizaría la entrega de los trajes de línea de fuego, el 26 de mayo de la referida anualidad.

En el referido oficio le solicitó a la entidad la expedición del otro sí o modificación del contrato, respecto de la modificación que fue establecida en el acta del 19 de enero del 2016, en lo referente a la marcación del traje en la parte posterior (espalda).

- El 25 de mayo del 2016, el Supervisor del contrato, a través de oficio, le informó al contratista que recibiría los elementos el 27 de mayo a las 8:30 a.m. en el sótano de las instalaciones de la entidad. Igualmente, manifestó que la marcación de los tarjeteros de los trajes sería definida posteriormente, toda vez que se requería identificar al personal; en todo caso, habría que tener en cuenta que se había solicitado que dicha labor se realizara con hilo color amarillo.
- El 27 de mayo de 2016, el contratista realizó la entrega de los trajes contratados a un comité de verificación conformado por el ordenador del gasto, quien manifestó que no podía firmar el recibido de los bienes porque no cumplían con las especificidades técnicas sin modificación, toda vez que las modificaciones formuladas no habían sido formalizadas.
- El 8 de julio del 2016, el Subdirector Operativo en calidad de supervisor del contrato, a través de oficio dirigido al Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, presentó informe de supervisión, en donde indicó que el contratista había incumplido, así:

*3. Llegado el día previsto para la entrega de los trajes por parte del contratista se evidenció que en la empresa RQC Solutions S.A.S., se incumplió con los requerimientos técnicos y especificaciones técnicas dispuestas en la ficha técnica del proceso puesto que se pretendía entregar unos elementos que no se ajustaban a la ficha técnica del proceso de acuerdo con el siguiente ítem.*

**Marcaje de Chaqueta.** Los trajes que la empresa RQC Solutions S.A.S pretendía entregar contaban con el marcaje de la chaqueta en la parte posterior - inferior - centrada (foto 1), incumpliendo con lo especificado en la adenda 2 realizada al proceso.

La cual definía el marcaje así:

ITEM	Característica	Numeral	Especificaciones
2	CHAQUETA	2.2	El marcaje del traje debe estar en la parte posterior - superior - centrada, con una dimensión no menor a 15*30 centímetros (aprox) en el mismo material de la chaqueta, en una pieza de tela adicional adherida con hilos resistentes al calor y termosellado. Las letras del material reflectivo deben adherirse a dicha pieza de tela cosidas con hilos resistentes al calor, termoselladas en color naranja para oficiales y verde limón para suboficiales y bomberos, las letras deben formar la palabra "Bomberos Bogotá".



Así mismo, en dicho informe manifestó que, si bien el contratista y el fabricante habían realizado recomendación de mejora de los trajes a entregar, esa situación no modificó per se las condiciones técnicas establecidas en el pliego de condiciones, en la medida que no habían sido formalizadas a través de una modificación contractual.

- El 18 de julio de 2016, el contratista a través de oficio le solicitó que se fijara fecha para la entrega de los trajes contratados.
- El 29 de julio del 2016, el Supervisor del contrato le solicitó al contratista que allegara el documento del fabricante respecto de las mejoras técnicas realizadas a los trajes, para con ello proceder a avalar la entrega de estos.

- El 1 de agosto del 2016, QRC Solutions S.A.S., radicó ante la entidad contratante oficio, con el que allegó en copia simple y con traducción al idioma español, las especificaciones técnicas de los trajes a entregar emitido por el fabricante – Bristol.
- El 31 de agosto del 2016, el supervisor del contrato, a través de correo electrónico, le informó la contratista que la fecha para la entrega de los trajes sería programada, cuando se contara con el documento emitido por el fabricante en donde certificara que estos cumplen con las condiciones y características indicados por la entidad, debidamente apostillados.
- El 5 de septiembre de 2016, el contratista allegó en original en el idioma inglés y traducidos al idioma español, así como debidamente apostillados, los documentos remitidos por el fabricante de los trajes.
- El 22 de septiembre de 2016, el supervisor del contrato recibió a satisfacción en las instalaciones de la entidad contratante, los trajes objeto del contrato No. 308 de 2016.

### **3) Sobre la declaratoria de incumplimiento del Contrato No. 308 de 2015**

- El 4 de agosto del 2016, la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos le comunicó a RQC Solutions S.A.S., sobre la apertura del Proceso Administrativo Sancionatorio en su contra y lo citó a la audiencia de que trata el artículo 88 de la ley 1474 de 2011, por el posible incumplimiento del contrato referido. Procedimiento que tenía como fundamento el incumplimiento del ítem 2 de las especificaciones técnicas señaladas en el anexo, en lo referente a la marcación posterior de la chaqueta del traje de línea de fuego.
- El 12 de agosto de 2016 se llevó a cabo la mencionada audiencia en donde se indicó detalladamente los fundamentos facticos y jurídicos, así como las pruebas que soportaban el trámite. En dicha audiencia, el contratista manifestó que se le habían presentado unos documentos al supervisor sobre la calidad de los trajes fabricados y se estaba a la espera de que emitiera concepto. En consecuencia, se solicitó el aplazamiento de la diligencia, la cual fue aceptada por la entidad contratante.
- El 28 de septiembre de 2016, el supervisor del Contrato a través de informe señaló:

*"Así las cosas y dando respuesta a su solicitud de informar el cumplimiento del contratista conforme a las obligaciones contractuales precisando si se superaron las causas del presunto incumplimiento con el debido soporte.*

*Me permito mencionar que conforme a lo manifestado por el contratista a la supervisión a través de diferentes comunicaciones las cuales fueron allegadas a la oficina jurídica para anexarlas al expediente y al concluido una audiencia de conciliación, el contratista señaló y determinó lo siguiente:*

*1. La marcación realizada a los trajes no genera ningún tipo de afectación al desempeño técnico de los mismos y de igual manera no afecta a los materiales con los que fue construido y que cumplen los requerimientos de la ficha técnica emitida por la entidad. Lo que permite concluir que la marcación así dispuesta no afecta la esencia del traje ni genera costo adicional alguno para la Entidad.*

*2. Que cuenta con documentos originales y apostillados emitidos por la fábrica BRISTOL radicados a la entidad, en los que ratifica la informada por el contratista en cuanto a la posibilidad de darle total cumplimiento a lo requerido por la entidad en las condiciones exigidas para el marcaje, ya que se verían afectadas todas las condiciones técnicas de los materiales con los que fue construido el traje.*

*Conforme lo anterior y como supervisor del **contrato 308 2015** se concluye que el marcaje de los trajes, en las condiciones actuales, no genera cambios ni afectación a las características de protección para los cuales fueron diseñados, de igual manera cumplen con los requerimientos de las normas europeas para trajes de protección para bomberos conforme a la ficha técnica ahora por la entidad soportado esto en las certificaciones de laboratorio las cuales adjunta el contratista. De otra parte resulta oportuno precisar y aclarar que la ficha técnica no fue modificada."*

-El 29 de septiembre de 2016 se dio continuación a la audiencia del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Allí el supervisor del contrato señaló que el contratista había realizado la entrega de los trajes el 22 de septiembre de la misma anualidad, así como que estos cumplían con las especificaciones técnicas exigidas en el pliego de condiciones y de conformidad con los documentos emitidos por el fabricante. Refirió igualmente que solo se presentaba diferencia en la ubicación de la marcación posterior, dado que se había realizado en la parte de debajo de la chaqueta, a diferencia de lo indicado en la ficha técnica, que señalaba que debía ir en la parte superior central; pero, aunque existía dicha diferencia, en ningún momento afectaba el desempeño, diseño y seguridad del traje

El supervisor, a la pregunta elevada sobre si los bienes entregados cumplen con los requerimientos del ítem 2 numerales 2.3 de la ficha técnica, señaló: *"la única diferencia es el color del hilo el cual es color amarillo o gris en hilos resistentes al fuego con el primer nombre y apellido porque debería ser visible por la propia seguridad del bombero, la supervisión del contrato y el ordenador autorizaron el cambio al color del hilo por lo cual se envió un correo electrónico."*

Igualmente, el supervisor refirió que el contratista había cumplido con los demás ítems señalados en las especificaciones técnicas. Y que los bienes no habían sido recibidos dentro del plazo de ejecución del contrato, porque se le había solicitado que allegara los documentos del fabricante en donde se acreditara que las mejoras técnicas realizadas al marcaje no alteraban con el cumplimiento de las especificaciones técnicas de calidad de cada traje. Documentos que habían sido entregados el 22 de agosto del 2016, junto con los trajes.

Debido a lo anterior, tanto el contratista como el representante de la Aseguradora solicitaron que se declarara que no existió ningún incumplimiento y que fuera cerrado el trámite. Por lo cual, la entidad suspendió la señalada diligencia.

-El 15 de noviembre de 2016, la entidad contratante se constituyó nuevamente en audiencia, en donde incorporó documentos y le solicitó al supervisor del contrato que respondiera a las siguientes preguntas: *"a) sí existen perjuicios para la entidad para la fecha del aporte de la documentación por parte del contratista que obra a folio 371 a 1378 del expediente contractual calentado el 05/09/2016. b). En caso afirmativo proceder a tasar los perjuicios considerando la fecha final del contrato y la fecha de recibo de la documentación esto es 5 septiembre de 2016."*

En consecuencia, la entidad contratante suspendió la diligencia, hasta tanto no se allegara la respuesta por parte del supervisor.

- El 19 de diciembre de 2016, la Subdirectora Operativa Encargada, dio respuesta las preguntas formuladas, de la siguiente manera:

*"Dado que RQC incumplió con el plazo pactado en el contrato 308 2015 para la entrega de los trajes de línea de fuego y que la entidad finalizó el entrenamiento de los bomberos el 31/07/2016 de haberse dado cumplimiento al contrato los 135 bomberos nuevos hubieran podido prestar sus servicios a la ciudad de Bogotá desde el 01/08/2016 pero dado que los trajes se entregaron hasta el 22/09/2016 los mismos pudieran iniciar sus labores el 11 de noviembre del mismo año ya que solo hasta que se tuvo por parte de la entidad la certeza de contar con los trajes de línea de fuego se dio inicio a los trámites administrativos y de protocolo de los bomberos para que los mismos se graduaran y dieran inicio al cumplimiento de las Funciones, lo anterior tuvo como unos perjuicios reales causados por los salarios cancelados por el término de un mes y 22 días desde el 01/08/2016, día en el cual estaban aptos para iniciar sus Funciones conforme lo manifestado por el área de capacitación y entrenamiento y el 22 de septiembre día en que se dio la entrega de los trajes de línea luego a la entidad los cuales ascendería a la suma de 374.873.382."*

*La tasación del perjuicio se ha establecido por parte de la supervisión conforme a lo solicitado en la audiencia de conciliación llevada a cabo en la oficina jurídica, sin embargo, de acuerdo*

*con la cláusula "multas" del contrato... La UAE Cuerpo Oficial de Bomberos podrá desde el primer día, imponer al contratista multas en cuantía equivalente al 1% del valor del contrato por cada día de atraso. Las multas tendrán un tope máximo de 10% del valor del contrato y el contratista autoriza para que se le descuenta de las sumas que se le adeuden y si no se le adeudare suma alguna, el valor de las multas se tomará de la garantía única y/o se cobrará por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo anterior, salvo que el contratista demuestre que su tardanza obedece a hechos de fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobados (...)*

*Así mismo y dado que los trajes de línea de fuego se encuentran recibidos por parte de la entidad y la factura de venta junto con la certificación de cumplimiento firmada por el ingeniero Mauricio Ayala Vázquez en su calidad de supervisor del contrato y que fueron radicados por RQC, solicito se me indique si la misma puede ser cancelada o debe realizarse algún trámite adicional para el pago de la misma."*

- El 27 de diciembre de 2016, en audiencia la entidad contratante profirió la Resolución No. 969, a través del cual declaró el incumplimiento por parte de RQC Solutions S.A.S., y como consecuencia impuso la cláusula penal por valor de \$80.597.130, descontando dicho valor del pago pendiente al contratista, con fundamento en lo siguiente:

### *"3. DE LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN CONTRACTUAL*

*Como se ha evidenciado y conforme a lo antes indicado y explicado con claridad, no basta con que el contratista señale que solicitó la modificación contractual, es claro que dicha solicitud debía estar debidamente soportada, al requerir aquella cambio en las fichas técnicas debían existir los documentos soportes que tantas veces solicitó el supervisor del contrato (incluso luego de la reunión del 19/02/2016) y que conforme a su testimonio solo una vez allegado, determinaron el recibo de los bienes.*

*Vale notar que el supervisor jamás tramitó solicitud de modificación contractual ante la Oficina Asesora Jurídica en el aspecto mencionado - cambio en las fichas técnicas y más bien, requirió el soporte técnico de los mismos pues de lo contrario deben ceñirse a las reglas del pliego.*

### *4. DEL INCUMPLIMIENTO*

*(...) Surge de este análisis con claridad absoluta que para determinar o no la ocurrencia el presunto incumplimiento, debe la administración establecer el día en que el contratista aportó los soportes técnicos de los cambios realizados a las fichas técnicas, de nada sirve el mencionado viaje por parte del proveedor y la explicación del mismo conforme al acta el 19 de febrero, si bien era una luz para la administración es claro que debía tener el correspondiente soporte técnico para proceder a realizar las modificaciones con las formalidades que demanda la ley.*

*En este orden de ideas, conforme a lo señalado el supervisor en diligencia de testimonio, los documentos técnicos que amparan los cambios sólo fueron aportados por el contratista así:*

*"Frente a la pregunta de señalar las razones por la cual había solicitado el inicio de la audiencia por presunto incumplimiento conforme memorando del 08/07/2016, destacando lo señalado en el marcaje de la chaqueta, contesto: Porque a esa fecha no se contaba con los documentos adecuados... los documentos expedidos por el fabricante en idioma original apostillados y su traducción simple correspondiente...*

*No obstante, la contratista argumenta que lo mismo fueron aportados el 6 de abril con radicado número 2016ER2416...*

*Deberá el despacho analizar la fecha del aporte de dichos documentos conforme a las reglas del pliego y así determinar si la entrega tardía de los bienes objeto del contrato se dio por causas imputables al contratista, adicionalmente frente a los argumentos de la apoderada, cómo quedó anotado no se está discutiendo la calidad de los documentos aportados sino conforme a las reglas del pliego los cuales se pasan a analizar (...)*

*En este orden de ideas, encuentra el despacho que las solicitudes de llegar los soportes técnicos que sustentarán las modificaciones no era caprichosa por parte del supervisor o de la Oficina Asesora Jurídica, obedecía a las reglas del pliego de condiciones, el cual no sólo es la ley*

*del proceso de selección sino también ley para las partes, pues estaba modificando la ficha técnica que se debió acompañar por parte del contratista favorecido con la aplicación de lo cual se ha dicho el contratista conoció y aceptó al presentarse al proceso.*

*... Vale notar que tales documentos además de reposar en el expediente contractual fueron allegadas por la contratista como pruebas, no obstante ninguna tiene la virtud de evidenciar el aporte de la documentación que sustentaban los cambios en las fichas técnicas conforme a las reglas del artículo 251 del Código General del Proceso durante la vigencia del plazo contractual, todo lo contrario de su análisis surge que en la vigencia del plazo contractual se aportaron únicamente con traducción simple, destáquese incumpliendo (sic) el artículo 251 el Código del Proceso y así las reglas del pliego que hace parte integral del contrato."*

*Por lo que se evidencia con claridad absoluta el incumplimiento del contratista, quien no sólo participó en el proceso siendo dueño de su propia (sic) arte pero desconociendo que él era imposible cumplir con los requerimientos técnicos, pero por si fuera poco y dejando de lado ese aspecto propuso modificaciones en la ficha técnica -sin discutir que fuese o no para mejorarlas- pero al no sustentarlas debidamente conforme las reglas del pliego para las mismas, generó un daño a la administración al entregar los bienes objeto del contrato, vencido el plazo contractual, lo que constituye una falta en cumplimiento del objeto contractual conforme a lo señalado pacíficamente por la jurisprudencia de nuestras altas cortes ya referidas."*

En la referida audiencia, el contratista interpuso recurso de reposición, bajo los siguientes argumentos:

- Que la entidad contratante se allanó a la entrega del objeto del contrato.
  - Que las mejoras fueron avaladas en el acta del 19/04/2016 por la entidad contratante.
  - Que el trámite modificatorio no se surtió, lo cual es responsabilidad de la entidad.
  - Que actuó de buena fe y la entidad no hizo todo lo posible para recibir los trajes aun cuando el 02/08/2016 había recibido los documentos apostillados.
  - Que solo con la resolución se hace alusión a los documentos aportados.
  - Que con el recibo de los trajes cumplió con el objeto.
  - Que la entidad no tenía competencia para sancionar.
  - No existe prueba respecto de la tasación de los perjuicios señalados por la entidad.
- El 27 de diciembre de 2016, mediante la Resolución No. 971, fueron resueltos los recursos de reposición interpuestos en donde la entidad resolvió no reponer la decisión adoptada el 27 de noviembre de la misma anualidad, por los siguientes motivos:

1. *"Que la entidad contratante se allanó a la entrega del objeto del contrato.*

*... Se reitera, la entidad actuó de manera correcta y ceñida a la ley, al requerirle los soportes técnicos para realizar modificaciones a la ficha técnica que la contratista, siendo dueña de su propio arte, avaló al particular dentro del proceso de selección, en consecuencia es claro que la ficha técnica no se construyó con su aquiescencia, el hecho de que en la ejecución del contrato el contratista mismo propusiera modificaciones no quiere decir per se que la entidad deba modificarlas sin el respectivo soporte.*

2. *Que las mejoras fueron avaladas en el acta del 19 de febrero.*

*Se reitera lo manifestado en el punto que precede, es decir, las modificaciones contractuales están sometidas a las formalidades de la ley y no puede el contratista en desconocer los requerimientos del supervisor, realizados después de dicha acta, quien manifestó que sin esos soportes de las modificaciones técnicas debía ceñirse a los pliegos de condiciones.*

3. *Que no la llamaron para el trámite modificatorio.*

*En este punto es claro que la modificación debía tener el correspondiente soporte y en ese punto llama la atención de este despacho, la contradicción expuesta por la contratista y su apoderada quienes señalan en su oficio 2016ER559 del 2 de agosto de 2016, lo siguiente:*

*"En atención a su oficio del 29 de julio de 2016 en el cual reitera la solicitud de los documentos originales para dar aval a la entrega de los bienes objeto del contrato No. 308 de 2015, me*

*permite informar que los mismos fueron aportados en original con su respectivo apostille el 06 de abril con radicado No. 2016ER2416. Sin embargo y para dar cumplimiento a su solicitud y finiquitar los trámites correspondientes, me permite allegar nuevamente el documento del fabricante en original, traducido y apostillado.*

*Sin embargo, en el recurso menciona que el primer documento apostillado se entregó el 02 de agosto de 2016, cuestionando al despacho no tener en cuenta este radicado cuyo cordis (sic) es el 2016ER5591.*

4. *Que actuó de buena fe y la entidad no hizo lo posible para recibir los trajes en el menor tiempo posible.*

*La actuación de los contratistas debe estar ceñida a las reglas del pliego que le indicaron con claridad como se deben aportar los documentos otorgados en el exterior en el exterior, todo el tenor del artículo 251 del código general del proceso. No desconoce este despacho que el requerimiento del supervisor fue que los mismos se presentaran en idioma original apostillados y con su traducción simple, de otra manera los perjuicios tuviesen que ser muchos mayores si tenemos en cuenta que a la fecha no ha aportado la documentación con traducción oficial. Pero entendiendo que el pliego es la ley para las partes, que el supervisor realizó unos requerimientos puntuales y en aras de que la entidad cesara los daños a ella causados, una vez se aportaron los documentos en los términos solicitados por el supervisor fue la fecha final de tasación de perjuicios realizada.*

5. *Que solo con la resolución se hace alusión a los documentos aportados*

*Efectivamente, la imputación realizada al contratista se hace sobre unos hechos puntuales indicándole las normas presuntamente vulneradas, entre ellas el contrato, pero la administración tiene toda la facultad de agotar la etapa probatorio y determinar las causas que dieron lugar a que el objeto se cumpliera tardíamente.*

6. *Que con el recibo de los trajes cumplió con el objeto*

*Se reitera lo expuesto en la resolución que hizo análisis pormenorizado de la figura del concepto del contrato de compraventa, el que lleva implícita la condición resolutoria tácita en virtud del cual en un contrato bilateral se puede reclamar el cumplimiento del contrato incluso en sede judicial sin que implique una renuncia a la indemnización de los perjuicios.*

7. *Cuestiona la competencia del despacho*

*Con respecto a la competencia del despacho, es claro que este proceso administrativo sancionatorio se da en el término de ley, por lo que este Despacho por lo que no se realiza mayor pronunciamiento.*

8. *Tasación de los perjuicios*

*Al respecto, este despacho se remite a lo expuesto por la sub directora operativa quien sustento su tasación, señalando entre otras cosas, que era irresponsable poner a disposición los bomberos sin sus respectivos elementos de protección personal, adicionalmente el proceso de selección tenía unas condiciones que no es posible para el contratista entrar a cuestionar cuando el mismo participo del proceso y conoció el estudio previo que sustento la necesidad. Finalmente se reitera en este punto que el despacho se atiene a la tasación estimada y reiterada.”*

#### **4) Hechos relevantes identificados en el testimonio e interrogatorio de parte**

En la audiencia de pruebas realizada el 1 de febrero de 2022, se recibió el **testimonio** del señor **Mauricio Ayala Vásquez**, quien para la fecha de los hechos cumplió el rol de Supervisor del Contrato 308 de 2016.

El referido testigo señaló lo siguiente:

- La supervisión del contrato la ejerció hasta el 26 de septiembre de 2016.
- Durante la ejecución del contrato se verificó que el contratista cumpliera el objeto contractual con fundamento en la ficha técnica; así mismo, el proceso de contratación cumplió con todos los procedimientos y el oferente ganador estaba debidamente acreditado para la venta de los trajes de línea de fuego.
- En la ejecución del contrato se presentaron novedades, pero la empresa contratista siempre estuvo presta a cumplir bajo lo establecido en las fichas técnicas.
- Se realizó una reunión entre el contratista y el fabricante, en donde se tocaron temas respecto de las mejoras que deberían realizarse y fueron aceptadas por el ordenador del gasto, toda vez que garantizaban los requerimientos de las fichas técnicas, sin que eso requiriera un valor adicional a la entidad.
- Los trajes entregados cumplieron con las especificaciones técnicas, condiciones de las capas internas, capacidad, botones, costuras etc., y allegaron las respectivas garantías de la fábrica debidamente apostilladas. Así mismo, la empresa realizó un seguimiento posterior y no se presentó ningún inconveniente.
- Hasta la fecha en que se realizó la supervisión, el contratista cumplió con las cantidades y las obligaciones contenidas en las fichas técnicas.
- Desconoce las causas del proceso administrativo sancionatorio que inició la entidad en contra del contratista.
- El contrato no tenía interventoría, solo tenía contemplado supervisión por parte de la entidad.
- Hasta cuando realizó la labor de supervisión no se había generado la declaratoria de incumplimiento, y en ese orden de ideas, no conoce el valor de los perjuicios que pudiera haber sufrido la entidad.
- El contratista cumplió con los requerimientos de la entidad para que se aceptara el recibimiento de los trajes, porque la información que se debía colocar en el lado posterior de las chaquetas no alteraba las condiciones técnicas establecidas en el pliego de condiciones.

En la referida audiencia de pruebas, también se recibió el **interrogatorio de parte** de la representante legal de RQC Solutions S.A.S, **Marisol López Arévalo**, quien manifestó:

- El Supervisor del contrato solicitó el inicio del procedimiento sancionatorio por un posible incumplimiento.
- Dentro del proceso administrativo sancionatorio tuvo la oportunidad de defender a la empresa y tuvo la oportunidad de allegar las pruebas que consideraba pertinentes.
- La entrega de los trajes de línea de fuego se realizó de manera oportuna.
- Los trajes no fueron recibidos inicialmente, debido a un cambio de Dirección de la entidad contratante y el nuevo funcionario el señor Pardo, no tenía conocimiento del contrato y el supervisor no se hizo presente, y en su lugar asignaron a un Comité.
- En el mes de septiembre de 2016, se realizó la entrega de los trajes sin que existiera algún cambio respecto de los bienes que se querían entregar inicialmente, que correspondía al mes de mayo de 2016.
- Durante la ejecución del contrato no se hicieron modificaciones a las condiciones técnicas de los trajes de línea de fuego.
- Solo hasta el 4 de agosto del 2016, el supervisor solicitó que los documentos remitidos por el fabricante de los trajes debían estar apostillados, hecho que retrasó lógicamente la entrega de los bienes contratados.
- Los trajes pudieron ser recibidos inicialmente y la entidad no debió dilatar injustificadamente la fecha de entrega, por la falta de documento que debía tener un trámite ante la cancillería, los cuales solo se solicitaron dos meses después de la fecha de terminación del contrato.
- Los trajes no fueron recibidos en un inicio por la ubicación del marcaje en la zona posterior de la chaqueta, el cual debía estar en la parte central, situación que no alteraba las condiciones de calidad y utilidad del traje, como fue indicado por el supervisor en el mes de septiembre del año 2016 y como fue aceptado por la entidad cuando recibió a satisfacción los bienes en el mismo mes de la referida anualidad.

## 2.5.2. Análisis de los cargos de nulidad de la demanda

### 1) Falta de competencia

La parte demandante respecto de la causal de nulidad por falta de competencia, consagrada en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, argumentó que esta se había configurado en la medida que la entidad contratante en vigencia del artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, no estaba facultada para imponer sanciones por fuera del plazo de ejecución del contrato.

Este vicio de nulidad, como lo ha indicado la doctrina, afecta de manera insaneable la validez del acto administrativo, a través del cual la administración manifestó su voluntad<sup>3</sup>. De modo que de aparecer demostrado tal vicio, el acto estaría viciado de ilegalidad.

Por su parte, el Consejo de Estado sobre la causal de nulidad invocada, ha señalado:

*" E]l mentado factor de validez necesariamente se relaciona con el principio de legalidad, en tanto el hecho de delimitar qué autoridad debe resolver un asunto específico, se constituye en una restricción indispensable en el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, habida cuenta de que propende por garantizar la uniformidad en el actuar de su agentes, precaver el ejercicio arbitrario del poder público, dar prevalencia a la igualdad material ante la administración y consolidar el rango jerárquico de los entes públicos en razón de la relevancia de los asuntos a resolver y su necesidad de legitimidad, discusión democrática y nivel de responsabilidad. [...] [L]a falta de competencia de una entidad para proferir una decisión puntual, debe ser la primera causal de estudio en un juicio de legalidad. Esto en atención a que aquel presupuesto a pesar de ser en esencia formal, surte efectos sustanciales en la materia objeto de definición, toda vez que el desconocer la reserva del constituyente, la reserva legal o la reserva reglamentaria, implica que se atenta en contra del propio ordenamiento jurídico y su esquema de sujetos con facultad regulatoria, al punto de afectar de entrada la validez del acto administrativo al margen incluso de la verificación sobre las normas aplicadas, su motivación, su expedición irregular o con desviación de poder."<sup>4</sup>*

Descendiendo al caso concreto y de conformidad con los hechos acreditados, se tiene que el plazo de ejecución del Contrato No. 308 de 2015 culminó el 28 de mayo de 2016, en atención a la modificación suscrita por las partes, el 22 de febrero de la señalada anualidad. Así mismo, se encuentra que los actos administrativos demandados fueron expedidos el 27 de diciembre de 2016, esto es, casi siete (7) meses después de culminar el periodo contractual, sin que para dicho momento se hubiese realizado la liquidación del contrato.

Conforme a lo referido, en el sub lite no se configura el vicio de nulidad invocado por la parte demandante, pues la sanción impuesta estuvo precedida de la declaratoria de incumplimiento. De modo que, a luz de lo establecido en la cláusula decimocuarta del contrato No. 308 de 2015 y de lo dispuesto en el artículo 17<sup>5</sup> de la ley 1150 de 2007, esta no puede ser considerada como una multa, toda vez que no fue proferida con el objetivo de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Por el contrario, fue impuesta para

<sup>3</sup> Palacio Hincapié Juan A. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Jurídica Sánchez. 11 edición. Pág. 362.

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 22 de julio de 2021. Radicado: 23001-23-33-000-2013-00163-02(4789-18). Consultar en idéntico sentido: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 9 de diciembre de 2019. Radicado: 11001-03-25-000-2015-01089-00 (4824-15)

<sup>5</sup> "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.*

**PARÁGRAFO.** La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** Las facultades previstas en este artículo se entienden atribuidas respecto de las cláusulas de multas o cláusula penal pecuniaria pactadas en los contratos celebrados con anterioridad a la expedición de esta ley y en los que por autonomía de la voluntad de las partes se hubiese previsto la competencia de las entidades estatales para imponerlas y hacerlas efectivas."

hacer efectiva la cláusula penal, la cual tenía como único objetivo acceder a la indemnización anticipada de los perjuicios causados a la entidad.

Respecto de la facultad de la administración para hacer efectiva la cláusula penal por incumplimiento contractual cuando ha expirado el plazo convenido, el Consejo de Estado ha indicado:

*"la Sección Tercera también se ha pronunciado en relación con la posibilidad de declarar el incumplimiento del contrato, pero sólo para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria. Al respecto sostiene, invariablemente, que no sólo puede hacerlo durante el plazo de ejecución, sino también cuando ha vencido, incluso hasta su liquidación, de manera que la vigencia del plazo no limita la competencia sancionatoria."*

*... En los términos indicados, queda claro que en vigencia de todos los estatutos contractuales, incluidas las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, la potestad sancionatoria para cobrar la cláusula penal se puede ejercer durante el plazo del contrato e incluso con posterioridad a su vencimiento.<sup>6</sup>*

Conforme a lo referido, es preciso señalar que el Contrato No. 308 de 2015, en la cláusula vigésima primera, estableció el deber de liquidar el contrato bajo los términos establecidos en la Ley 1150 de 2007; sin embargo, dicho trámite para el momento en que fueron expedidos los actos administrativos demandados no había sido realizado, como fue indicado en párrafos precedentes. En ese orden de ideas, para Bogotá – Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá no carecía de competencia al momento de expedir los actos administrativos 969 y 971 del 27 de diciembre de 2016. En consecuencia, el cargo de nulidad no tiene vocación de prosperar.

## 2) Violación al debido proceso

La parte actora argumentó que la entidad demandada vulneró el debido proceso, toda vez que incumplió los requisitos indicados en el artículo 86<sup>7</sup> de la Ley 1474 de 2011 que hace referencia a la motivación para iniciar del procedimiento, dado que no guardaban relación con la decisión adoptada, porque en su momento la entidad ya había recibido los bienes a satisfacción.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera Sentencia del 24 de octubre de 2013. Exp. 24697. Ver otras decisiones en igual sentido: Subsección C de la Sección Tercera Sentencia del 25 de mayo de 2011, exp. 18.017; <sup>6</sup> Sentencia de 20 de noviembre de 2008. Exp. 17.031. CP. Ruth Stella Correa.

<sup>7</sup> **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:*

*a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;*

*b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;*

*c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;*

*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.*

Por lo anterior, es pertinente señalar que el citado artículo establece el procedimiento para la imposición de multas, sanciones o declaratoria de incumplimiento. En efecto, en los literales a y b, señala que, a través de la citación remitida al contratista y en la audiencia, la entidad contratante debe señalar las circunstancias en las que fundamenta la actuación. Así mismo, establece que, una vez surtido el trámite respecto de la solicitud y decreto de pruebas, como se señala en los literales subsiguientes, adoptará la decisión debidamente motivada, la cual debe tener plena coherencia con el motivo por el cual se inició el trámite sancionatorio.

Ahora bien, la Corte Constitucional como guardiana de la Constitución Política, respecto de la vulneración del debido proceso en el campo de los procedimientos administrativos, ha indicado:

*"En el campo específico de los procedimientos administrativos, la Corte ha explicado que las garantías que integran el derecho son, entre otras i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite; iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vii) a gozar de la presunción de inocencia; viii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso".<sup>8</sup>*

Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de unificación ha indicado que los actos administrativos se afectan por dicha causal:

*... "cuando la autoridad se aparta del proceso legalmente establecido, ya sea porque sigue un proceso distinto al aplicable o porque omite una etapa sustancial del mismo."<sup>9</sup>*

*33.4. Lo propio sucede con la garantía de la defensa y contradicción, cuando la persona contra la cual se dirige un cargo o acusación, no le es posible hacer frente a los reproches formulados en su contra, lo cual supone además, que los argumentos que presente sean considerados en la respectiva actuación administrativa, no sólo como garantía individual mismo, sino también al esclarecimiento de la verdad<sup>10</sup>.*

*33.5. Lo mismo aplica en tratándose del principio de favorabilidad en materia administrativa sancionatoria<sup>11</sup> a partir del cual una situación de hecho pueda ser sometida a la regulación de disposiciones jurídicas no vigentes al momento de su ocurrencia; en el evento en que con ocasión de la benignidad en su contenido, su aplicación se prefiera, a las que en estricto sentido serían las encargadas de regular esa misma situación.*

En el caso *sub judice*, conforme a los documentos obrantes en el expediente, quedó acreditado que la entidad demandada inició el procedimiento administrativo sancionatorio el 4 de agosto del 2016, bajo el fundamento de que RQC Solutions S.A.S. presuntamente había incumplido con la especificación técnica del ítem No. 02 del anexo técnico. Ello, porque para la fecha en que culminó el plazo contractual, pretendía entregar el traje de línea de fuego con una marcación en la parte posterior baja de la chaqueta, la cual no correspondía, pues en el ítem referido se había indicado que la marcación debía estar ubicada en la parte superior central.

Así mismo, la parte demandante demostró que para el 27 de diciembre de 2016, cuando la entidad demandada declaró el incumplimiento del contrato e impuso sanción, haciendo efectiva la cláusula penal, el fundamento que invocó para adoptar dicha decisión fue porque el contratista había modificado las condiciones técnicas del traje, sin que se hubiese realizado el trámite correspondiente ante la entidad, y que para la fecha de la entrega

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencias C-248 de 2013 (MP. Mauricio González Cuervo), C-085 de 2014 (MP. Alberto Rojas Ríos) y C-929 de 2014 (MP. Mauricio González Cuervo).

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-159 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-436 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>11</sup> "[...] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de unificación de 4 de agosto de 2016, C. P. Guillermo Vargas Ayala; número único de radicación 05001233300020130070101 [...]"

contractual pactada, tampoco había allegado los documentos expedidos por el fabricante, a través de los cuales se justificaba dicho cambio.

Conforme a lo referido, la entidad demandada no vulneró el debido proceso de RQC Solutions S.A.S. De un lado, porque fue coherente con los motivos expuestos al inicio del trámite sancionatorio y los antecedentes y fundamentos indicados en los actos administrativos, a través de los cuales culminó dicho trámite. Y de otro, porque si bien, el accionante no comparte los motivos expuestos por la entidad, en tanto desconocen, en su sentir, que el objeto del contrato fue cumplido cuando recibió los trajes a satisfacción meses antes de proferir la sanción; no deja de ser cierto que, no acreditó que la parte demandada hubiese cercenado, por ejemplo, su derecho a presentar y/o controvertir pruebas, o evitado la notificación de cada etapa o decisión, o impedido la interposición de recursos.

Situación diferente sería si la entidad accionada hubiese iniciado el proceso sancionatorio bajo unos motivos, y estos hubieran sido modificados en el transcurso del trámite o terminara sancionando al contratista bajo causas o supuestos adicionales o completamente disímiles a los señalados inicialmente. En ese caso sí evidenciaría una violación al derecho de contradicción y defensa, que integran el derecho al debido proceso, el cual está contemplado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, y que debe prevalecer tanto en las actuaciones administrativas como judiciales. En ese orden de ideas, se negará la prosperidad del cargo de nulidad por violación al debido proceso.

### 3) Falsa Motivación

Como ultimo cargo de nulidad, la parte demandante adujo que los actos administrativos proferidos el 27 de diciembre de 2016 estaban viciados por falsa motivación, en la medida que la entidad accionada omitió el reconocimiento del cumplimiento del contrato, en tanto que, en el mes de septiembre de 2016, los trajes de línea de fuego fueron recibidos a satisfacción, porque cumplían con las especificaciones técnicas referidas en el pliego de condiciones.

Sobre el referido cargo de nulidad, el Consejo de Estado ha indicado:

*"La falsa motivación o falsedad del acto administrativo constituye una causal genérica de violación que se caracteriza fundamentalmente por una evidente divergencia entre la realidad fáctica o jurídica, o ambas, que induce a la producción del acto o a los motivos argüidos tomados como fuente por la Administración Pública.*

*Bajo este entendido, esta causal de anulación de los actos administrativos se puede manifestar mediante un error de hecho, o a través de un error de derecho.*

*El error de hecho se presenta cuando la Administración desconoce los supuestos fácticos en que debía soportar su decisión, ya sea porque la autoridad que profirió el acto no los tuvo en cuenta o, porque pese a haberlos considerado se deformó la realidad de tal manera que se dejaron por fuera o se introdujeron circunstancias de tiempo modo y lugar que resultan irreales y que traen como consecuencia que el acto administrativo no se funde en hechos ciertos, verdaderos y existentes al momento de ser proferido.*

*Por otra parte, también se incurre en falsa motivación por error de derecho, que tiene lugar cuando se desconocen los supuestos jurídicos que debían servir de fundamento a los actos demandados, situación que se presenta por: i) inexistencia de las normas en que se basó la Administración; ii) ausencia de relación entre los preceptos que sirvieron de fundamento a la manifestación de voluntad de la Administración y los supuestos de hecho objeto de decisión; y finalmente iii) cuando se invocan las disposiciones adecuadas pero se hace una interpretación errónea de las mismas[...].<sup>12</sup>*

Según lo anterior, es pertinente examinar si el contenido de las Resoluciones Nos. 969 y 971 de 2016 obedece a lo realmente acontecido dentro del Contrato No. 308 de 2015 y si existe coherencia jurídica entre los motivos expuestos para dar inicio al proceso sancionatorio y los señalados para declarar el incumplimiento.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; providencia del 23 de octubre de 2017, radicación núm. 25000-23-36-000-2013-00802-01(53206); M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Para resolver el cuestionamiento planteado, es necesario hacer un recuento de los hechos acreditados respecto de las mejoras propuestas por parte del contratista y el fabricante, así como el trámite para la entrega de los trajes de línea de fuego.

- En la ficha técnica contenida en el Anexo No. 01 del pliego de condiciones del Contrato 308 de 2016, se estableció que la marcación posterior de las chaquetas de la línea de fuego debía estar cosida al traje con un marcaje reflectivo ubicado en la parte posterior superior centrada.

- El 19 de febrero de 2016, en las instalaciones de la entidad demandada se reunieron el contratista, el fabricante, el supervisor del contrato y el ordenador del gasto, para definir ciertas situaciones respecto de los trajes de la línea de fuego.

En dicha reunión el representante legal de la Empresa Bristol, fabricante de los trajes, manifestó que no era conveniente realizar el marcaje indicado en la parte posterior de las chaquetas, en la medida que el traje ya contaba con tres capas; así que adicionarle otra capa para coser las letras, más las letras, generaría que el traje terminara con cinco capas, lo cual podía generar una pérdida de desempeño, y elevar la temperatura en la espalda haciendo que los puntos de silicona se presionen reduciendo la cámara de aire. El fabricante propuso que se realizara un termosellado en la capa externa con la información indicada en el anexo técnico, sin adicionar una cuarta capa a los trajes, tal como había sido enviado el prototipo a la entidad de manera previa.

Así mismo, por parte del contratista se solicitó la aprobación del cambio de posición del marcaje posterior, y que este pudiera realizarse en la parte posterior inferior centrada, toda vez que esta mejora permitiría un mayor confort, transpirabilidad y la disminución del peso del traje de la línea de fuego.

Por lo anterior, en el acta de la reunión se consignó que el Supervisor del contrato le solicitó al fabricante presentar un documento formal explicando las recomendaciones formuladas para mejorar el traje. Igualmente, que el ordenador del gasto avaló las recomendaciones realizadas por el contratista y el fabricante respecto de las mejoras técnicas presentadas y que el contratista debía presentar los respectivos soportes para adelantar los trámites pertinentes ante la Oficina Asesora Jurídica.

- El 6 de abril del 2016, RQC Solutions S.A.S. radicó ante la entidad contratante el documento original con traducción simple, expedido por el fabricante Bristol el 25 de enero de 2016, en donde se indicaban los motivos técnicos para el mejoramiento de la marcación posterior de los trajes.

- El 15 de abril del 2016, el Supervisor del contrato, a través de oficio dirigido a RQC Solutions S.A.S., manifestó que debía allegar solicitud de modificación de las condiciones técnicas del contrato. Petición que fue cumplida por el contratista el 25 de abril de la misma anualidad.

- El 20 de mayo del 2016, el contratista le manifestó a través de oficio al Supervisor que realizaría la entrega de los trajes de línea de fuego el 26 de mayo de la referida anualidad y que era necesario contar con la modificación del contrato. Ante dicha petición el Supervisor, el 25 de mayo de la referida anualidad, le manifestó que los trajes serían recibidos el 27 de mayo a las 8:30 a.m. en las instalaciones de la entidad.

- El 27 de mayo de 2016, el contratista llegó a las instalaciones de la entidad contratante, pero le fue informado que el Supervisor no se encontraba y que, en consecuencia, el Director había delegado a un Comité para dicha labor. Pero el Comité decidió no recibir los trajes porque la marcación posterior de éstos no cumplía con la especificación contemplada en la ficha técnica, esto es, que el marcaje estuviera en la parte superior central.

- El 8 de julio del 2016, el supervisor del contrato, a través de oficio, le solicitó a la Oficina Jurídica de la entidad que iniciara el proceso correspondiente para declarar que el contratista

había incumplido, porque pretendía entregar los trajes sin los requerimientos técnicos exigidos.

-El 29 de julio del 2016, el supervisor requirió al contratista para que allegara el documento del fabricante respecto de las mejoras técnicas realizadas a los trajes, y con ello proceder a avalar su entrega, sin indicar nada referente a que los documentos debían estar apostillados, por proceder del extranjero y traducidos conforme a lo señalado en el artículo 251 del Código General del Proceso. Tal solicitud específica solo fue realizada hasta el 31 de agosto del referido año.

- De manera concomitante al proceso de entrega de los bienes contratados, el 4 de agosto del 2016, la entidad inició un procedimiento sancionatorio en contra del contratista por no cumplir con las especificaciones técnicas contenidas en los pliegos de condiciones, respecto de la marcación de los trajes en la parte posterior.

- El 5 de septiembre de 2016, el contratista allegó en original y traducido al idioma español, el documento emitido por el fabricante, así como debidamente apostillado. En consecuencia, el 22 de septiembre de la referida anualidad, la entidad contratante a través del supervisor del contrato recibió a satisfacción en las instalaciones de la entidad contratante, los trajes objeto del contrato No. 308 de 2016.

- El 28 de septiembre del 2016, aproximadamente tres (3) meses previos a la expedición de los actos administrativos demandados, el Supervisor del contrato rindió un informe a través del cual indicó que RQC Solutions S.A.S., había cumplido el contrato, en tanto las mejoras realizadas a los trajes no alteraban su funcionalidad, calidad y en general las especificaciones técnicas de los pliegos de condiciones.

Conforme al recuento de los hechos acreditados, se concluye que le asiste razón a la parte demandante al considerar que los actos administrativos Nos. 969 y 971, a través de los cuales se declaró el incumplimiento del contrato y se hizo efectiva la cláusula penal, se encuentran viciados de nulidad por falsa motivación. A tal conclusión se llega al quedar demostrado que, si bien la ficha técnica de los trajes de línea de fuego nunca fue modificada de manera expresa, la entidad demandada a través del ordenador del gasto, en la reunión del 19 de febrero del 2016, aceptó la modificación del marcaje de la parte posterior del traje, en cuanto a su ubicación y realización, después de escuchar los argumentos del contratista y el fabricante.

Así mismo, quedó ampliamente acreditado que el contratista contaba con los trajes para el 27 de mayo del 2016, un día antes de que se cumpliera el plazo convenido. Pero fue la administración quien sorprendió abruptamente al contratista con la negativa de recibir el material, alegando que este no había cumplido con las especificidades técnicas, vulnerando con ello los principios de buena fe, confianza legítima y la teoría de los actos propios, que surge del concepto de "*venire contra factum proprium non valet*", que traduce: "*No se permite ir contra el propio acto*"<sup>13</sup>.

Sobre la confianza legítima y su relación con la regla de los actos propios y el principio de buena fe, el Consejo de Estado ha indicado:

*"Se precisa que existe una relación directa entre la teoría de los actos propios y el principio de la confianza legítima que estriba en que de ambos se desprende para los administrados la garantía de que al Estado, a través de sus entidades, le asiste el deber de obrar con rectitud, claridad y precisión, cuestión que a su turno le impide actuar de manera opuesta e inconcordante o de emitir decisiones contrarias a aquellas que anteladamente emanaron de la misma entidad pública y en mérito de las cuales se generó un convencimiento frente a determinados asuntos. También concurre una relación inescindible entre el principio de confianza legítima y el principio de buena fe, en cuanto este último impone a ambas partes una actitud de lealtad mutua, de fidelidad y honestidad, todo lo cual se traduce en el respeto a las reglas preestablecidas y conocidas por ambas partes desde el momento en que surgieron; por*

<sup>13</sup> <https://dpej.rae.es/lema/venire-contra-factum-proprrium-non-valet>

*contera, cualquier variación sorpresiva de tales cánones por una de las partes, sin duda resultaría contraria a la esperada y exigible buena fe.*<sup>14</sup>

Por lo referido, y desde ningún punto de vista, es aceptable que la entidad pública después de generar ante el contratista una confianza plena a través de sus manifestaciones, de que se encontraba conforme con las mejoras propuestas sobre los trajes pretenda, de manera posterior y abrupta, descocer dicho hecho, bajo el argumento que la parte no había allegado unos documentos con ciertas especificidades, las cuales por cierto, no fueron indicadas de manera concreta en la reunión del 19 de febrero de 2016, sino que surgieron el 31 de agosto del referido año, esto es, con posterioridad al vencimiento del plazo.

Lo referido denota que la entidad demandada, dentro del plazo de la ejecución del Contrato No. 308 de 2015, no actuó con rectitud, claridad y precisión, porque además de no recibir a satisfacción los bienes con las modificaciones que ella misma había aceptado, así estas no hubiesen llegado a modificar expresamente los documentos que conformaban el contrato, también solicitó al contratista de manera posterior a la terminación del plazo convenido y sin uniformidad, condiciones que debían cumplir los documentos remitidos por el fabricante, como por ejemplo que estuviera apostillado, hecho que sin lugar a dudas, retrasó la entrega efectiva de los trajes contratados.

Así mismo, no puede perder de vista el Despacho, un hecho trascendental acreditado y que tiene relación con la actuación del supervisor del Contrato, quien el 28 de septiembre de 2016, emitió un informe en donde señaló claramente que, los trajes entregados por el contratista cumplían con las especificaciones técnicas establecidas en el pliego de condiciones, aun con la modificación realizada; así como que dicha manifestación de un representante de la entidad, fue a su vez desconocida por el ordenador del gasto cuando profirió los actos administrativos demandados, alejándose de esa manera de la realidad material.

En conclusión, la modificación de la ubicación de la marcación de los trajes fue propuesta por parte del contratista ante la sugerencia hecha por el fabricante, como una mejora para su desempeño y así evitar sobrecalentamiento en la espalda de quienes los fueran a usar. Así que tal solicitud obedecía no al capricho del contratista ni del fabricante, sino a un asunto técnico debidamente justificado. Ahora, tal situación fue debidamente avalada por la entidad contratante en la reunión 19 de febrero de 2016, en donde se indicó que el contratista debía presentar los respectivos soportes para adelantar los trámites pertinentes ante la Oficina Asesora Jurídica.

En efecto, tal hecho se realizó el 6 de abril del 2016, pues está acreditado que RQC Solutions S.A.S. radicó ante la entidad contratante el documento original con traducción simple, expedido por el fabricante Bristol el 25 de enero de 2016, en donde se indicaban los motivos técnicos para el mejoramiento de la marcación posterior de los trajes. En esas condiciones, lo que se observa es una negligencia por parte de la entidad contratante por ni haber documentado la modificación que ella misma aceptó realizar. Luego, no es de recibo el argumento expuesto por ella misma que hubo incumplimiento del contrato porque la modificación alegada no se llevó a cabo efectivamente. Argumento que se vuelve en su contra porque ella misma era quien tenía la obligación de elevar a escrito la modificación técnica aceptada en la referida reunión. En esa medida, se evidencia la vulneración del principio de confianza legítima de la entidad contratista.

Con todo lo expuesto, evidencia este Despacho, que, además de la existencia de una falsa motivación de las Resoluciones No. 969 y 971 de 2016, en tanto existe una diferencia entre la realidad fáctica y lo plasmado en dichos actos, también se encuentra que la entidad actuó de manera arbitraria y de mala fe, al desconocer lo pactado durante la ejecución del contrato. Ello es así, porque apartándose de lo consensuado, dejó sin efecto lo acordado con el contratista donde se estableció que las modificaciones a la marcación de los trajes estaban plenamente aceptadas y que los documentos solicitados solo constituían un requisito para formalizar dicha decisión. Así que el desconocimiento de sus actos propios le sirvió como

---

<sup>14</sup> Sentencia Sección Tercera del 23 de noviembre de 2016. Rad: 52161.

excusa para declarar en forma contraevidente el incumplimiento del contrato, generando consecuencias jurídicas negativas para el contratista.

Por consiguiente, al estar acreditada dentro del proceso la causal de falsa motivación, serán declarados nulos los actos administrativos demandados.

### 2.5.3. Análisis de los argumentos de la demanda de reconvención

La parte demandada formuló demanda de reconvención, bajo el argumento que RQC Solutions S.A.S. dentro del trámite sancionatorio había reconocido que la entrega de los bienes contratados fue realizada hasta el 22 de septiembre del 2015, esto es, por fuera del término estipulado en el contrato y que, debido a ello, la entidad sufrió perjuicios que no habían sido reparados por la cláusula penal decretada. En consecuencia, solicitó:

*"Que con ocasión a la declaratoria de incumplimiento del contrato No. 308 de 2015... mediante la Resolución No. 969 de 2016, conformidad por la Resolución No. 971 de 2016, se le reconozca a la UAECOB todos los perjuicios ocasionados adicionales a los que anticipadamente se tasaron en la cláusula penal y que se demuestran en este proceso.*

*Reconocidos los perjuicios de la pretensión anterior, se ordene la liquidación del contrato No. 308 de 2015 suscrito entre la UAECOB y RQC SOLUTIONS S.A.S."*

Respecto de la primera pretensión, es del caso señalar que no tiene vocación de prosperar teniendo en cuenta que las Resoluciones Nos. 969 y 971 expedidas el 27 de diciembre de 2016 expedidas dentro del procedimiento sancionatorio iniciado en contra de RQC Solutions S.A.S., serán declaradas nulas dado que se encuentran viciadas por falsa motivación, de conformidad con lo expuesto en el numeral anterior. En ese orden de ideas, al ser retirada del ordenamiento jurídico la decisión adoptada por la entidad respecto del incumplimiento del Contrato No. 308 de 2015, los perjuicios adicionales aludidos son inexistentes.

Ahora bien, en cuanto a la solicitud de liquidación del referido contrato, el Despacho evidencia que efectivamente este trámite, como fue indicado en varias oportunidades, no fue realizado por las partes de manera conjunta o de manera unilateral por la entidad demandada como era su deber, de conformidad con lo establecido en la cláusula vigésima primera, por ende, es procedente acceder a la petición.

Conforme a los documentos aportados por las partes y a los hechos acreditados, la liquidación del Contrato No. 308 de 2015, queda en los siguientes términos:

<b>OBJETO</b>	<i>"la adquisición de elementos de protección personal para el personal operativo del cuerpo oficial de bomberos de Bogotá descritos de la siguiente manera: Grupo 1: adquisición traje línea de fuego".</i>
<b>Plazo</b>	4 meses
Fecha de iniciación	22 de octubre de 2015
Fecha terminación	22 de febrero de 2016
Prórroga	15 semanas
Fecha de terminación	28 de mayo de 2016
<b>BALANCE FINANCIERO</b>	
Valor inicial del contrato	\$ 565.917.300
Valor adición	\$ 240.000.000
Valor total	\$ 805.917.300
Valor ejecutado	\$ 805.917.300
Valor pagado	\$ 725.320.170
Valor multas/sanciones	\$ 0
Saldo a favor del Contratista	\$ 80.597.130
Saldo a favor de la entidad	\$ 0
Saldo a liberar	\$ 0

## 2.6. Restablecimiento del derecho

La parte demandante solicitó que se ordenara a la Unidad Administrativa Especial Cuerpo de Bomberos pagar la suma de \$80.597.130, que fue descontada de los saldos que tenía a su favor como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento.

Así las cosas, como restablecimiento del derecho, la entidad contratante debe pagarle al contratista el valor que le fue descontado por la cláusula penal, debidamente actualizado, según la fórmula matemática establecida por el Consejo de Estado. Para tal efecto, se toma como referencia del índice inicial, la fecha en que se impuso la sanción, esto es, diciembre de 2016 y como índice final, el mes anterior a la sentencia, esto es, febrero de 2023.

Así las cosas, se tiene:

$$RA = \text{VH} \times \frac{\text{ind final (febrero 2023)}}{\text{ind inicial (diciembre de 2016)}}$$

$$RA = \$ 80.597.130 \times \frac{128.27}{93.11}$$

$$RA = \$ 80.597.130 \times 1.37761$$

**RA = \$111.031.412.25 valor actualizado**

Por otra parte, se solicitó adicionalmente el reconocimiento de intereses moratorios, aplicados a la tasa equivalente al doble de interés legal civil sobre el valor histórico actualizado en atención a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993. Al respecto, la citada norma establece:

**"ARTÍCULO 4o.** la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: (...)

*8o. Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación, o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios.*

*Sin perjuicio de la actualización o revisión de precios, en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado.*

Así mismo, el Despacho encuentra que en el Contrato No. 308 de 2015 las partes no acordaron nada respecto del reconocimiento de intereses moratorios, razón por la cual es aplicable lo dispuesto en la referida norma, como fue manifestado por RQC Solutions S.A.S., en la demanda.

Ahora bien, en la cláusula quinta del mencionado contrato se estableció una serie de condiciones y requisitos para realizar el pago del valor del contrato, entre los que estaban la presentación de la factura por el valor total del contrato, acompañada de certificación de cumplimiento por parte del supervisor, los pagos a salud y seguridad social, riesgos profesionales, aportes a las cajas de compensación familiar, el ICBF, copia del certificado de la entrega de los bienes por parte del almacén. Adicionalmente, en la citada cláusula se estableció que el pago del valor del contrato se realizaría veinte (20) días después de radicada la factura con los debidos soportes, como se encuentra descrito a continuación:

**QUINTA.- FORMA DE PAGO:** LA UAE CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS DE BOGOTA efectuará el pago por conducto de la Tesorería Distrital a través de consignación en la cuenta que **EL CONTRATISTA** informe al Área Financiera de la Unidad, en una de las 21 entidades financieras afiliadas al sistema automático de pagos, previos los descuentos de ley, de la siguiente manera: un único pago, equivalente al cien por ciento (100%) del valor total del contrato, dentro de los Veinte (20) días siguientes a la correcta presentación de la factura, acompañada de la certificación del cumplimiento a satisfacción de la entrega del bien, expedida por el supervisor del contrato designado por la UAE Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá D.C., la certificación de entrada a Almacén de la Unidad y de la certificación expedida por el revisor fiscal o por el representante legal, del cumplimiento de las obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las cajas de compensación familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 30 de la ley 789 de 2002 y artículo 23 de la Ley 1150 de 2007. Para efectos del pago, el contratista deberá presentar factura en pesos colombianos, acompañada de los siguientes documentos: i) Certificado expedida por el Representante Legal o el Revisor fiscal, del cumplimiento del pago de los aporte de seguridad social integral. ii) Certificado de cumplimiento expedido por el Supervisor del contrato. iii) Copia del certificado expedido por el almacén de la UAE Cuerpo Oficial de Bomberos, donde conste la entrada de los elementos adquiridos, en las cantidades y calidades contratadas por la UAE Cuerpo Oficial de Bomberos de los bienes ofrecidos. *La UAE Cuerpo Oficial de Bomberos, cancelará dentro de los veinte (20) días siguientes a la presentación de la factura, los pagos estarán sujetos a programación del PAC por parte del Supervisor designados por la UAE Cuerpo Oficial de Bomberos, para lo cual el contratista deberá radicar oportunamente la factura con todos los soportes de pago. El cálculo de impuestos y la respectiva retención sobre los pagos, se hará de conformidad con las disposiciones legales que regulan la materia.* **PARÁGRAFO:** LA UAE CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS DE BOGOTA sólo adquiere obligaciones con **EL CONTRATISTA**, y bajo ningún motivo o circunstancia aceptará pagos a terceros. **CLAUSULA SEXTA.- PLAZO:** El plazo de ejecución del

Conforme a lo señalado y a lo demostrado en el proceso, el Despacho tiene certeza que a la parte demandante le fue cancelado el valor del contrato, excepto el valor que fue descontado por la cláusula penal que se hizo efectiva como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento. Así que se infiere que, para el momento del pago, el contratista debió acreditar todos los requisitos exigidos por la entidad como lo indicaba el Contrato No. 308 de 2015.

Si bien se indicó lo anterior, el Despacho no puede acceder a la pretensión en cita, dado que en el expediente no existe un solo documento o declaración, a través del cual se pueda establecer la fecha en que efectivamente se realizó el pago del contrato, incumpliendo de esta manera la parte demandante con el deber dispuesto en el artículo 167<sup>15</sup> del Código General del Proceso, esto es, acreditar el supuesto de hecho del efecto jurídico que reclama.

### 3. Costas

En cuanto a la condena en costas, en aplicación del criterio objetivo valorativo señalado por el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso, debe verificarse si hay lugar a condenar en costas a la parte vencida.

Se habla de un criterio «objetivo» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse. Y es «valorativo» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación, tal y como lo ordena el Código General del Proceso. En consideración a lo anterior, dado que no aparece acreditada su causación, el Despacho se abstendrá de condenar en costas a la parte vencida.

<sup>15</sup> **ARTÍCULO 167. CARGA DE LA PRUEBA.** *Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.*

*No obstante, según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir, la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. La parte se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares. Cuando el juez adopte esta decisión, que será susceptible de recurso, otorgará a la parte correspondiente el término necesario para aportar o solicitar la respectiva prueba, la cual se someterá a las reglas de contradicción previstas en este código. Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba.*

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Treinta y Cinco (35) Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Tercera**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

## RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de las Resoluciones Nos. 969 y 971 del 27 de diciembre de 2016, expedidas por Bogotá - Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos en contra de la sociedad Representaciones Química de Colombia y Soluciones S.A.S. - RQC Solutions S.A.S., por las razones expuestas.

**SEGUNDO: CONDENAR** a Bogotá - Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos a pagar a favor de Representaciones Química de Colombia y Soluciones S.A.S. - RQC Solutions S.A.S., al pago de Ciento Once Millones Treinta y Un Mil Cuatrocientos Doce Pesos con Veinticinco Centavos (\$111.031.412.25) M/cte., por concepto de restablecimiento del derecho, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda, por los motivos expuestos.

**CUARTO: LIQUIDAR** el contrato No. 308 de 2015 suscrito entre la Bogotá - Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos en contra de Representaciones Química de Colombia y Soluciones S.A.S. - RQC Solutions S.A.S., el cual queda así:

<b>OBJETO</b>	<i>"la adquisición de elementos de protección personal para el personal operativo del cuerpo oficial de bomberos de Bogotá descritos de la siguiente manera: Grupo 1: adquisición traje línea de fuego".</i>
<b>Plazo</b>	4 meses
Fecha de iniciación	22 de octubre de 2015
Fecha terminación	22 de febrero de 2016
Prorroga	15 semanas
Fecha de terminación	28 de mayo de 2016
<b>BALANCE FINANCIERO</b>	
Valor inicial del contrato	\$ 565.917.300
Valor adición	\$ 240.000.000
Valor total	\$ 805.917.300
Valor ejecutado	\$ 805.917.300
Valor pagado	\$ 725.320.170
Valor multas/sanciones	\$ 0
Saldo a favor del Contratista	\$ 80.597.130
Saldo a favor de la entidad	\$ 0
Saldo a liberar	\$ 0

**QUINTO: NEGAR** las pretensiones de la demanda de reconvención, por los motivos señalados en la parte considerativa de esta providencia.

**SEXTO: NO CONDENAR** en costas, conforme a lo expuesto.

**SÉPTIMO:** Por Secretaría del Juzgado, procédase a la notificación de la sentencia en la forma dispuesta en el artículo 203 de la ley 1437 de 2011.

**OCTAVO:** De no ser apelada la presente providencia y ejecutoriada la misma, por Secretaría, **expídase** copia auténtica del fallo en mención, una vez pagada la suma pertinente para dicho trámite.

**NOVENO:** En firme esta sentencia, por Secretaría **liquídense** los gastos del proceso y en caso de existir remanentes, entréguese a la parte interesada. **Archívese** el expediente, haciéndose las anotaciones del caso

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO  
JUEZ**

GLA

**Firmado Por:**

**Jose Ignacio Manrique Niño**

**Juez**

**Juzgado Administrativo**

**035**

**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **3a2f316281863b74de21e8500d551351659c39f5f603ac6f3ae18448a3bc5003**

Documento generado en 08/03/2023 06:47:17 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**