**LAUDO ARBITRAL - Recurso extraordinario de anulación - Normativa**

En ese sentido, las normas aplicables al presente recurso extraordinario son las contenidas en el decreto compilatorio 1818 de 1998 y en el Código Contencioso Administrativo, pues la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en providencia de unificación, consideró que aquellos procesos arbitrales iniciados antes de la vigencia de la ley 1563 de 2012 continuarían rigiéndose por la normatividad anterior, es decir, por el mencionado decreto 1818 y, por lo mismo, los recursos extraordinarios interpuestos contra los laudos proferidos en procesos anteriores a la citada ley 1563 se regirían por aquélla normatividad, aunque fueran formulados en vigencia del nuevo estatuto de arbitraje.

**CONSEJO DE ESTADO - Recurso extraordinario de anulación - Competencia**

Por tratarse, entonces, de un recurso de anulación contra un laudo arbitral que dirime la controversia surgida en torno a un contrato estatal, la Sala es competente para conocer, de manera privativa y en única instancia, del recurso de anulación, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, en armonía con lo dispuesto por el artículo 230 del decreto 1818 de 1998 y el artículo 22 de la ley 1150 de 2007.

**LAUDO ARBITRAL - Recurso extraordinario de anulación - Fallo en derecho - Fallo técnico - Alcance - Contratos estatales**

En el caso de los contratos estatales, el arbitramento puede ser en derecho o técnico, cuando se trate de temas de esta índole, pues así lo disponen los artículos 70 (inciso segundo) y 74 de la Ley 80 de 1993; pero, en relación con este último, la decisión que adopten los árbitros es definitiva, por lo cual no es procedente el recurso extraordinario de anulación, pues así lo dispone expresamente el citado artículo 74. (…) Así, pues, no basta que en el laudo se haga una mínima referencia al ordenamiento jurídico para que se estime que aquél ha sido proferido en derecho, pues una cita descontextualizada de normas o de otras fuentes de derecho o la simple mención que se haga de las pruebas aportadas al proceso arbitral no determina la naturaleza de la decisión; por lo mismo, el desconocimiento de una norma de derecho o la omisión de un medio de prueba, por parte del Tribunal de Arbitramento, tampoco significa que la decisión ha sido proferida en conciencia, “… a menos que resulte evidente que aquél pretendió basarse en la mera equidad …” y, en ese orden de ideas, es al juez a quien corresponde examinar el contexto de la decisión, en cada caso específico, para establecer si estuvo fundada en el derecho positivo vigente, dentro de la acepción amplia del concepto, o si resulta evidente que estuvo desprovista de toda consideración jurídica y, por ende, si la decisión no tuvo fundamento distinto que la exclusiva voluntad del fallador.

**LAUDO ARBITRAL - Recurso extraordinario de anulación - Fallo en conciencia - Características**

La jurisprudencia de esta Sección de la Corporación ha ilustrado, en múltiples pronunciamientos, las características que identifican el fallo en conciencia, para distinguirlo del que se profiere en derecho; conforme a ellos, puede decirse que el laudo en conciencia está determinado por los siguientes supuestos: i) la ausencia en su contenido de normas de derecho positivo; ii) la libre apreciación del juez, tanto de los hechos como de las pruebas allegadas al expediente; iii) la íntima convicción del juez sobre lo justo o equitativo para tomar la decisión y iv) la equidad como único criterio para dirimir la controversia.

**LAUDO ARBITRAL - Fallo en derecho -Fallo en conciencia - Diferencia**

Es así como la jurisprudencia de esta Corporación ha dicho que el criterio básico del fallo en derecho es que se halla fundamentado en el ordenamiento jurídico vigente con todas las fuentes que él incorpora , lo que implica que en esta clase de arbitraje el juez debe observar las reglas adjetivas del proceso arbitral, las sustantivas que establecen los derechos subjetivos en controversia y la prueba aportada al proceso, valorada a luz de los criterios que informan la sana crítica; en cambio, cuando decide en conciencia, la decisión surge exclusivamente del fuero interno del juez, cuyo único fundamento es su leal saber y entender o la verdad sabida y buena fe guardada –ex aequo et bono- , pero no obedece a una finalidad relacionada con los principios de equidad o de justicia y, por lo mismo, no tiene que hacer explícitos los fundamentos de sus conclusiones o los razonamientos que lo llevaron a adoptar la decisión.

**IMPOSICIÓN DE MULTAS - Potestad sancionatoria - Debido proceso**

Una de las competencias que la ley otorga a dichas autoridades en el marco de la contratación estatal es la de imponer multas a sus contratistas, cuando hayan sido pactadas, con el fin de conminarlos al cumplimiento de las obligaciones a su cargo, lo cual encuentra asidero en el deber de control y vigilancia que le asiste a las entidades estatales respecto de la ejecución de los contratos, con el objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y de asegurar su inmediata, continua y adecuada prestación, tal como lo establece el artículo 14 de la ley 80 de 1993 (ordinal 1º), en armonía con el 17 de la ley 1150 de 2007; pero, esa facultad, como es natural, debe ejercerse con sujeción a las garantías que informan el debido proceso.

**IMPOSICIÓN DE MULTAS - Proceso administrativo sancionador - Reserva de ley**

Esta Sección de la Corporación, al analizar la legalidad de algunas normas del decreto reglamentario 2474 de 2008 (reglamentario del Estatuto General de Contratación Pública), precisó que la creación de un procedimiento administrativo sancionador concierne exclusivamente al legislador y, por ende, las entidades estatales no pueden, a través de sus manuales de contratación, crear tales procedimientos, porque se vulneraría el ordenamiento jurídico constitucional. Las razones que permitieron arribar a esa conclusión sirven también para señalar que las partes del contrato no pueden establecer las reglas que garanticen el debido proceso en la imposición de sanciones contractuales, pues solo el legislador goza de esa facultad.

**LAUDO ARBITRAL - Recurso extraordinario de anulación - Alcance - No segunda instancia - Imposición de multas**

Al respecto, la Sala debe recordar que el juez del recurso extraordinario no es superior funcional del Tribunal de Arbitramento, pues la decisión arbitral se adopta en única instancia, de modo que con el laudo que decide la controversia queda agotado el debate sustancial y no está permitido que a través del recurso extraordinario de anulación se determine si fue correcto o no el discernimiento jurídico que llevó a adoptar la decisión, pues ello redundaría en un análisis in judicando que no es válido en sede del recurso de anulación, debido a que este medio de impugnación no está concebido para revisar las argumentaciones jurídicas que fundamentan las decisiones de los Tribunales de Arbitramento en cuanto a los aspectos sustanciales. (…) En suma, no es materia del recurso extraordinario de anulación determinar si es procedente imponer la sanción de multa cuando la obligación incumplida ha sido satisfecha antes de la expedición del acto administrativo sancionatorio; pero, en opinión del Tribunal de Arbitramento, sí lo es cuando se trata de mora en el cumplimiento de obligaciones dinerarias y, el hecho de que el recurrente discrepe de esa conclusión no implica que el laudo haya sido proferido en conciencia.

**LAUDO ARBITRAL - Recurso extraordinario de anulación - Competencia - Fallo en conciencia**

La Sala considera que la acusación no guarda relación con la causal aducida para obtener la anulación del laudo arbitral, pues nuevamente pretende reabrir el debate, para refutar aspectos sustanciales de la decisión arbitral, referidos a si la sanción de multa procedía cuando la obligación insatisfecha se cumplía mientras se adelantaba la actuación administrativa sancionatoria por haberla incumplido. En sentir del Tribunal de Arbitramento, era procedente la imposición de la multa, porque el deudor incurrió en mora del pago de la suma de dinero, correspondiente al 35% de los derechos acordados, desde el momento en que venció el plazo acordado para ello, tal como lo dispone el ordinal 1º del artículo 1608 del Código Civil y persistió en la mora hasta la fecha en que efectuó el pago de la obligación (…)En sentir de la Sala, el impugnante considera que la decisión, en su opinión desacertada, equivale a un laudo en conciencia; sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido enfática en señalar que la decisión equivocada no se identifica con el laudo en conciencia; de hecho, la decisión errada desde el punto de vista sustancial no es susceptible de ser controlada a través del recurso extraordinario de anulación, pues, de serlo, la aducción de alguna de las causales daría lugar a que el juez del recurso extraordinario revisara toda la argumentación jurídica elaborada por el Tribunal de Arbitramento y, por esa vía, se desconocería la voluntad de las partes de someter las diferencias a la decisión de árbitros en única instancia.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejero Ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá D.C., siete (7) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).

Radicación número: 11001-03-26-000-2016-00046-00(56592)

Actor: METROCINCO PLUS S.A.

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE ANULACIÓN

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de anulación interpuesto el 14 de diciembre de 2015[[1]](#footnote-1) por Metrocinco Plus S.A., contra el laudo arbitral del 4 de los mismos mes y año, proferido por el Tribunal de Arbitramento constituido para dirimir las diferencias suscitadas con ocasión del *“CONTRATO DE CONCESIÓN UNO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA”*, celebrado entre la mencionada sociedad (parte convocante) y Metrolínea S.A. (parte convocada), laudo mediante el cual se tomaron las siguientes decisiones (se transcribe como aparece a folios 660 y 661, C. Consejo):

***“PRIMERO.- DECLARAR NO PROBADA*** *la excepción de falta de competencia.*

***“SEGUNDO.- DENEGAR*** *las pretensiones de la demanda por lo expuesto en la parte considerativa de este laudo..*

***“TERCERO: DECLARAR PROBADAS*** *las excepciones propuestas por el demandado en el escrito de contestación a la demanda denominadas NO VULNERACIÓN AL DERECHO DE DEFENSA y SOMETIMIENTO DE LA SANCIÓN A LA NORMATIVIDAD VIGENTE.*

***“CUARTO: ABSTENERSE*** *de condenar en costas a la parte convocante, teniendo en cuenta la conducta asumida por la convocante durante el trámite arbitral, con fundamento en lo expresado en la parte motiva de esta providencia.*

***“QUINTO.- ORDENAR*** *a METROLÍNEA S.A., reembolsar a favor de METROCINCO PLUS, la suma de NUEVE MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS CUARENTA PESOS CON 55/100 ($ 9.386.440.55) M/cte, dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.*

***“SEXTO.-*** *Ejecutoriada la providencia expídanse por secretaría sendas copias auténticas del presente Laudo con destino a las partes.*

***“SÉPTIMO.-*** *Ordenar el pago del saldo de honorarios al Árbitro y al Secretario del Tribunal, una vez ejecutoriada la presente providencia y ríndase por el Presidente cuenta a las partes del dinero depositado para gastos de funcionamiento y protocolización y restitúyaseles lo que corresponda si a ello hubiere lugar.*

***“OCTAVO.-*** *Ordenar la devolución de las sumas no utilizadas de la partida ‘gastos’, por mitad a cada una de las partes. Agréguense al expediente las constancias respectivas de la liquidación de gastos.*

***“NOVENO.-*** *Protocolícese el expediente en una de las Notarías del Círculo de Bucaramanga, una vez quede ejecutoriado el presente Laudo”.*

**1. ANTECEDENTES.**

**1.1. El pacto arbitral.**

En la cláusula 152 del contrato de concesión uno para la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros del sistema integrado de transporte masivo del área metropolitana de Bucaramanga, celebrado el 19 de enero de 2008, las partes convinieron la siguiente cláusula compromisoria (se transcribe tal como aparece en el contrato)[[2]](#footnote-2):

**“Cláusula 152. Cláusula Compromisoria**

“Cualquier divergencia que surja entre las partes con ocasión de la celebración, ejecución, desarrollo o liquidación del presente contrato, que no sea posible solucionar mediante la transacción o conciliación serán dirimidas por un tribunal de arbitramento, el cual se regirá por las siguientes reglas:

“a) El tribunal de arbitramento se sujetará al reglamento del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bucaramanga, y se regirá por lo previsto en esta cláusula y por todas las disposiciones aplicables, en particular el Decreto 2279 de 1989, Ley 23 de 1991, el Decreto 2651 de 1991, la Ley 446 de 1998 y el Decreto 1818 de 1998, o por las normas que lo adicionen, modifiquen o reemplacen.

“b) El tribunal de arbitramento sesionará en el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bucaramanga, o en cualquier otro lugar que designen las partes de mutuo acuerdo.

“c) El arbitramento será en derecho. Los árbitros serán tres (3), a menos que las partes decidan acudir a un árbitro único. En las controversias de menor cuantía habrá un solo árbitro.

“d) Los árbitros podrán ampliar el término de duración del tribunal por la mitad del inicialmente acordado o legalmente establecido, si ello fuere necesario para la producción del laudo respectivo.

“En la medida en que las normas legales así lo exijan, las disputas relacionadas con la aplicación de los efectos de las cláusulas de caducidad, terminación unilateral, interpretación unilateral, no podrán ser sometidas al arbitramento”.

* 1. **La demanda arbitral.**

Mediante escrito presentado el 12 de marzo de 2015[[3]](#footnote-3), ante el Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bucaramanga, Metrocinco Plus S.A. solicitó la convocatoria de un Tribunal de Arbitramento, para obtener pronunciamiento respecto de las siguientes pretensiones (se transcriben como aparecen a folio 453, Tomo II):

“**Primera:** Declarar la NULIDAD de LA RESOLUCIÓN NÚMERO 592 DE NOVIEMBRE 02 DE 2010 con la que declaró el incumplimiento parcial de la sociedad METROCINCO PLUS S.A., imponiendo una multa por valor de DOSCIENTOS VEINTICINCO MILLONES QUINIENTOS SETENTA MIL PESOS M/C ($225’570.000,00).

**“Segunda:** Declarar la NULIDAD de la RESOLUCIÓN NÚMERO 153 DE MARZO 08 DE 2011, con la que se decidió el recurso de Reposición interpuesto por METROCINCO PLUS S.A. contra la Resolución Número 592 de noviembre 02 de 2010, confirmando la sanción estipulada en la decisión anterior.

**“Tercera:** Ordenar a la sociedad METROLÍNEA S.A. la restitución a favor de la sociedad METROCINCO PLUS S.A. de la suma de DOSCIENTOS TREINTA MILLONES OCHENTA MIL SEISCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS CON OCHENTA CENTAVOS MCTE ($230.080.673,80), debidamente indexada a partir del mes de Marzo del año 2015 hasta la fecha en que se de cumplimiento al laudo arbitral.

**“Cuarta:** Que se condene a la sociedad METROLÍNEA S.A. a cancelar a favor de la sociedad METROCINCO S.A., el valor correspondiente a las costas del proceso y agencias en derecho”.

Los hechos narrados en la demanda arbitral se sintetizan de la siguiente manera:

**1.2.1.** El 19 de enero de 2008 fue celebrado entre las sociedades Metrolínea S.A. y Metrocinco Plus S.A. el *“CONTRATO DE CONCESIÓN UNO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA”*[[4]](#footnote-4) y, por virtud del mismo, la última de las mencionadas se obligó a pagar a la primera las siguientes sumas de dinero, por la vinculación de los vehículos al sistema, así: (i) $35’000.000.oo por autobús articulado, (ii) $25’000.000.oo por autobús patrón y (iii) $20’000.000.oo por autobús alimentador.

**1.2.2.** Los derechos debían ser pagados así: (i) 35% a la fecha del cierre financiero, (ii) 35% al inicio de la etapa de operación y (iii) 30% a los 12 meses del inicio de la etapa de operación (cláusula 15, numeral 15.1, literal f del citado contrato).

**1.2.3.** En la cláusula 119 del contrato se estipuló el procedimiento para la imposición, liquidación y pago de las multas y en ella se previó, entre otras cosas, que Metrolínea S.A. debía elaborar un reporte o informe preliminar de los hechos que pudieran ser constitutivos de incumplimiento, el cual debía ser enviado al concesionario *“… dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la fecha en que Metrolínea haya tenido conocimiento del hecho que causo (sic) la infracción …”*[[5]](#footnote-5)*,* para que aquél pudiera ejercer su derecho de defensa y contradicción.

**1.2.4.** El 28 de febrero de 2010, Metrolínea S.A. inició la operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga y, por consiguiente, en ese momento Metrocinco Plus S.A. debió realizar el segundo pago.

Pese a que Metrolínea S.A. conocía la fecha de inicio de la operación y, por lo mismo, la fecha de vencimiento del plazo para hacer exigible el cumplimiento de la obligación de pago por concepto de la vinculación de los vehículos, sólo hasta el 5 de mayo de 2010 presentó a Metrocinco Plus S.A. la factura 136, por el 35% del valor que le correspondía asumir al concesionario.

**1.2.5.** Mediante oficio del 24 de septiembre de 2010, Metrolínea S.A. inició el proceso para la aplicación de las multas contractualmente pactadas, por el presunto incumplimiento de la obligación de pago y citó al representante legal de Metrocinco Plus S.A., para que, en el plazo de cinco (5) días hábiles, presentara los argumentos de la defensa, solicitara y aportara las pruebas que pretendiera hacer valer.

No obstante, Metrolínea no remitió a Metrocinco Plus S.A., dentro del plazo establecido en la cláusula 119 del contrato, el reporte de las presuntas infracciones constitutivas del incumplimiento de las obligaciones a su cargo.

**1.2.6.** El 6 de octubre de 2010, esto es, antes de la culminación del proceso sancionatorio, Metrocinco Plus S.A. pagó a Metrolínea S.A. $1.997’787.107, suma equivalente al 35% del valor de los derechos de vinculación de los vehículos.

Pese a lo anterior, Metrolínea S.A., mediante resolución 592 del 2 de noviembre de 2010, declaró el incumplimiento parcial de las obligaciones a cargo de Metrocinco Plus S.A. y la sancionó con una multa por $225’570.000.oo.

Metrocinco Plus S.A. recurrió en reposición el acto sancionatorio, pero, mediante resolución 153 del 8 de marzo de 2011, Metrolínea S.A. confirmó la decisión.

La multa impuesta fue descontada de los saldos adeudados a Metrocinco Plus S.A. el 26 de mayo de 2011*[[6]](#footnote-6).*

**1.3. El trámite del proceso.**

La demanda fue presentada, inicialmente, ante el Tribunal Administrativo de Santander, pero por la cuantía del proceso fue remitida a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bucaramanga[[7]](#footnote-7) y, por reparto, le correspondió conocer del proceso al Juzgado Doce[[8]](#footnote-8).

Posteriormente, el proceso fue remitido a los Juzgados de Descongestión y fue el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bucaramanga el que, el 29 de noviembre de 2013, profirió la sentencia de primera instancia, adversa a las pretensiones del demandante[[9]](#footnote-9).

El fallo fue objeto de apelación y el Tribunal Administrativo de Santander, mediante providencia del 7 de noviembre de 2014[[10]](#footnote-10), declaró la nulidad de todo lo actuado, por falta de jurisdicción, ante la existencia de la cláusula compromisoria pactada por las partes para resolver las controversias relacionadas con la celebración, ejecución y liquidación del contrato de concesión. Por tal razón, el proceso fue remitido al Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bucaramanga.

**1.4. Integración del Tribunal**

El 22 de diciembre de 2014 fue recibido el expediente por el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bucaramanga[[11]](#footnote-11) y el 29 de enero de 2015 las partes designaron, de común acuerdo, el árbitro único encargado de resolver el litigio[[12]](#footnote-12).

La instalación del Tribunal se cumplió el 10 de marzo de 2015, según consta en el auto 1. En la misma audiencia se designó al Secretario y se fijó el lugar de funcionamiento del Tribunal Arbitral[[13]](#footnote-13). Por auto 2, de la misma fecha, se ordenó corregir la demanda y se reconoció personería a los representantes judiciales de las partes[[14]](#footnote-14).

Por auto del 18 de marzo de 2015 fue admitida la demanda, se corrió traslado a la parte convocada y se ordenó la notificación al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

**1.5. La contestación de la demanda arbitral.**

La convocada se opuso, de manera general, a la prosperidad de las pretensiones de la demanda arbitral y, en cuanto a los hechos, aceptó algunos como ciertos, otros como parcialmente ciertos y negó los restantes.

Señaló que en el presente asunto se configuraban las excepciones que denominó *“NO VULNERACIÓN AL DERECHO DE DEFENSA”, “SOMETIMIENTO DE LA SANCIÓN A LA NORMATIVA VIGENTE” e “INCOMPETENCIA DE LA JUSTICIA ARBITRAL PARA CONOCER SOBRE LA NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS”*.

Señaló que Metrocinco Plus S.A. no cumplió la obligación de pagar el 35% de la concesión en el tiempo estipulado en el contrato de concesión y que, por tal razón, la sancionó con multa.

Añadió que la multa fue impuesta con sujeción al procedimiento de imposición, liquidación y pago establecido en la cláusula 119 del contrato de concesión uno y que el hecho de que hubiera satisfecho la obligación de forma extemporánea no lo relevaba del incumplimiento que generaba la sanción[[15]](#footnote-15).

**1.6. El laudo arbitral recurrido.**

Surtido el trámite arbitral previsto en la ley, se fijó la audiencia de lectura del fallo, la cual se cumplió el 4 de diciembre de 2015, fecha en la cual el Tribunal de Arbitramento profirió el laudo cuya parte resolutiva quedó transcrita al inicio de estas consideraciones. Dicho laudo fue objeto en tiempo del recurso extraordinario que ahora se resuelve y cuyos fundamentos se pueden compendiar así:

**1.6.1.** En relación con la excepción denominada “*INCOMPETENCIA DE LA JUSTICIA ARBITRAL PARA CONOCER SOBRE LA NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS”*, el Tribunal señaló que sobre la materia se pronunció al resolver sobre su propia competencia, en la audiencia celebrada el 28 de agosto de 2015.

Tal decisión no fue objeto de impugnación y a ella no asistió la parte convocada que fue quien formuló la excepción.

Añadió el laudo que el proceso fue remitido, precisamente, por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, porque la competencia para resolver sobre la legalidad del acto administrativo que impuso la multa al concesionario es del Tribunal de Arbitramento, atendiendo a que tal aspecto se halla comprendido en el pacto arbitral y no existe razón que impida que dicha controversia sea juzgada por la justicia arbitral, pues no se refiere al ejercicio de algunas de las cláusulas excepcionales al derecho común previstas en el artículo 14 de la ley 80 de 1993, cuyo control está reservado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según la jurisprudencia actual.

**1.6.2.** A continuación, el Tribunal analizó las pruebas allegadas al expediente y se pronunció sobre los cargos referidos a la violación del debido proceso por el presunto incumplimiento del cronograma previsto en el contrato para la imposición de multas.

Precisó que la discusión se centra en que, por una parte, Metrolínea S.A. no remitió el reporte que consignaba los supuestos constitutivos de incumplimiento, dentro de los dos (2) días siguientes al momento en que tuvo conocimiento del hecho o hechos y, por otra parte, en que inició el procedimiento sancionatorio el 24 de septiembre de 2010, es decir, 6 meses después de ocurrida la condición que determinaba la exigibilidad del pago del 35% de la obligación dineraria consagrada en el literal f) del numeral 15.1 de la cláusula 15 del contrato de concesión uno.

En relación con lo primero, el Tribunal de Arbitramento sostuvo que la convocante *“… conocía con exactitud la fecha de pago y que a partir de ese momento era sujeto de sanción por la no (sic) entrega del dinero en tiempo …”*[[16]](#footnote-16) y, por consiguiente, el concesionario sabía desde cuándo incurriría en mora por el incumplimiento de la obligación.

Sostuvo que Metrolínea S.A. solo inicio el proceso sancionatorio después de realizar varios requerimientos al concesionario y, pese a ello, Metrocinco Plus S.A. solicitó el aplazamiento de la audiencia en la que se definiría la situación, aduciendo que su representante legal se hallaba fuera del país, con lo cual, en opinión del Tribunal, pretendió sacar provecho para cumplir la obligación en mora e impedir que fuera sancionada.

Por lo anterior, precisó el laudo, no existió *“… violación al debido proceso ni al derecho de defensa por parte de METROLÍNEA S.A. observando que la única beneficiada fue la Sociedad (sic) Contratista (sic), a quien se le otorgaron todas las garantías para cancelar la obligación, se le escucho (sic) en audiencia para que expresara sus argumentos y razones, se le brindó la oportunidad de solicitar pruebas, todo ello en la audiencia celebrada el día 25 de octubre de 2010”[[17]](#footnote-17)*.

**1.6.3.** Respecto del argumento referido a que el pago de la obligación antes de la audiencia de imposición de la multa hacía improcedente la sanción, el Tribunal señaló que la mora en el cumplimiento de obligaciones dinerarias genera un perjuicio que debe ser indemnizado y que, generalmente, se satisface con el pago de un interés; no obstante, en este caso las partes, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, pactaron, en lugar del pago de un interés de mora, el pago de una sanción equivalente a dos (2) SMLMV por cada día de retraso, de modo que, como la obligación se hizo exigible el 6 de febrero de 2010 y el pago solo fue hecho el 6 de octubre del mismo año, se causó la multa en cuantía de $225’570.000.oo.

A lo anterior, agregó que, si la obligación fuera de hacer, la multa tendría una naturaleza conminatoria y, por ende, el cumplimiento de la obligación antes de la imposición de la sanción la haría improcedente o la enervaría, porque desaparecería la razón que motiva su imposición; pero, por tratarse de la obligación de dar una suma de dinero el escenario es distinto, porque la multa cumple la función de indemnizar el perjuicio que la falta de cumplimiento o el incumplimiento de la obligación en forma y tiempo debidos genera.

**1.6.4** En relación con el argumento del convocante, según el cual *“… AL SER EL NÚMERO DE VEHÍCULOS EN OPERACIÓN INFERIOR A LO PACTADO, COMO CONSECUENCIA DE LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA DE PUESTA EN MARCHA DEL CONTRATO, AL VARIAR EL ESQUEMA DE FASES A LAS SUB-ETAPAS, LA SANCIÓN HA DEBIDO IMPONERSE SOBRE EL NÚMERO DE VEHÍCULOS EN OPERACIÓN EFECTIVA …”,* el Tribunal sostuvo que el objeto del proceso arbitral no estriba en establecer si se presentó ruptura en el equilibrio económico del contrato, cual es el fundamento que origina la inconformidad.

**1.6.5.** Respecto de la aplicación del principio de proporcionalidad en la imposición de la sanción, el Tribunal precisó que no era procedente, pues Metrocinco Plus S.A. solo pagó lo adeudado el 6 de octubre de 2010 y, por ende, hasta ese momento incumplió el ciento por ciento (100%) de la obligación a su cargo[[18]](#footnote-18).

**1.7. El recurso de anulación.**

Mediante escrito presentado el 14 de diciembre de 2015[[19]](#footnote-19), Metrocinco Plus S.A., por conducto de apoderado judicial, interpuso el recurso de anulación que ahora se decide, al amparo de la causal contemplada en el numeral 6 del 163 del decreto compilatorio 1818 de 1998, que consagra lo siguiente:

“ARTICULO 163. Son causales de anulación del laudo las siguientes:

(…)

“6. Haberse fallado en conciencia debiendo ser en derecho, siempre que esta circunstancia aparezca manifiesta en el laudo”.

Como fundamento del recurso, Metrocinco Plus S.A., luego de citar copiosa jurisprudencia de esta Sección de la Corporación, relacionada con la causal de anulación invocada, sostuvo que el laudo cuestionado fue proferido en conciencia, por cuanto:

**1.7.1.** El árbitro entendió, equivocadamente, que el único aspecto que el convocante discutía respecto de la violación del procedimiento para la imposición de la multa consistía en que Metrolínea no envió el reporte o el informe del hecho constitutivo del incumplimiento dentro de los dos (2) días siguientes al conocimiento del evento; pero, en el proceso arbitral no sólo se discutía tal aspecto, *“… sino que el procedimiento contractual debido no fue aplicado por parte de la entidad convocada para la imposición de la multa …”*[[20]](#footnote-20) y, por ello, se configura el fallo en conciencia, *“… pues en ningún aparte determina por que (sic) razón la clausula (sic) contractual no debe aplicarse en los términos en que la misma quedo (sic) confeccionada y vigente …”*[[21]](#footnote-21)*.*

**1.7.2.** También se violó el debido proceso, porque al momento de imponer la sanción la obligación se hallaba cumplida, *“... asunto que fue desconocido por completo por el Señor (sic) Arbitro, muy a pesar de tener en su haber la prueba del pago de la obligación (pago realizado el 6 de Octubre (sic) de 2010) y que la multa fue impuesta mediante resolución de fecha 2 de Noviembre (sic) de 2010 …”[[22]](#footnote-22).*

**1.7.3.** El árbitro desconoció el argumento referido a que la entidad convocada no podía justificar su actuación *“… e incremento económico en su propia mora, en su propia torpeza, en su propio incumplimiento de un procedimiento impuesto por ella a la luz de su propio contrato, aspectos estos (sic) sobre los cuales ningún procedimiento (sic) realizo (sic) el Señor (sic) Arbitro, fuera para denegarlos o para recogerlos …”*[[23]](#footnote-23).

Lo anterior se corrobora cuando el árbitro afirma que el procedimiento sancionatorio inició el 22 de septiembre de 2010.

**1.7.4.** El árbitro afirmó que la única beneficiada con la actuación de Metrolínea S.A. fue la convocante y, en su opinión, la sociedad concesionaria no obtuvo beneficio alguno, ninguna garantía otorgó la convocada para que la convocante pagara su obligación, no se tuvo en cuenta lo aducido por Metrocinco Plus S.A. en la audiencia que terminó con la imposición de la multa y tampoco tuvo en cuenta la prueba del pago.

Añadió el recurrente:

“Es fácil observar como (sic) para producir el laudo, no fue tenido en cuenta ni (sic) el derecho común, y mucho menos el derecho contractual, pues (sic) repito, fueron las partes quienes crearon su procedimiento para la imposición de, (sic) multas, el cual es de obligatorio cumplimiento para ambas, no pueden ellas, mediante acto unilateral modificar los procedimientos y crear uno propio, para justificar un incremento patrimonial (valor de la multa) que (sic) de haberse seguido conforme a lo ordenado en la clausula (sic) del contrato, no había superado porcentualmente el 10% del valor impuesto”[[24]](#footnote-24).

**1.7.5.** El Tribunal Arbitral confundió la noción de interés con la de multa y, por lo mismo, *“… mal puede considerarse ajustada a derecho una conclusión como la expresada en el laudo …”*[[25]](#footnote-25), según la cual las partes del contrato no pactaron un interés de mora por el incumplimiento de las obligaciones, sino una sanción equivalente a dos (2) SMLMV, por cada día de mora.

Además, el recurrente cuestionó la decisión arbitral, porque el principio de la autonomía de la voluntad es rector de la disciplina contractual y no puede tener aplicación solo en algunos eventos. En su sentir, el árbitro adujo dicho principio para señalar que las partes voluntariamente pactaron la cuantía de las multas; pero, lo soslayó al desconocer que las partes pactaron un procedimiento para su imposición, el cual no fue respetado por Metrolínea S.A.

Todo lo anterior estructura, según el recurrente, un fallo en conciencia, pues el árbitro se apartó de la ley y del contrato para fundar su decisión[[26]](#footnote-26).

**1.8. La posición de la parte no recurrente.**

Mediante auto del 28 de junio de 2016, esta Corporación avocó el conocimiento del recurso y ordenó el traslado, por 5 días, para que la parte no impugnante alegara de conclusión[[27]](#footnote-27).

Metrolínea S.A. se opuso a la prosperidad del recurso extraordinario, por cuanto, en su opinión, el laudo fue adoptado con base en el ordenamiento jurídico vigente, esto es, en las normas vigentes en materia de contratación estatal y de derecho privado, en la jurisprudencia, en el contrato de concesión y en las pruebas obrantes en el proceso, valoradas a la luz de los criterios que informan la sana crítica, para lo cual reiteró apartes del laudo arbitral recurrido[[28]](#footnote-28).

El Ministerio Público guardó silencio.

**CONSIDERACIONES**

1. **Oportunidad del recurso.**

Como se dijo en los antecedentes de esta providencia, la demanda que dio origen al proceso fue presentada, inicialmente, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; pero, ante la existencia de la cláusula compromisoria, en virtud de la cual las partes acordaron acudir al justicia arbitral para resolver las divergencias relacionadas con la celebración, ejecución, desarrollo o liquidación del contrato de concesión celebrado entre las partes en litigio, el Tribunal Administrativo de Santander remitió el expediente al Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bucaramanga, para que se integrara el Tribunal de Arbitramento que resolvería la controversia (ver numeral 1.3 de los antecedentes de este fallo).

Al decidir acerca de la admisión de la demanda, el Tribunal de Arbitramento precisó que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 168 del C. de P.A. y C.A., *“para todos los efectos legales”[[29]](#footnote-29)* se tendría como fecha de presentación de la demanda el 30 de noviembre de 2011, pues en ese momento se interpuso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por lo anterior, consideró que el régimen aplicable al trámite arbitral era el vigente para la fecha de presentación de la demanda ante el Tribunal Administrativo de Santander, es decir, el del decreto 1818 de 1998[[30]](#footnote-30).

El recurso de anulación fue formulado dentro de la oportunidad establecida por el inciso primero del artículo 161 del Decreto 1818 de 1998[[31]](#footnote-31), teniendo en cuenta que la notificación del laudo arbitral se produjo el 4 de diciembre de 2015 y aquél fue interpuesto el 14 de los mismos mes y año, es decir, dentro de los 5 días siguientes.

En ese sentido, las normas aplicables al presente recurso extraordinario son las contenidas en el decreto compilatorio 1818 de 1998 y en el Código Contencioso Administrativo, pues la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en providencia de unificación, consideró que aquellos procesos arbitrales iniciados antes de la vigencia de la ley 1563 de 2012 continuarían rigiéndose por la normatividad anterior, es decir, por el mencionado decreto 1818 y, por lo mismo, los recursos extraordinarios interpuestos contra los laudos proferidos en procesos anteriores a la citada ley 1563 se regirían por aquélla normatividad, aunque fueran formulados en vigencia del nuevo estatuto de arbitraje[[32]](#footnote-32).

1. **Competencia de la Sala para conocer del recurso.**

Metrolínea S.A., parte concedente en el *“CONTRATO DE CONCESIÓN UNO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA”,* es una entidad estatal, de aquellas enunciadas en el ordinal 1º, literal a), del artículo 2 de la ley 80 de 1993; por ende, ese contrato tiene la naturaleza de estatal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 32 de esa misma ley.

En efecto, Metrolínea S.A. está constituida como sociedad por acciones entre entidades públicas, sometida al régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado[[33]](#footnote-33), dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente; por consiguiente, tiene el carácter de entidad estatal y los contratos que celebra son contratos estatales, atendiendo al factor orgánico o subjetivo que predica el artículo 32 de la ley 80 de 1993, según el cual, *“Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación …”.*

En ese sentido, al margen del régimen jurídico de orden sustancial que gobierne el contrato, el solo hecho de que una de las partes tenga el carácter de entidad estatal implica que el contrato sea estatal, lo cual supone que el criterio que prevalece a este respecto es el subjetivo, es decir, aquel referido a la naturaleza jurídica de los sujetos que son partes del contrato.

Por tratarse, entonces, de un recurso de anulación contra un laudo arbitral que dirime la controversia surgida en torno a un contrato estatal, la Sala es competente para conocer, de manera privativa y en única instancia, del recurso de anulación, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, en armonía con lo dispuesto por el artículo 230 del decreto 1818 de 1998 y el artículo 22 de la ley 1150 de 2007.

1. **El análisis del cargo único.**

El recurrente endereza el recurso sobre la base de la causal 6 del 163 del decreto 1818 de 1998, esto es, *“Haberse fallado en conciencia debiendo ser en derecho, siempre que esta circunstancia aparezca manifiesta en el laudo”*.

Para comprender las distintas clases de arbitraje, resulta imprescindible acudir al artículo 1 del Decreto 2279 de 1989, modificado por el artículo 111 de la Ley 446 de 1998 (norma compilada por el artículo 115 del Decreto 1818 de 1998), el cual prevé que aquél podrá ser en derecho, en equidad y técnico: “*el arbitraje en derecho es aquel en el cual los árbitros fundamentan su decisión en el derecho positivo vigente. (...) El arbitraje en equidad*, *es aquel en que los árbitros deciden según el sentido común y la equidad*” y “*Cuando los árbitros pronuncian su fallo en razón de sus específicos conocimientos en una determinada ciencia, arte u oficio, el arbitraje es técnico”.*

En el caso de los contratos estatales, el arbitramento puede ser en derecho o técnico, cuando se trate de temas de esta índole, pues así lo disponen los artículos 70 (inciso segundo) y 74 de la Ley 80 de 1993; pero, en relación con este último, la decisión que adopten los árbitros es definitiva, por lo cual no es procedente el recurso extraordinario de anulación, pues así lo dispone expresamente el citado artículo 74.

La jurisprudencia de esta Sección de la Corporación ha ilustrado, en múltiples pronunciamientos, las características que identifican el fallo en conciencia, para distinguirlo del que se profiere en derecho; conforme a ellos, puede decirse que el laudo en conciencia está determinado por los siguientes supuestos: *i)* la ausencia en su contenido de normas de derecho positivo; *ii)* la libre apreciación del juez, tanto de los hechos como de las pruebas allegadas al expediente; *iii)* la íntima convicción del juez sobre lo justo o equitativo para tomar la decisión y *iv)* la equidad como único criterio para dirimir la controversia[[34]](#footnote-34).

Es así como la jurisprudencia de esta Corporación ha dicho que el criterio básico del fallo en derecho es que se halla fundamentado en el ordenamiento jurídico vigente con todas las fuentes que él incorpora[[35]](#footnote-35), lo que implica que en esta clase de arbitraje el juez debe observar las reglas adjetivas del proceso arbitral, las sustantivas que establecen los derechos subjetivos en controversia y la prueba aportada al proceso, valorada a luz de los criterios que informan la sana crítica; en cambio, cuando decide en conciencia, la decisión surge exclusivamente del fuero interno del juez, cuyo único fundamento es su leal saber y entender o la verdad sabida y buena fe guardada *–ex aequo et bono-[[36]](#footnote-36)*, pero no obedece a una finalidad relacionada con los principios de equidad o de justicia y, por lo mismo, no tiene que hacer explícitos los fundamentos de sus conclusiones o los razonamientos que lo llevaron a adoptar la decisión.

El marco del derecho positivo vigente no se reduce a la ley, en sentido lato, creada por las autoridades encargadas de ejercer función legislativa, sino que abarca todas las fuentes de derecho que el ordenamiento jurídico incorpora, como los principios, la doctrina, la jurisprudencia[[37]](#footnote-37) y, desde luego, el contrato[[38]](#footnote-38) respecto del cual estriba la controversia, pues este último se constituye en la ley particular que regula los intereses de las partes intervinientes, tal como lo dispone el artículo 1602 del Código Civil.

En ese sentido, la causal de anulación que se viene analizando se estructura cuando surge de forma evidente que la decisión arbitral se adopta sin consideración alguna al ordenamiento jurídico, esto es, cuando el laudo no tiene sustento en la ley, en sentido lato, cuando se falla sin pruebas de los hechos que originan las pretensiones o las excepciones o con pretermisión de la totalidad de las pruebas que obran en el proceso, cuando se emite sin consideración a los principios generales, a la doctrina, a la jurisprudencia o al contrato o sin la necesaria articulación entre tales fuentes, pues si no existe ninguna argumentación jurídica, debiendo ser un laudo en derecho, se deduce que la decisión ha sido adoptada según el leal saber y entender del juez, lo que se traduce en un fallo en conciencia.

Así, pues, no basta que en el laudo se haga una mínima referencia al ordenamiento jurídico para que se estime que aquél ha sido proferido en derecho, pues una cita descontextualizada de normas o de otras fuentes de derecho o la simple mención que se haga de las pruebas aportadas al proceso arbitral no determina la naturaleza de la decisión; por lo mismo, el desconocimiento de una norma de derecho o la omisión de un medio de prueba, por parte del Tribunal de Arbitramento, tampoco significa que la decisión ha sido proferida en conciencia, *“… a menos que resulte evidente que aquél pretendió basarse en la mera equidad …”[[39]](#footnote-39)* y, en ese orden de ideas, es al juez a quien corresponde examinar el contexto de la decisión, en cada caso específico, para establecer si estuvo fundada en el derecho positivo vigente, dentro de la acepción amplia del concepto, o si resulta evidente que estuvo desprovista de toda consideración jurídica y, por ende, si la decisión no tuvo fundamento distinto que la exclusiva voluntad del fallador.

En el asunto que acá se examina, la censura contra el laudo impugnado radica, fundamentalmente, en el desconocimiento de las reglas contractuales por parte del Tribunal Arbitral, las cuales constituían el marco de derecho aplicable para resolver la controversia, según el recurrente.

**3.1.** El primer aspecto que cuestiona el impugnante es la apreciación del Tribunal de Arbitramento -en su opinión, equivocada-, según la cual la única inconformidad del convocante por el desconocimiento del procedimiento contractual para la imposición, liquidación y cobro de las multas, radicaba en que, según la cláusula 119 del contrato de concesión, Metrolínea S.A. debía enviar al concesionario el reporte de los hechos constitutivos de incumplimiento, dentro de los dos (2) días siguientes al conocimiento de la situación, lo cual no ocurrió; pero, la censura no se reducía a tal aspecto, sino que se extendía al completo desconocimiento del procedimiento contractual por parte de la convocada, situación frente a la cual el Tribunal de Arbitramento nada mencionó.

Para la Sala, resulta evidente que el impugnante pretende reabrir el debate sustancial que concluyó con la decisión arbitral impugnada, para que la Sala entre a revisar la legalidad del procedimiento adelantado por Metrolínea para la imposición de la multa, bajo el pretexto de que el laudo fue proferido en conciencia, porque no se respetó el procedimiento contractualmente establecido para ello, es decir, para imponer la multa.

Pero, olvida el recurrente que el marco del procedimiento para la imposición de las sanciones contractualmente establecidas no puede ser fijado por las partes o por una de ellas –como adelante se explica- y, en esa medida, la acusación contra el laudo, fundada en el desconocimiento del procedimiento previsto en el contrato para la imposición de la multa, no puede prosperar; no obstante, resulta evidente que la decisión atacada fue proferida en derecho, con sujeción al marco legal vigente.

En efecto, el Tribunal de Arbitramento analizó la actuación administrativa que terminó con la sanción de multa impuesta a Metrocinco Plus S.A., a través de los actos administrativos demandados, a partir de las garantías que informan el debido proceso y el derecho de defensa, en los términos de los artículos 29 de la Constitución Política y 17 de la ley 1150 de 2007 y, a pesar de que, en opinión del árbitro, Metrolínea S.A. *“… no dio cumplimiento estricto al procedimiento previsto en la cláusula 119 al no enviar en término el reporte o informe iniciando oportunamente el procedimiento sancionatorio …”[[40]](#footnote-40)*, tal omisión no se tradujo en violación de esos principios constitucionales, porque al concesionario *“… se le otorgaron todas las garantías para cancelar la obligación, se le escucho (sic) en audiencia para que expresara sus argumentos y razones, se le brindó la oportunidad de solicitar pruebas, todo ello en la audiencia celebrada el día 25 de octubre de 2010 …”*[[41]](#footnote-41).

En ese sentido, el Tribunal analizó el cargo de ilegalidad formulado contra los actos cuestionados, no con fundamento en una disposición contractual, sino a la luz de las disposiciones constitucionales y legales que consagran el debido proceso en materia sancionatoria, lo que resulta suficiente para concluir que la decisión fue adoptada en derecho.

A lo anterior cabe añadir que el acá recurrente parte de una premisa equivocada, al señalar que el Tribunal de Arbitramento debió verificar la legalidad del procedimiento para la imposición de la multa, a partir de las reglas creadas por las partes en la cláusula 119 del contrato de concesión.

Lo anterior, porque la autonomía de la voluntad, es decir, el poder que reconoce el ordenamiento jurídico para que los sujetos de derecho autorregulen sus intereses con el fin de satisfacer sus necesidades, a través de actos jurídicos creadores de derechos y obligaciones, tiene unos límites definidos por la ley. En ocasiones, ese poder de autorregulación se halla limitado por el jus cogens, el orden público jurídico, las normas imperativas, la moralidad, la ética colectiva y las buenas costumbres, tal como lo establecen los artículos 15 y 16 del Código Civil[[42]](#footnote-42).

Precisamente, uno de los límites de ese poder de autorregulación se concreta en la imposibilidad de que las partes pacten un procedimiento para la imposición de sanciones contractuales, pues ello compromete los principios de legalidad y del debido proceso y, a su vez, el orden público jurídico.

En efecto, el principio de legalidad que se hace radicar en el artículo 6 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 121 *ibídem,* constituye la piedra angular del Estado Social de Derecho, en cuanto vincula a las autoridades del Estado con el cumplimiento irrestricto del ordenamiento jurídico, razón por la cual éstas son responsables tanto por defecto, como por exceso, esto es, por infringir la Constitución y las leyes y por la extralimitarse en el ejercicio de sus atribuciones, de modo que ellas, esto es, las autoridades públicas están obligadas a ejercer sus competencias dentro del marco definido al respecto por la Constitución, la ley o el reglamento.

Una de las competencias que la ley otorga a dichas autoridades en el marco de la contratación estatal es la de imponer multas a sus contratistas, cuando hayan sido pactadas, con el fin de conminarlos al cumplimiento de las obligaciones a su cargo, lo cual encuentra asidero en el deber de control y vigilancia que le asiste a las entidades estatales respecto de la ejecución de los contratos, con el objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y de asegurar su inmediata, continua y adecuada prestación, tal como lo establece el artículo 14 de la ley 80 de 1993 (ordinal 1º)[[43]](#footnote-43), en armonía con el 17 de la ley 1150 de 2007[[44]](#footnote-44); pero, esa facultad, como es natural, debe ejercerse con sujeción a las garantías que informan el debido proceso.

Precisamente, el artículo 29 de la Constitución Política contempla, como una de las garantías que hacen parte del debido proceso, la legalidad de la falta, de la sanción y del procedimiento, en cuanto dispone que *“… nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante el juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio …”*.

Pero, la estructuración del juicio para la imposición de las multas o sanciones contractuales no es una facultad que puedan ejercer libremente las partes del contrato ni la administración, pues el único órgano del Estado que puede fijar las reglas a partir de las cuales se asegura la efectividad del derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 de la Constitución) y del acceso a la administración de justicia (artículo 229 ibídem) es el Congreso de la República, a través de la leyes, tal como lo prevé el artículo 150 (numerales 1 y 2) de la misma Constitución; así lo ha precisado la Corte Constitucional, a través de las sentencias C-227 de 2009 y C-203 de 2011, de modo que es el legislador quien goza de amplia libertad para establecer los procedimientos, los términos procesales, los recursos procedentes contra la decisión y, en general, las actuaciones y acciones que tienen origen en el derecho sustancial[[45]](#footnote-45), pues a través de dichas reglas se consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y la finalidad de los procesos, y se desarrolla el principio de legalidad, propio del Estado Social de Derecho[[46]](#footnote-46), en las relaciones extra-orgánicas, es decir, aquellas que surgen entre la administración y los administrados.

Esta Sección de la Corporación, al analizar la legalidad de algunas normas del decreto reglamentario 2474 de 2008 (reglamentario del Estatuto General de Contratación Pública), precisó que la creación de un procedimiento administrativo sancionador concierne exclusivamente al legislador y, por ende, las entidades estatales no pueden, a través de sus manuales de contratación, crear tales procedimientos, porque se vulneraría el ordenamiento jurídico constitucional. Las razones que permitieron arribar a esa conclusión sirven también para señalar que las partes del contrato no pueden establecer las reglas que garanticen el debido proceso en la imposición de sanciones contractuales, pues solo el legislador goza de esa facultad.

En efecto, la Sala de la Sección en aquella oportunidad:

“Visto lo anterior, el problema suscitado en el libelo de la demanda se centra en determinar, (sic) si es ajustado a la legalidad que el procedimiento para la imposición de las multas se confíe a cada entidad estatal o si con ello se incurre en un desbordamiento de la potestad reglamentaria.

(…)

“La Sala, en primer lugar (sic) precisa que la competencia de establecer los procedimientos administrativos, con independencia de que éstos sean generales o especiales (sic) corresponde de forma exclusiva al legislador y no a la autoridad administrativa. Esta conclusión, como lo señala la doctrina especializada, se desprende directamente del artículo 150 de la Constitución, si se tiene en cuenta que asigna como competencia exclusiva de la rama legislativa la expedición de códigos y sucede que los procedimientos administrativos contenidos en disposiciones especiales se consideran parte integrante del Código Contencioso Administrativo[[47]](#footnote-47).

“Esta postura ha sido defendida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual ha señalado que: *‘a partir de la Constitución de 1991, con la salvedad hecha en relación con los procedimientos especiales que puedan existir en el orden distrital, departamental y municipal, todo procedimiento administrativo especial debe regularse a través de ley, e incorporarse al Código Contencioso Administrativo como lo exige con fines de sistematización, el aparte final del artículo 158 de la Constitución Política, …’[[48]](#footnote-48)* (subraya fuera de texto).

Por consiguiente, no es admisible que mediante reglamento se asigne la competencia a cada entidad estatal de establecer aspectos procedimentales que comprometan o condicionen las garantías propias del derecho fundamental del debido proceso reconocido a toda persona en el ordenamiento jurídico. Cuando se trata de la relación que se establece entre administración y ciudadano *(relación extra-orgánica),* y se constata que la ley no ha definido los mínimos procedimentales, es indispensable acudir al procedimiento administrativo general consignado en el Código Contencioso Administrativo, norma supletoria para estos casos[[49]](#footnote-49).

“Sin embargo, la Sala debe precisar que los aspectos *inter-orgánicos* del procedimiento si (sic) pueden ser confiados a la potestad de auto-organización de cada entidad administrativa, tal como se señaló cuando se estudiaban los cargos formulados contra el artículo 89 del decreto 2474 del 2008 –fls. 58 y ss.-. La determinación, por ejemplo, del trámite interno que deben seguir los funcionarios en las dependencias de la entidad cuando se adelanta un procedimiento administrativo de carácter sancionador no condiciona ninguna de las garantías del debido proceso, la eficacia de esta clase de normas se agota en el interior del aparato administrativo y por ende pueden regularse en los denominados manuales de contratación o de funciones”[[50]](#footnote-50).

Precisamente, por las razones que se han expuesto, el legislador, a través del artículo 86 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), fijó el procedimiento administrativo general, que garantiza el debido proceso para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento, en el marco de los contratos regulados por el Estatuto General de Contratación Pública.

Hasta antes de la expedición de dicha ley, el procedimiento administrativo sancionatario estaba descrito en forma sucinta por el artículo 17 de la ley 1150 de 2007, el cual destacaba que la decisión “*… deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista …”* y, en caso de vacío, debía acudirse al procedimiento administrativo previsto en el Código Contencioso Administrativo.

Bajo el anterior contexto, no existe duda de que la decisión arbitral cuestionada fue proferida en derecho, pues el árbitro, más que verificar que la actuación sancionatoria se hubiera ceñido al procedimiento fijado por las partes en la cláusula 119 del contrato de concesión, constató que la actuación hubiera sido respetuosa del debido proceso consagrado en los artículos 29 de la Constitución y 17 de la ley 1150 de 2007, tal como se dijo párrafos atrás, teniendo en cuenta que, para la época en que se impuso la multa, aún no se hallaba vigente la ley 1474 de 2011.

**3.2.** El segundo cargo que formula el recurrente está referido a que se violó el debido proceso, porque, al momento de imponer la multa, la obligación se hallaba cumplida.

Salta a la vista que el cargo no guarda relación con la causal de anulación invocada, pues la violación del debido proceso, como derecho fundamental, no es susceptible de ser analizada bajo el cauce del recurso extraordinario de anulación, en la medida en que para ello está instituida la acción de tutela; pero, más allá de una presunta violación del debido proceso, el cargo está orientado a develar un error en el razonamiento jurídico vertido por el Tribunal Arbitral, en la medida en que su fundamento se halla en la discrepancia respecto de la procedencia de la sanción de multa, luego de satisfecha la obligación que se dice incumplida y que es la que origina la actuación sancionatoria.

Al respecto, la Sala debe recordar que el juez del recurso extraordinario no es superior funcional del Tribunal de Arbitramento, pues la decisión arbitral se adopta en única instancia, de modo que con el laudo que decide la controversia queda agotado el debate sustancial y no está permitido que a través del recurso extraordinario de anulación se determine si fue correcto o no el discernimiento jurídico que llevó a adoptar la decisión, pues ello redundaría en un análisis *in judicando* que no es válido en sede del recurso de anulación, debido a que este medio de impugnación no está concebido para revisar las argumentaciones jurídicas que fundamentan las decisiones de los Tribunales de Arbitramento en cuanto a los aspectos sustanciales.

Por lo demás, lo que observa la Sala es que el laudo arbitral dedicó un capítulo completo al análisis del aspecto cuya inconformidad manifiesta el recurrente, a la luz de las cláusulas del contrato, de las disposiciones consagradas en los artículos 1608 y 1617 del Código Civil, aplicables por vía de la integración normativa que contempla el artículo 13 de la ley 80 de 1993, y de la jurisprudencia que estimó adecuada, para concluir que los argumentos del recurrente *“… no son de aceptación (sic) pues ellos se refieren (sic) y así se concluye de la jurisprudencia arrimada, a una obligación diferente a la de entregar una suma de dinero. Versan sobre obligaciones contractuales de hacer y desde ese punto de vista los argumentos serían plenamente válidos, de tal forma que si se trata de la construcción de una obra, en cualquiera de sus etapas de avance, lo que se busca es que el contratista cumpla con la entrega en la oportunidad y por eso se ha manifestado que las multas son conminatorias con el objeto de instar al contratista al cumplimiento del contrato. Como se explicó, el asunto objeto de la Litis, (sic) es totalmente diferente, razón por la cual el Tribunal considera que la sanción se impuso de manera adecuada, cuidando inclusive de los intereses económicos del Estado”[[51]](#footnote-51)*.

En suma, no es materia del recurso extraordinario de anulación determinar si es procedente imponer la sanción de multa cuando la obligación incumplida ha sido satisfecha antes de la expedición del acto administrativo sancionatorio; pero, en opinión del Tribunal de Arbitramento, sí lo es cuando se trata de mora en el cumplimiento de obligaciones dinerarias y, el hecho de que el recurrente discrepe de esa conclusión no implica que el laudo haya sido proferido en conciencia.

**3.3.** Igual sucede con el argumento, según el cual Metrolínea no podía justificar su actuación e *“… incremento económico en su propia mora, en su propia torpeza, en su propio incumplimiento de un procedimiento impuesto por ella a la luz de su propio contrato, aspectos estos (sic) sobre los cuales ningún procedimiento realizo (sic) el Señor (sic) Arbitro, fuera para denegarlos o para recogerlos …”[[52]](#footnote-52)*, pues es evidente que el recurrente solo pretende reabrir el debate para que se revise la decisión adversa a sus pretensiones.

Pero, a lo anterior se añade que si, hipotéticamente, el argumento esbozado por el recurrente era uno de los cargos que hacían parte del concepto de violación de la demanda y no fue resuelto por el Tribunal de Arbitramento, la acusación debió orientarla al amparo de la causal 9 del artículo 163 del decreto 1818 de 1998, esto es, *“No haberse decidido sobre cuestiones sujetas al arbitramento”.*

Es de anotar que el recurso extraordinario de anulación se rige por el principio dispositivo, de modo que el juez se debe ceñir exclusivamente a las causales y a los cargos que informan la impugnación, sin que sea posible que los modifique o los adicione para efectuar su análisis.

**3.4.** Por otra parte, el recurrente manifiesta su inconformidad con la decisión arbitral, porque el Tribunal señaló que la única beneficiada con la actuación de Metrolínea S.A. fue la convocante y, en sentir de esta última, es decir, de Metrocinco Plus S.A., la conclusión es errada, porque la multa fue impuesta pese a que, al momento de expedición del acto administrativo de sanción, la obligación incumplida ya había sido satisfecha.

A este respecto, la Sala considera que la acusación no guarda relación con la causal aducida para obtener la anulación del laudo arbitral, pues nuevamente pretende reabrir el debate, para refutar aspectos sustanciales de la decisión arbitral, referidos a si la sanción de multa procedía cuando la obligación insatisfecha se cumplía mientras se adelantaba la actuación administrativa sancionatoria por haberla incumplido. En sentir del Tribunal de Arbitramento, era procedente la imposición de la multa, porque el deudor incurrió en mora del pago de la suma de dinero, correspondiente al 35% de los derechos acordados, desde el momento en que venció el plazo acordado para ello, tal como lo dispone el ordinal 1º del artículo 1608 del Código Civil y persistió en la mora hasta la fecha en que efectuó el pago de la obligación; al respecto dijo el Tribunal:

“La obligación de pagar la suma de dinero nació, entonces, el 28 de febrero de 2008 y a partir del día siguiente el contratista, en cuya cabeza radicaba el deber de entregar, se encontraba en mora de cumplir la obligación; (sic) situación conocida por el deudor, sin que fuere necesario requerimiento alguno para quedar constituido en mora”[[53]](#footnote-53).

Así, pues, la inconformidad del recurrente radica en la discrepancia con la decisión arbitral en torno al carácter sancionatorio de la multa, por el incumplimiento de las obligaciones pecuniarias, pues, en opinión del recurrente la multa tiene, en todos los casos, carácter conminatorio y solo procede mientras la obligación permanezca incumplida al momento de expedir el acto sancionatorio; pero, resulta evidente que la argumentación del recurrente está lejos de develar que el laudo fue proferido en conciencia, pues se trata de discrepancias de estricta estirpe jurídica que, por lo mismo, hacen inviable la prosperidad de la acusación al amparo de la causal aducida.

**3.5.** En opinión del recurrente, el Tribunal de Arbitramento confundió el concepto de interés con el de multa, en la medida en que consideró que, en este caso, las partes del contrato de concesión pactaron, en lugar de un interés moratorio, una sanción de multa equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada día de retraso en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del concesionario y, en sentir del recurrente, *“… ello no es cierto, no es consecuencia de la interpretación contractual, es una conclusión imaginativa del Señor (sic) Arbitro que riñe con la realidad y el marco jurídico del contrato”[[54]](#footnote-54).*

En sentir de la Sala, el impugnante considera que la decisión, en su opinión desacertada, equivale a un laudo en conciencia; sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido enfática en señalar que la decisión equivocada no se identifica con el laudo en conciencia; de hecho, la decisión errada desde el punto de vista sustancial no es susceptible de ser controlada a través del recurso extraordinario de anulación, pues, de serlo, la aducción de alguna de las causales daría lugar a que el juez del recurso extraordinario revisara toda la argumentación jurídica elaborada por el Tribunal de Arbitramento y, por esa vía, se desconocería la voluntad de las partes de someter las diferencias a la decisión de árbitros en única instancia.

Al margen de lo anterior, la Sala considera que, contrario a lo que adujo el recurrente, el Tribunal de Arbitramento no confundió el concepto de interés con el de multa; todo lo contrario, los diferenció para precisar que, en este caso, a la luz de las reglas del contrato, las partes decidieron pactar multas para penalizar el incumplimiento de las obligaciones, lo cual, de entrada, revela que la decisión fue proferida en derecho, con observancia del marco jurídico integrado por la ley y el contrato; no obstante, si el razonamiento jurídico fue acertado o no, no es un asunto que corresponda calificar al juez del recurso extraordinario, porque, de hacerlo, tendría que valorar un *error in judicando* que, como se ha venido diciendo, no es procedente examinarlo, en principio, a través de este medio de impugnación*.*

La acusación no prospera.

**4. Condena en costas.**

Se impondrá condena en costas al recurrente vencido, tal como lo dispone el artículo 129 de la Ley 446 de 1998, compilado por el artículo 165 del Decreto 1818 de 1998 (modificatorio del artículo 40 del Decreto 2279 de 1989).

En la liquidación de las costas, se incluirá, por concepto de agencias en derecho, la suma equivalente a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la presente providencia, teniendo en cuenta las reglas previstas por el artículo 392 del C. de P.C. y las tarifas establecidas por el numeral 1.12.2.3 del Acuerdo 1887 de 2003, de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**F A L L A:**

**PRIMERO.- DECLÁRASE INFUNDADO** el recurso de anulación interpuesto por Metrocinco Plus S.A., contra el laudo arbitral del 4 de diciembre de 2015, proferido por el Tribunal de Arbitramento constituido para dirimir las diferencias originadas en el contrato de concesión uno, para la prestación del servicio público de pasajeros dentro del sistema integrado de transporte del área metropolitana de Bucaramanga, celebrado el 19 de enero de 2008 entre Metrolínea S.A. y Metrocinco Plus S.A.,por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** **CONDÉNASE** en costas a Metrocinco Plus S.A.

Liquídense por Secretaría de la Sección e inclúyase por concepto de agencias en derecho la suma equivalente a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la presente providencia.

**TERCERO.-** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de Arbitramento, a través de su secretaría.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

1. Folios 662 a 669, Cd. Consejo de Estado. [↑](#footnote-ref-1)
2. Folio 157, tomo I. [↑](#footnote-ref-2)
3. Folios 1450 a 469, Tomo II. [↑](#footnote-ref-3)
4. Folio 452, Tomo II. [↑](#footnote-ref-4)
5. Folio 453, Tomo II. [↑](#footnote-ref-5)
6. Folios 450 a 452, Tomo I. [↑](#footnote-ref-6)
7. Folio 278, Tomo I. [↑](#footnote-ref-7)
8. Folio 279, Tomo I. [↑](#footnote-ref-8)
9. Folios 343 a 357, Tomo I. [↑](#footnote-ref-9)
10. Folios 383 a 390, Tomo I. [↑](#footnote-ref-10)
11. Folio 392, Tomo I. [↑](#footnote-ref-11)
12. Folio 428, Tomo II. [↑](#footnote-ref-12)
13. Folio 486, Tomo II. [↑](#footnote-ref-13)
14. Folio 447, Tomo II. [↑](#footnote-ref-14)
15. Folios 492 a 507, Tomo II. [↑](#footnote-ref-15)
16. Folio 648, Cd. Consejo de Estado. [↑](#footnote-ref-16)
17. Folio 652, Cd. Consejo de Estado. [↑](#footnote-ref-17)
18. Folios 622 a 661, Cd. Consejo. [↑](#footnote-ref-18)
19. Folios 662 a 669, Cd. Consejo de Estado. [↑](#footnote-ref-19)
20. Folio 665, Cd. Consejo de Estado. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ibídem. [↑](#footnote-ref-21)
22. Folio 666, Cd. Consejo de Estado. [↑](#footnote-ref-22)
23. Ibídem. [↑](#footnote-ref-23)
24. Folio 667, Cd. Consejo de Estado. [↑](#footnote-ref-24)
25. Ibídem. [↑](#footnote-ref-25)
26. Folios 662 a 669 y 691 a 697, Cd. Consejo de Estado. [↑](#footnote-ref-26)
27. Folios 674 y 675, Cd. Consejo de Estado. [↑](#footnote-ref-27)
28. Folios 683 a 690, Cd. Consejo de Estado. [↑](#footnote-ref-28)
29. Folio 447, Tomo II. [↑](#footnote-ref-29)
30. Ibídem. [↑](#footnote-ref-30)
31. El artículo 161 del Decreto 1818 de 1998 establece que el recurso deberá presentarse dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del laudo o de la providencia que lo aclare, corrija o complemente. [↑](#footnote-ref-31)
32. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 6 de junio de 2013, exp. 45.922. [↑](#footnote-ref-32)
33. Así se desprende del contrato de concesión uno del 19 de enero de 2008, folio 65, Tomo I. [↑](#footnote-ref-33)
34. Ver entre otros pronunciamientos: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias del 3 de abril de 1992 (exp. 6695), del 14 de septiembre de 1995 (exp. 10468), del 4 de mayo de 2000 (exp. 16766), del 9 de agosto de 2001 (exp. 19273), del 2 de octubre de 2003 (exp. 24320), del 7 de junio de 2007 (exp. 32.896), del 26 de marzo de 2008 (exp. 34.701) y del 13 de mayo de 2009 (exp. 34.525). [↑](#footnote-ref-34)
35. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 7 de febrero de 2008, exp. 33.811. [↑](#footnote-ref-35)
36. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 6 de agosto de 2006, exp. 31.354. [↑](#footnote-ref-36)
37. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, sentencia del 12 de febrero de 2014, exp. 48.117. [↑](#footnote-ref-37)
38. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de julio de 2009, exp. 35.564. [↑](#footnote-ref-38)
39. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 4 de julio de 2002, exp. 21.217. [↑](#footnote-ref-39)
40. Folio 650, Cd. Consejo de Estado. [↑](#footnote-ref-40)
41. Folio 651, Cd. Consejo de Estado. [↑](#footnote-ref-41)
42. En ese sentido, ver Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 30 de agosto de 2011, exp. 11001-3103-012-1999-01957-01. [↑](#footnote-ref-42)
43. “ARTÍCULO 14. DE LOS MEDIOS QUE PUEDEN UTILIZAR LAS ENTIDADES ESTATALES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

“1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral (sic) 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

“En los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.

“Contra los actos administrativos que ordenen la interpretación, modificación y terminación unilaterales, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción contractual que puede intentar el contratista, según lo previsto en el artículo [77](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993_pr001.html#77) de esta ley (…)”. [↑](#footnote-ref-43)
44. “ARTÍCULO 17. DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO. El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales.

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

“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”. [↑](#footnote-ref-44)
45. Corte Constitucional, sentencia C-927 de 2000. [↑](#footnote-ref-45)
46. *Ibídem*, sentencia T-001 de 1993. [↑](#footnote-ref-46)
47. “SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Acto Administrativo. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. 2003” (cita textual de la providencia parcialmente transcrita). [↑](#footnote-ref-47)
48. “Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C – 252 de 1994. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell. En igual sentido, la sentencia C – 229 de marzo 18 de 2003. M. P. Rodrigo Escobar Gil” (cita textual de la providencia parcialmente transcrita). [↑](#footnote-ref-48)
49. “Artículo 1 del Código Contencioso Administrativo: *‘…los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta primera parte que sean aplicables’ … ”* (cita textual de la providencia parcialmente transcrita)*.* [↑](#footnote-ref-49)
50. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 14 de abril de 2010, exp. 36054B. [↑](#footnote-ref-50)
51. Folios 654 y 655, Cd. Consejo de Estado. [↑](#footnote-ref-51)
52. Folio 666, Cd. Consejo de Estado. [↑](#footnote-ref-52)
53. Folio 654, Cd. Consejo de Estado. [↑](#footnote-ref-53)
54. Folio 667, Cd. Consejo de Estado. [↑](#footnote-ref-54)