**POTESTAD SANCIONATORIA – Incumplimiento del contrato – Decreto 222 de 1983 – Plazo de ejecución – Pacto de multas – obligatoriedad – Imposición en acto administrativo**

En el régimen contractual previo a la expedición de la Ley 80 de 1993, en general regido por el Decreto 222 de 1983, era claro que la imposición de sanciones económicas declarables mediante acto administrativo motivado, para los propósitos arriba anotados, estaba en cabeza de la entidad estatal, tal como lo preveía esa norma en su artículo 71, que de hecho establecía una obligatoriedad de incluir disposiciones en este sentido en los contratos perfeccionados bajo su rigor (…) Aunque no ha variado la posición de la procedencia del pacto de multas y su imposición por acto administrativo en los contratos regidos por el Decreto 222 de 1983, incluyó otra limitación al advertir que ello solo podría producirse en el entendido de que la imposición se hiciere aún dentro del término previsto como plazo de ejecución del contrato, ya que lo contrario implicaría desconocer el carácter fundamental de apremio para el contratista que tiene ese tipo de sanción (…)

**POTESTAD SANCIONATORIA – Incumplimiento del contrato – Ley 80 de 1993 – Asunto no regulado**

La situación fue sustancialmente diferente con la expedición y entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993, dado que en su articulado nada se previó sobre la facultad que de manera expresa sí se había consagrado en el anterior régimen y más allá de algunas marginales referencias de carácter general a trámites y deberes de las entidades respecto de multas y sanciones, no se incluyó la posibilidad de pactar una multa por la mora en el cumplimiento del contenido obligacional de un contrato en lo que atañe al contratista, la cual fuera susceptible de ser impuesta mediante un acto administrativo. El silencio sobre este aspecto en el estatuto de contratación estatal fue interpretado de diferentes formas por la Sección, que en principio consideró ello no era óbice para el uso de la facultad por parte de la administración, ya que era consustancial a su potestad de autotutela y propia de su deber de hacer cumplir los fines estatales mediante la ejecución de la función contractual, siempre que en uso de la autonomía de la voluntad que enmarca a la Ley 80 de 1993, se hubiere pactado ese evento (…) [E]sta postura fue posteriormente recogida por la Sección, para en su lugar considerar que no era posible la imposición, mediante la expedición de un acto administrativo, de una multa por incumplimiento, ni siquiera en aquellos casos en los que expresamente se hubiese pactado una cláusula en tal sentido, dado que en tal evento se hace necesaria una declaración judicial sobre el incumplimiento, puesto que las potestades sancionatorias deben provenir de la ley, lo cual, como se dijo ya, no ocurre en vigencia de la Ley 80 de 1993 (…)

**POTESTAD SANCIONATORIA – Incumplimiento del contrato – Ley 1150 de 2007 – Pacto de multas – Potestativo de las partes – Imposición unilateral Administración – Acto administrativo motivado**

 [L]a situación varió nuevamente cuando, mediante la Ley 1150 del 2007 se modificó la materia de la imposición de sanciones, y consagrando una marcada prevalencia de la autonomía de las partes del contrato, estableció en su artículo 17 la posibilidad de pactar las multas, así como la habilitación para la administración de imponerlas unilateralmente mediante un acto administrativo motivado (…) Puede surgir la duda de si a contratos celebrados con anterioridad a la expedición de la Ley 1150 del 2007 puede aplicarse la habilitación legal reseñada, en virtud de retrospectividad de la ley que se desprende del parágrafo transitorio del artículo 17, más esta ya fue resuelta por la jurisprudencia de la Sala, que ha hecho hincapié en que la autorización en tal sentido solo puede ser aplicada aquellas sanciones que hayan sido impuestas en vigencia de la ley, lo que en el caso de las multas, por su carácter apremiante, implica que para la fecha de la expedición de la ley debía estar en ejecución el contrato (…) [N]o se puede sino concluir que durante la vigencia de la Ley 80 de 1993, y antes de que la Ley 1150 comenzara a regir, la administración carecía de la potestad de imponer multas de forma unilateral, puesto que esa norma solo le permitía pactarlas en el contrato, siendo indispensable que su imposición al contratista se produjera por parte del juez natural del contrato, y en todo caso, incluso para aquellos negocios celebrados antes de la reforma del 2007, era necesario que la imposición se diera en vigencia suya.

**FACULTAD SANCIONATORIA – Incumplimiento del contrato – Principio de legalidad – Autonomía de las partes**

En atención al principio de legalidad que prevalece en materia de las funciones sancionatorias a cargo del Estado, en el caso concreto debe declararse la nulidad de los actos demandados, en cuanto en ellos se ejerció una competencia que no estaba en cabeza de la entidad demandada, consistente en imponer de manera unilateral, mediante un acto administrativo motivado, una multa por la mora en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del actor (…) A pesar de que en la cláusula novena del contrato 162 del 2003 las partes otorgaron esa prerrogativa a la entidad contratante, hoy demandada, la autonomía de la voluntad de las partes no puede soslayar el principio de legalidad, el cual resulta de especial relevancia en el caso de las sanciones a particulares, dado que es claro que una disposición contractual no puede ir directamente en contra de una norma de orden público.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH**

Bogotá D.C., ocho (8) de julio de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2005-00572-01(34564)**

**Actor: UNION TEMPORAL CREINCO - CPI**

**Demandado: FONDO DE EDUCACIÓN Y SEGURIDAD VIAL FONDATT**

**Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

Procede la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado a resolver el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra la sentencia del 6 de junio del 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, mediante la cual se modificó la parte resolutiva de la resolución n.º 192 del 25 de julio del 2004, por la cual el FONDATT impuso una multa a la unión temporal demandante por el presunto incumplimiento de la resolución n.º 162 del 2003, suscrito entre ambas partes. La sentencia será revocada.

**SÍNTESIS DEL CASO**

La U.T. Creinco-CPI solicitan la nulidad de la resolución n.º 192 del 25 de julio del 2004, mediante la que el FONDATT le impuso una multa en el marco de la ejecución del contrato n.º 162 del 2000; así como su confirmatoria n.º 325 del 24 de septiembre del 2004.

**ANTECEDENTES**

**I. Lo que se pretende**

1. Mediante escrito presentado el 16 de febrero del 2005 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (f. 3-23 c. 1), la U.T. Creinco-CPI presentó, a través de apoderado, demanda en ejercicio de la acción contractual contra el FONDATT, con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

*1. Se decrete la NULIDAD de los actos administrativos que constan en las siguientes resoluciones:*

*A) Resolución número 192 del 25 de junio de 2004 expedida por el Director Ejecutivo del FONDO DE EDUCACIÓN Y SEGURIDAD VIAL FONDATT DE LA SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTÁ DC “Por medio de la cual se impone una multa a un contratista”.*

*B) Resolución número 325 del 24 de septiembre de 2004 expedida por el Director Ejecutivo del FONDO DE EDUCACIÓN Y SEGURIDAD VIAL FONDATT DE LA SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTÁ D.C. “Por medio de la cual se resuelven unos recursos de reposición”.*

*2. Que como consecuencia de la declaración de nulidad, se proceda a declarar a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO:*

*A) Que se declare que EL* (sic) *UNIÓN TEMPORAL CREINCO-CPI no se encuentra obligada a pagar el valor de la multa impuesta mediante resolución número 192 del 25 de junio de 2004 expedida por el Director Ejecutivo del FONDO DE EDUCACIÓN Y SEGURIDAD VIAL FONDATT DE LA SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTÁ D.C., la cual fue confirmada mediante Resolución número 325 del 25 de septiembre de 2004 expedida por el Director Ejecutivo del FONDO DE EDUCACIÓN Y SEGURIDAD VIAL FONDATT DE LA SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTÁ D.C.*

*3. Que el Honorable Tribunal fije y determine el valor o cuantía de la CAUCIÓN correspondiente de conformidad con el artículo 140 del C.C.A., para lo cual la UNIÓN TEMPORAL CREINCO-PCI COMO DEMANDANTE depositará judicialmente la suma indicada o en su defecto constituirá la póliza de seguros que determine el H. Tribunal.*

1.1. La demanda presentó como fundamento fáctico de sus pretensiones las siguientes circunstancias:

* + 1. La Unión Temporal Creinco-PCI y el FONDATT suscribieron el contrato de obra n.º 162 del 2003, cuyo objeto era la construcción de las obras civiles necesarias para la semaforización de intersecciones viales Bogotá, cuyo valor era de $2 050 000 000.
		2. El 25 de junio del 2004 la entidad estatal profirió la resolución n.º 192, mediante la que impuso una multa a la unión temporal demandante por $205 000 000. Argumentó el FONDATT que se habían producido varios incumplimientos por parte del contratista, como fallas en la presentación del plan de manejo, la dotación de uniformes y elementos de seguridad a los trabajadores de la obra, retraso en el trámite de las licencias y permisos requeridos, retraso en la presentación del cronograma y en la conformación de las cuadrillas de trabajo, falencias en las construcción de las obras en las intersecciones de la calle 74 con carrera 4 y 5 e indebido manejo del anticipo.
		3. La unión temporal demandante interpuso recurso de reposición contra la anterior decisión, el cual fue resuelto mediante la resolución n.º 325 del 25 de septiembre del 2004, en la que se confirmó la multa.

1.2. En lo tocante con el fundamento jurídico de las pretensiones, básicamente, alegó que los motivos expuestos en la resolución de multa no reflejaban un incumplimiento de obligaciones que se derivaran del contrato como tal, que se desconocieron las disposiciones de la Ley 80 de 1993 relativas a la proporcionalidad de las sanciones de acuerdo con la participación en la ejecución contractual al tratarse de uniones temporales, que se excedió la facultad que tenía la entidad contratante, y que la motivación fue irregular.

**II. Trámite procesal**

2. Luego de que la demanda fuera inadmitida el 30 de marzo del 2005 (f. 26-27 c. 1), se presentó oportunamente[[1]](#footnote-1) escrito de reforma el 30 de septiembre del siguiente (f. 41 c.1), en el que, a petición de tribunal, se aclaró que la demanda sólo estaba dirigida contra el FONDATT al ser este persona jurídica del orden distrital, se allegó copia auténtica de las decisiones acusadas así como un nuevo poder otorgado por los representantes de ambas sociedades integrantes de la Unión Temporal, agregó a los hechos que hasta el momento de la presentación de la demanda no se había cancelado la multa y, finalmente, solicitó la vinculación al proceso a la sociedad Liberty Seguros S.A., quien expidió la póliza mediante la que se garantizó su cumplimiento en el marco del contrato.

3. El 22 de febrero del 2006 se admitió la demanda y en auto separado se negó la vinculación de Liberty Seguros S.A. (f. 119-120 c. 1).

4. El 14 de junio del 2006 el FONDATT contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones (f. 123-137 c. 1).

4.1. Indicó, en síntesis, que la resolución acusada fue expedida con el cumplimiento de todos los requisitos previstos para ello, con sujeción a lo acordado en el contrato y al derecho de defensa y contradicción de la U.T. contratista y de acuerdo a lo sucedido en el marco de la ejecución del contrato, pues los incumplimientos aducidos en el acto administrativo eran palmarios.

4.2. En este orden de ideas, propuso las siguientes excepciones: i) inexistencia de vicios causantes de nulidad de las resoluciones acusadas; ii) inexistencia de vicios de nulidad; y iii) existencia de convención o mutuo acuerdo, para imponer sanciones con fundamento en lo ofertado por el contratista.

5. Surtido el trámite procesal correspondiente y concluido el periodo probatorio, se corrió traslado a las partes para alegar (f. 182 c. 1), oportunidad en la que actuaron tanto la parte demandante (f. 190-205 c. 1) como el FONDATT (f. 183-189 c. 1).

5.1. En su alegato, la parte demandante insistió en que no se dio aplicación a las previsiones legales sobre la proporcionalidad de las sanciones cuando son aplicadas a uniones temporales, en que los incumplimientos alegados en la resolución de multa son inexistentes y relativos a conductas divergentes a las pactadas en el contrato como obligación del contratista, así como en que la decisión sancionatoria se dio con violación al derecho de defensa y contradicción. Agregó que aunque la multa no se pagó, se retuvo parte del valor del contrato a pagar por la entidad pública para hacerla efectiva.

5.2. El FONDATT reiteró que el acto administrativo se expidió conforme a la competencia otorgada en el contrato y el pliego de condiciones, en que el procedimiento se adelantó con audiencia del contratista y que los incumplimientos objetivamente sí existieron.

6. El 6 de junio del 2007 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B (f. 317-338 c. ppl) profirió **sentencia** de primera instancia en la que se modificó la resolución que impuso la multa, en los siguientes términos:

*PRIMERO: Se modifica el artículo primero de la resolución No. 192 del 25 de junio de 2004, el cual quedará en los siguientes términos:*

*- “imponer una multa a la Unión Temporal Creinco – Pci, identificada con el NIT No. 830126589-9, por incumplimiento de las obligaciones surgidas en virtud del contrato No. 162 de 2003, por valor de ciento ochenta y cuatro millones quinientos mil pesos ($184.500.000), de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia, y con la cláusula segunda del contrato.*

*- De igual forma, se impone a la Sociedad Creinco Ltda., una multa por valor de $20.500.000, por incumplimiento en la construcción de la intersección vial No. 2, ubicada en la calle 74 entre carreras 4 y 5 de Bogotá”.*

*SEGUNDO: Se niegan las demás pretensiones de la demanda.*

*TERCERO: Sin condena en costas*

6.1. El *a quo* inició su análisis aceptando que la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que en aquellos contratos celebrados en vigencia de la Ley 80 de 1993 la administración no cuenta con la facultad de imponer de manera unilateral multas, en consideración a que esta norma no previó dicha potestad. Sin embargo, afirmó que no estaba obligado a seguir dicha posición en cuento dichas providencias no constituían precedente en estricto sentido ni doctrina probable en los términos del artículo 4 de la Ley 169 de 1896; además de que las decisiones del Consejo de Estado en tal sentido son posteriores a la imposición de las multas.

6.2. A renglón seguido resolvió los cargos alegados en la demanda.

6.2.1. En primer lugar, consideró que no prosperaba el cargo según el cual las resoluciones carecían de motivación, lo cual consideró contraevidente ante la simple lectura de la resolución. Además resultaba contradictorio que al mismo tiempo se elevara el cargo de falsa motivación.

6.2.2. También desestimó el cargo de falsa motivación. En tal sentido, indicó que las obligaciones que se alegan incumplidas por parte del FONDATT están incluidas parcialmente en la minuta contractual, mientras que las restantes se previeron en el pliego de condiciones que hace parte del contrato. Todo esto a pesar de no contar con el pliego, que no fue aportado, bajo la consideración de que su contenido fue reproducido en la resolución n.º 325 de 2004, que confirmó la n.º 192 del mismo año, la cual goza de presunción de legalidad.

6.2.3. Por el mismo motivo, es decir, por ser circunstancias descritas en la parte considerativa de las resoluciones acusadas, tuvo por cierto el incumplimiento de todas y cada una de las obligaciones de las que tratan los actos administrativos demandados, es decir, la tardanza en la presentación del plan de manejo de tráfico, la falta de dotación de los trabajadores de la obra, la tardanza en el trámite de las licencias necesarias para la ejecución de la misma, la tardía presentación del cronograma, la presentación y conformación tardía de las cuadrillas de trabajo, los retrasos en la construcción de obras en la calle 74 entre carreras 4 y 5 y el incorrecto manejo del anticipo.

6.2.4. También concluyó que la sanción fue proporcional al incumplimiento en los términos del contrato, pues en él se indicó que el incumplimiento tendría como consecuencia la imposición de una multa del 1% del valor del contrato por cada día en el que este subsistiera, la cual, en todo caso, no podría superar el monto del 10% del valor del contrato. Así, como de acuerdo con la resolución el incumplimiento se produjo en un total de 196 días –aunque la resolución indicó 226-, el 10% del valor del contrato al que equivale la multa se compadece tanto con la conducta del contratista como con el límite pactado por las partes.

6.2.5. Tampoco consideró que se hubiese presentado una violación al derecho de defensa y contradicción, pues la unión temporal tuvo la oportunidad de rendir descargos y luego pudo interponer recurso de reposición, que fue resuelto de forma contraria a sus intereses.

6.2.6. En un sentido opuesto, sí encontró probada la falta de aplicación al caso de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 80 de 1993, en lo tocante a la distribución de las responsabilidades en la imposición de sanciones a los miembros de las uniones temporales de acuerdo con su participación en la ejecución del contrato.

6.2.7. Al respecto, indicó que de acuerdo con el documento de constitución de la unión temporal la participación de las sociedades que la integraban era 80% Creinco y 20% PCI. Así mismo, explicó que uno de los diez incumplimientos imputados a la unión temporal era responsabilidad exclusiva de Creinco Ltda. en cuanto esta sociedad era la encargada de la construcción de las intersecciones de la calle 74 entre carreras 4 y 5. Así, consideró que a la suma impuesta a la unión temporal como tal debería restarse el 10%, dado que uno de los incumplimientos era responsabilidad exclusiva de Creinco, quedando la misma en $184 500 000 que debían ser pagados proporcionalmente de acuerdo con la participación explicada en la U.T. Así mismo, Creinco, de manera individual y exclusiva, debe pagar el equivalente en la multa al incumplimiento relativo a la construcción de las intersecciones, es decir, $20 500 000. De ahí la razón de la modificación ordenada a la parte resolutiva de la resolución n.º 192 del 25 de junio del 2004, según se expuso en el párrafo 6 de esta decisión.

7. La anterior decisión fue **apelada** a tiempo por la parte demandante (f. 343-350 c. ppl), que fundamentó su disentimiento, así:

7.1. Adujo que el *a quo* había ignorado indebidamente la imposibilidad legal de la administración de imponer multas. Agregó que no podía alegarse para estos efectos simplemente que no se había planteado en la demanda la nulidad por esta causa, pues esta circunstancia hace parte del concepto de expedición irregular que se propuso como cargo.

7.2. Por otra parte, insistió en que el incumplimiento no existió y que en cualquier caso no se probó el pacto de varias de las obligaciones exigidas.

7.3. También criticó la forma en la que se modificó la decisión administrativa acusada. En este sentido, indicó que no era correcto que se tomara esta determinación cuando no era el objeto de la demanda, y cuando era claro que el cargo de la falta de aplicación de las normas sobre la proporcionalidad de las sanciones entre los miembros de las uniones temporales debía prosperar, lo cual implicaba la nulidad absoluta de la resolución de multa.

8. Luego de que se admitiera el recurso (f. 356 c. ppl), el 26 de octubre del 2007 se corrió traslado a las partes para **alegar de conclusión** (f. 358 c. ppl), oportunidad en la que actuó únicamente el FONDATT (f. 359-376 c. ppl). En esta oportunidad, la entidad volvió a insistir en que impuso la multa con base en la facultad acordada en el contrato para ello y en atención al incumplimiento del contrato por parte de la U.T. demandante, de lo cual dejó constancia la interventoría en sus informes. Agregó que en este caso no podría tratarse el tema de la competencia para expedir el acto administrativo acusado, en cuanto ni siquiera fue un cargo dentro del libelo demandatorio.

**CONSIDERACIONES**

**I. Competencia**

9. La Sala es competente para decidir el asunto por tratarse de un recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en un proceso que, por su cuantía[[2]](#footnote-2), tiene vocación de doble instancia.

**II. Hechos probados**

10. De conformidad con las pruebas válidamente allegadas al proceso, se tienen por probados los siguientes hechos relevantes:

10.1. La unión temporal Creinco-PCI y el Fondo de Educación y Seguridad Vial FONDATT suscribieron el contrato de obra n.º 162 del 14 de noviembre del 2003,cuyo valor total se estimó en la suma de $2 050 000 000 y su plazo de ejecución se acordó en el término de 10 meses contados desde la suscripción del acta inicio. Así mismo, el objeto fue determinado en la cláusula primera del contrato de la siguiente forma (copia auténtica del contrato n.º 62 del 2004 -f. 107-112 c.1-):

*PRIMERA.– OBJETO. EL CONTRATISTA se obliga para con el FONDATT a realizar el ajuste de diseños y la construcción de obras civiles para la semaforización de intersecciones viales de Bogotá D.C., de acuerdo con los anexos 7,8 y 9, las condiciones técnicas indicadas en el numeral 5 del pliego de condiciones y la propuesta del Contratista, por el sistema de precio unitario fijo no ajustable.*

10.2. Como sanciones ante un eventual incumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista, se previeron en las cláusulas novena, décima y décimo primera la posibilidad de imponer multas, de hacer efectiva una cláusula penal pecuniaria y de declarar la caducidad administrativa del acuerdo. Específicamente, sobre el punto de la imposición de multas, la cláusula novena estableció (copia auténtica del contrato n.º 62 del 2004 -f. 107-112 c.1-):

*NOVENA.- MULTAS:.- El contratista se hará acreedor a multas sucesivas equivalentes al uno por ciento (1.0%) del valor total del contrato, por cada día de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones emanadas del mismo, sin que sobrepasen del diez por ciento (10%) del valor antes indicado, previo requerimiento de la entidad. Dichas multas se impondrán mediante resolución motivada.*

10.3. El acta de inicio de obra fue suscrita por las partes el 2 de diciembre del 2003. Durante la ejecución del contrato se suscribió la adición n.º 1 del 2 de septiembre del 2004 con la que se prolongó el plazo de ejecución en 64 días calendario; una segunda adición el 3 de diciembre del 2004 en la que se adicionó el valor del contrato en $104 400 000; y una modificación a esta adición en la que se aclararon aspectos presupuestales, el 1 de abril del 2005 (copia auténtica de la adición n.º 1 al contrato 162 de 2003, con fecha del 2 de septiembre del 2004 –f. 116-117 c. 1-; copia auténtica de la adición n.º 2 al contrato 162 de 2003, con fecha 3 de diciembre del 2004 –f. 114-115 c. 1-; copia auténtica del acta modificatoria n.º de la adición n.º 2 al contrato 162 de 2003, de fecha 1 de abril del 2005 –f. 113 c. 1-).

10.4. El 25 de junio del 2004 el director ejecutivo del FONDATT expidió la resolución n.º 192, mediante la cual impuso una multa a la U.T. demandante en el marco del contrato n.º 162 del 2003. La parte resolutiva de este acto administrativo, en lo relevante, indica (copia auténtica de la resolución n.º 192 del 25 de junio del 2004 de la director ejecutivo del FONDATT –f. 37-58 c. 1-):

*ARTÍCULO PRIMERO. Imponer multa a la Unión Temporal Creinco-PCI identificada con el NIT. Nº 830126589-9; por incumplimiento de las obligaciones surgidas en virtud del contrato No. 162 de 2003, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta Resolución y con la cláusula segunda del contrato, por la suma de DOSCIENTOS CINCO MILLONES DE PESOS ($205.000.000.oo), Moneda Legal Colombiana, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente Resolución.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Declarar ocurrido el siniestro de incumplimiento amparado por la garantía única de cumplimiento No. 319993 expedida por Liberty Seguros S.A.*

*ARTÍCULO TERCERO: La suma señalada en el artículo primero, deberá ser cancelada por el CONTRATISTA, en la Subsecretaría Financiera de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de este acto.*

*Si el contratista no cancela la suma indicada en el término establecido en el anterior parágrafo, o quedare algún excedente sin cubrir por parte del Contratista, deberá hacerlo la Compañía Liberty Seguros S.A. una vez se haga la reclamación respectiva por el FONDATT para tal fin, acompañada de copia auténtica de este acto con la constancia de su ejecutoria.*

*Igualmente, si el valor señalado no se cancela dentro del término indicado, esta resolución prestará mérito ejecutivo contra el CONTRATISTA y su GARANTE.*

*ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente Resolución sólo procede el recurso de reposición interpuesto ante este Despacho, dentro de los términos y formalidades establecidas en los artículos 51 y siguientes del Código Contencioso Administrativo.*

*ARTÍCULO QUINTO: Notifíquese en los términos de los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo, a los Representantes legales de la firma Creinco-Pci y de la Compañía Liberty Seguros S.A. identificada con el NIT 8600.39988-8, quien expidió la póliza Nº 319993, con el fin de garantizar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones contraídas para con la entidad contratante, Fondatt de la Secretaría de Tránsito y Transporte, en virtud el contrato No. 162 de 2003.*

*ARTÍCULO SEXTO: Igualmente, y en cumplimiento del artículo 31 de la Ley 80 de 1993, una vez ejecutoriada la presente Resolución y a costa de la Unión Temporal Creinco-Pci, publíquese por dos (2) veces la parte resolutiva de la misma, en un periódico de amplia circulación en el Distrito Capital y en el Diario Oficial y comuníquesele a la Procuraduría General de la Nación.*

*ARTÍCULO SÉPTIMO: Ejecutoriada la presente Resolución, remítase copia de la misma a la Cámara de Comercio de Bogotá, de conformidad con el artículo 22.1. de la Ley 80 de 1993.*

*ARTÍCULO OCTAVO: Envíesele copia de la presente Resolución a la Subsecretaría Financiera y a la interventoría del contrato No. 162 de 2003.*

10.5. Como fundamento inmediato de la decisión, la resolución adujo que se habían incumplido por parte del contratista varias de las obligaciones contraídas con la suscripción del acuerdo de voluntades. Resumió los incumplimientos así (copia auténtica de la resolución n.º 192 del 25 de junio del 2004 de la director ejecutivo del FONDATT –f. 37-58 c. 1-):

*Por lo anterior, procede el despacho a realizar la cuantificación de los días incumplidos, a fin de establecer el porcentaje de incumplimiento del contratista Creinco-Pci.*

*- Presentación de plan de manejo de tráfico ante la entidad: 4 días*

*- Dotar al personal de obra con los uniformes y dispositivos de seguridad: 27 días*

*- Trámite tardío para obtener la licencia de excavación: 11 días*

*- Atraso en la presentación del cronograma: 8 días*

*- Atraso en la presentación de las cuadrillas: 30 días*

*- Suspensión de obras en las intersecciones de la calle 74 con carreras 4 y 5: 9 días.*

*- No recoger los escombros dejados en la obra de la calle 74 con carreras 4 y 5: 35 días*

*- Manejo conjunto de la cuenta corriente: 22 días*

*-No entregar los extractos bancarios a la interventoría, sin necesidad del requerimiento realizado por éste: 36 días*

*- Realizar gastos correspondientes al valor del anticipo, es decir, por doscientos cinco millones de pesos $205.000.000, sin contar con el aval de la interventoría antes de realizar cada uno de ellos: 44 días.*

*Para un total de doscientos veintiséis días (226) días de incumplimiento respecto de las obligaciones anteriormente anotadas.*

10.6. La U.T. contratista interpuso recurso de reposición contra la anterior decisión el 27 de julio del 2004, el cual fue resuelto mediante la resolución 325 del 24 de septiembre del 2004, que confirmó la decisión primigenia de forma íntegra. El acto cobró ejecutoria el 25 de octubre del 2004 (copia auténtica del recurso de reposición interpuesto por la unión temporal demandante contra la resolución 192 del 25 de junio del 2004 –f. 85-92 c. 1-; copia auténtica de la resolución n.º 325 del 24 de septiembre del 2004 –f. 63-84 c. 1-; copia auténtica de la constancia de ejecutoria de las resoluciones n.º 192 y 325 del 2004 –f. 62 c. 2-).

10.7. Para el momento de la ejecutoria de las resoluciones demandadas aún no se había realizado liquidación al contrato, dado que todavía se encontraba vigente el contrato conforme a lo pactado en el contrato original y la adición suscrita por las parte el 3 de diciembre del 2004, visible a folios 97 a 99 del cuaderno 2.

**III. Cuestión previa: precedencia del adelantamiento del proceso sin que se hubiese vinculado al asegurador Liberty Seguros S.A.**

11. Antes de avanzar a la resolución del asunto, se debe aclarar que el adelantamiento del presente trámite judicial sin la citación y vinculación del asegurador Liberty S.A. es totalmente procedente, dado que la relación jurídica existente entre asegurador y afianzado es la de un litisconsorcio apenas cuasinecesario, según lo ha establecido la Sección en casos anteriores[[3]](#footnote-3).

**IV. Problema jurídico**

12. De acuerdo con los hechos y las pretensiones de la demanda, así como con las consideraciones hechas por el *a quo,* los argumentos expuestos en el recurso de apelación y el material probatorio puesto a disposición, la Sala deberá resolver sobre la legalidad de la resolución n.º 192 del 25 de junio del 2004, por la que el FONDATT impuso a la U.T. Creinco-PCI una multa por su presunto incumplimiento contractual, así como de la resolución n.º 325 del 24 de septiembre del 2004, que la confirmó. Será de especial relevancia para el asunto particular las normas aplicables al contrato de acuerdo con su momento de suscripción y ejecución, así como lo que aquellas prescribían sobre la potestad de la administración de imponer sanciones de manera unilateral por el incumplimiento del contratista.

**V. Análisis de la Sala**

13. En tanto las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993 son verdaderas normas de orden público que constituyen el desarrollo legislativo del mandato constitucional previsto en el artículo 150 de la Constitución que estableció como una de las funciones a cargo del Congreso de la República dictar un estatuto para reglar la contratación de las entidades estatales, la Sala debe realizar un análisis integral sobre la forma en que se expidió el acto administrativo y la competencia con la que contaba la administración para el efecto, el cual debe incluir, pero no limitarse a, los aspectos que la parte demandante ha tenido a bien determinar como conceptos de violación legal o constitucional.

14. En este sentido, antes de detenerse a estudiar los cargos enunciados por la sociedad demandante en el líbelo introductorio a éste proceso, la Sala debe determinar si de conformidad con las normas que eran aplicables al contrato en cuyo marco se profirieron esos actos era posible para la entidad pública contratante su expedición, o lo que es lo mismo, establecer si le asistía a la demandada competencia para ello[[4]](#footnote-4).

15. Así las cosas, debe iniciarse señalando que, dado que el contrato n.º 162 que se consideró incumplido en las resoluciones atacadas fue suscrito el 14 de noviembre del año 2003 y su plazo de ejecución transcurrió entre el 2 de diciembre del 2000 hasta el 5 de octubre del 2004, de acuerdo con lo estipulado en la adición n.º suscrita el 2 de septiembre del 2004 (ver supra párr. 10.3.), y tomando en consideración que una de las partes que lo celebró -FONDATT- es un establecimiento público descentralizado del Distrito Capital de Bogotá según se consignó en el decreto 304 del 24 de julio de 1989 del Alcalde Mayor de Bogotá por el que se creó la entidad, éste se encontraba regido por la Ley 80 de 1993 en todo aquello que no estuviera expresamente regulado en el Decreto 1421 de 1993, régimen especial del distrito, según lo dispone el artículo 144 de dicha norma[[5]](#footnote-5).

16. Habiendo establecido esto, es menester determinar si bajo el régimen de esta norma le asistía a la administración la potestad de imponer, mediante un acto administrativo motivado, una multa en virtud del incumplimiento del contratista, dado que, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación, la facultad de imponer una sanción pecuniaria que opere como mecanismo de apremio al contratista con el objeto de constreñirlo al exacto cumplimiento de las prestaciones a su cargo dentro de los plazos contractualmente pactados, no ha acompañado a las entidades públicas de forma ininterrumpida y ello ha dependido de la norma reguladora de la actividad contractual que se encontrare vigente en cada caso particular.

17. En el régimen contractual previo a la expedición de la Ley 80 de 1993, en general regido por el Decreto 222 de 1983, era claro que la imposición de sanciones económicas declarables mediante acto administrativo motivado, para los propósitos arriba anotados, estaba en cabeza de la entidad estatal, tal como lo preveía esa norma en su artículo 71, que de hecho establecía una obligatoriedad de incluir disposiciones en este sentido en los contratos perfeccionados bajo su rigor:

*Art. 71.- De la cláusula sobre multas. En los contratos deberá incluirse la facultad de la entidad contratante para imponer multas en caso de mora de incumplimiento parcial, las que deberán ser proporcionales al valor del contrato y a los perjuicios que sufra. Su imposición se hará mediante resolución motivada que se someterá a las normas previstas en el artículo 64 de este estatuto. En los contratos de empréstito no habrá lugar a la inclusión de esta cláusula.*

18. En consonancia con la norma, esa facultad fue reconocida por la jurisprudencia de esta Corporación, que la entendió como propia de las entidades estatales sin mayores limitaciones, salvo aquellas derivadas del propio artículo 71 del Decreto 222 de 1983, es decir, que el contrato no fuere de empréstito y que en verdad se tratara de un contrato gobernado por el estatuto contractual, siéndole vedada a la administración la inclusión de esa potestad en otro tipo de contratos[[6]](#footnote-6):

*Esa facultad de imponer multas en forma unilateral, no puede ser usada sino en los casos en los cuales expresamente lo autoriza la ley, es decir, en los contratos administrativos, hoy denominados contratos estatales, sin que pueda una entidad de derecho público extenderla a otros eventos no consagrados en la norma, bajo el argumento de que ese es un contrato de naturaleza especial.*

19. Cabe resaltar que la Subsección, aunque no ha variado la posición de la procedencia del pacto de multas y su imposición por acto administrativo en los contratos regidos por el Decreto 222 de 1983, incluyó otra limitación al advertir que ello solo podría producirse en el entendido de que la imposición se hiciere aún dentro del término previsto como plazo de ejecución del contrato, ya que lo contrario implicaría desconocer el carácter fundamental de apremio para el contratista que tiene ese tipo de sanción. Así, en sentencia del 25 de agosto del 2011 se sostuvo que[[7]](#footnote-7):

*En materia de contratación estatal, las multas constituyen una sanción pecuniaria que opera como mecanismo de apremio al contratista, tendiente a constreñirlo al exacto cumplimiento de las prestaciones a su cargo dentro de los plazos contractualmente pactados. Por esta razón, la multa debe ser impuesta durante la ejecución del contrato y cuando quiera que se presenten incumplimientos parciales o retrasos en relación con el respectivo cronograma de ejecución, pues sólo en esta forma cumple su finalidad; de tal manera que si una medida de esta naturaleza se produce por fuera del plazo contractual, ya resulta perfectamente inane desde el punto de vista del objetivo que con ella se persigue, cual es la obtención de la correcta y oportuna ejecución del objeto contractual: “No se trata de indemnizar o reparar un daño a través de las mismas, de manera que su imposición no exige la demostración del mismo[[8]](#footnote-8), sino simplemente es un mecanismo sancionatorio ante la tardanza o el incumplimiento del contratista, para compelerlo a que se ponga al día en sus obligaciones y obtener así en oportunidad debida el objeto contractual[[9]](#footnote-9).*

20. La situación fue sustancialmente diferente con la expedición y entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993, dado que en su articulado nada se previó sobre la facultad que de manera expresa sí se había consagrado en el anterior régimen y más allá de algunas marginales referencias de carácter general a trámites y deberes de las entidades respecto de multas y sanciones[[10]](#footnote-10), no se incluyó la posibilidad de pactar una multa por la mora en el cumplimiento del contenido obligacional de un contrato en lo que atañe al contratista, la cual fuera susceptible de ser impuesta mediante un acto administrativo.

21. El silencio sobre este aspecto en el estatuto de contratación estatal fue interpretado de diferentes formas por la Sección, que en principio consideró ello no era óbice para el uso de la facultad por parte de la administración, ya que era consustancial a su potestad de autotutela y propia de su deber de hacer cumplir los fines estatales mediante la ejecución de la función contractual, siempre que en uso de la autonomía de la voluntad que enmarca a la Ley 80 de 1993, se hubiere pactado ese evento[[11]](#footnote-11):

*Si la contratación estatal en los términos del artículo 3º de la Ley 80 de 1993 se dirige a que se cumplan “los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados”, bien podrá la entidad pública contratante utilizar la cláusula de multas pactada en el contrato para sancionar en forma directa la tardanza o el incumplimiento del contratista*

22. Sin embargo, esta postura fue posteriormente recogida por la Sección, para en su lugar considerar que no era posible la imposición, mediante la expedición de un acto administrativo, de una multa por incumplimiento, ni siquiera en aquellos casos en los que expresamente se hubiese pactado una cláusula en tal sentido, dado que en tal evento se hace necesaria una declaración judicial sobre el incumplimiento, puesto que las potestades sancionatorias deben provenir de la ley, lo cual, como se dijo ya, no ocurre en vigencia de la Ley 80 de 1993[[12]](#footnote-12):

*No obstante lo anterior, no quiere ello decir que las partes, en ejercicio de la autonomía de la voluntad no las puedan pactar, tal y como se manifestó en precedencia y fue establecido por esta Sala mediante providencias de 4 de junio de 1998 y del 20 de junio de 2002, pero lo que no puede hacer, y en este sentido se recoge la tesis consignada en éstas mismas providencias, es pactarlas como potestades excepcionales e imponerlas unilateralmente, pues según se vio, dicha facultad deviene directamente de la ley y no del pacto o convención contractual y, a partir de la ley 80, tal facultad fue derogada. Por tanto, cuando quiera que habiendo sido pactadas las multas o la cláusula penal conforme a la legislación civil y comercial vigente, la administración llegare a percibir un incumplimiento del contrato, deberá acudir al juez del contrato a efectos de solicitar la imposición de la correspondiente multa o cláusula penal, en aplicación de lo previsto por el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, pues, se insiste, carece el Estado de competencia alguna para introducirlas en el contrato como cláusulas excepcionales al derecho común y, de contera, para imponerlas unilateralmente.*

23. Esta postura sería reiterada el 23 de septiembre del 2009, en un asunto en el que si bien se determinó que el contrato en el que se enmarcaba la situación puesta a consideración de esta jurisdicción era regido únicamente por las normas del derecho privado dado las funciones financieras de una de las partes, se afirmó con claridad que las normas de la Ley 80 de 1993, al igual que ocurre con las de naturaleza privada, carecen de disposición alguna que permita a la administración imponer unilateralmente una sanción pecuniaria por la mora en el cumplimiento de las obligaciones del contratista[[13]](#footnote-13):

*La actividad en materia contractual desplegada por la Administración también se encuentra supeditada al principio de legalidad en cuanto que sus decisiones deben encontrarse sometidas a las atribuciones y competencias determinadas expresamente por la ley, normas de orden público y de obligatorio cumplimiento, más aún cuando se trata del ejercicio de prerrogativas que son propias del ente estatal en su calidad de contratante. Ello significa que cuando las entidades del Estado se relacionan con los particulares, mediante el vínculo contractual, el ejercicio de facultades requiere de definición legal previa y expresa, en tanto que es la propia ley la que establece límites a la autonomía de la voluntad.*

 *Significa que cuando el ISS decidió imponer la sanción de multa a la Corporación GRANAHORRAR, mediante la expedición de la Resolución 0400 de 15 de febrero de 2000, debía encontrarse autorizada por la ley, pero como las normas del derecho privado no consagran competencia alguna a las entidades del Estado para imponer multas mediante acto administrativo unilateral y la Ley 80 de 1993, Estatuto Contractual vigente para la época en que se celebró el contrato, tampoco atribuía dicha competencia a las entidades públicas, resulta claro que actuó sin competencia funcional y, por lo tanto, el acto administrativo que impuso la sanción y aquel que confirmó la decisión, se encuentran afectados de nulidad por vicio de incompetencia, la cual será declarada; en consecuencia, se revocará el numeral segundo de la sentencia que denegó las pretensiones de la demanda.*

24. Finalmente, la situación varió nuevamente cuando, mediante la Ley 1150 del 2007 se modificó la materia de la imposición de sanciones, y consagrando una marcada prevalencia de la autonomía de las partes del contrato, estableció en su artículo 17 la posibilidad de pactar las multas, así como la habilitación para la administración de imponerlas unilateralmente mediante un acto administrativo motivado:

*Art. 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.*

25. Puede surgir la duda de si a contratos celebrados con anterioridad a la expedición de la Ley 1150 del 2007 puede aplicarse la habilitación legal reseñada, en virtud de retrospectividad de la ley que se desprende del parágrafo transitorio del artículo 17, más esta ya fue resuelta por la jurisprudencia de la Sala, que ha hecho hincapié en que la autorización en tal sentido solo puede ser aplicada aquellas sanciones que hayan sido impuestas en vigencia de la ley, lo que en el caso de las multas, por su carácter apremiante, implica que para la fecha de la expedición de la ley debía estar en ejecución el contrato[[14]](#footnote-14):

*El parágrafo transitorio transcrito, debe entenderse, en el sentido, de que si se celebró un contrato antes de la entrada en vigencia de la Ley 1150 de 2007, que contiene en su clausulado multas, y expresamente hace referencia a la posibilidad de que éstas puedan ser impuestas unilateralmente por parte de la entidad estatal contratante al contratista, estas se podrán decretar de esta manera, por habilitación retrospectiva, siempre que su imposición se haga con posterioridad a la vigencia de esta ley.*

26. Entonces, no se puede sino concluir que durante la vigencia de la Ley 80 de 1993, y antes de que la Ley 1150 comenzara a regir, la administración carecía de la potestad de imponer multas de forma unilateral, puesto que esa norma solo le permitía pactarlas en el contrato, siendo indispensable que su imposición al contratista se produjera por parte del juez natural del contrato, y en todo caso, incluso para aquellos negocios celebrados antes de la reforma del 2007, era necesario que la imposición se diera en vigencia suya[[15]](#footnote-15).

27. Todo lo expuesto implica que, en atención al principio de legalidad que prevalece en materia de las funciones sancionatorias a cargo del Estado, en el caso concreto debe declararse la nulidad de los actos demandados, en cuanto en ellos se ejerció una competencia que no estaba en cabeza de la entidad demandada, consistente en imponer de manera unilateral, mediante un acto administrativo motivado, una multa por la mora en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del actor.

28. Se reitera que a pesar de que en la cláusula novena del contrato 162 del 2003 las partes otorgaron esa prerrogativa a la entidad contratante, hoy demandada, la autonomía de la voluntad de las partes no puede soslayar el principio de legalidad, el cual resulta de especial relevancia en el caso de las sanciones a particulares, dado que es claro que una disposición contractual no puede ir directamente en contra de una norma de orden público.

29. Así las cosas, la Sala revocará la sentencia *sub júdice* para en su lugar declarar la nulidad de la resolución n.º 192 del 25 de junio del 2004 y su confirmatoria n.º 325 del 24 de septiembre del 2004, mediante la cual el FONDATT le impuso una multa a la unión temporal Creinco-PCI, por su presunto incumplimiento en el marco de la ejecución del contrato n.º 162 del 2003, suscrito por las partes. Así mismo, se declarará oficiosamente la nulidad de la cláusula novena de dicho contrato, dada su abierta ilegalidad, al arrogar a la administración una competencia de autotutela que no le otorgó el legislador.

30. También se accederá a la pretensión de restablecimiento del derecho consistente en la declaración de que la U.T. demandante no se encuentra obligada al pago de las sumas contenidas en los actos anulados, lo cual resulta una consecuencia lógica de su declaración de nulidad.

31. Valga advertir que no obra en el proceso prueba alguna que permita inferir que el valor de la sanción fue efectivamente cancelado por el consorcio, o que esta hubiese sido descontada por la entidad al momento de la realización de algún pago, como durante el trámite procesal lo afirmó la parte demandante.

32. Finalmente, no hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

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

**F A L L A**

**PRIMERO: Revocar** la sentencia del 6 de junio del 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B.

**SEGUNDO:** En su lugar **declarar** la nulidad de la la resolución n.º 192 del 25 de junio de 2004 y su confirmatoria n.º 325 del 24 de septiembre del 2004, mediante las cuales el FONDATT le impuso una multa a la Unión Temporal Creinco-PCI, por su presunto incumplimiento en el marco de la ejecución del contrato n.º 162 del 2003.

**TERCERO:** **Declarar** oficiosamente la nulidad de la cláusula novena del contrato 162 del 2003 suscrito entre el FONDATT y la Unión Temporal Creinco-PCI, en cuanto en ella se previó la facultad de la entidad contratante de hacer efectivas las multas pactadas de manera unilateral.

**CUARTO: Declarar** que la Unión Temporal Creinco-PCI no tiene la obligación de pagar las sumas contenidas en los actos administrativos anulados. En caso de haberlo hecho, FONDATT deberá reintegrar las sumas canceladas.

**QUINTO:** Sin condena en costas.

En firme este proveído, devuélvase al Tribunal de origen para lo de su cargo.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**Stella Conto Díaz del Castillo**

**Presidenta de la Sala**

**Aclara voto**

**Ramiro Pazos Guerrero**

**Impedido**

**Danilo Rojas Betancourth**

**Magistrado**

1. El auto en el que se inadmitió la demanda sólo quedó en firme el mismo 30 de septiembre del 2005, dado que fue objeto de recurso de reposición que sólo fue resuelto hasta el 21 de septiembre del 2005, decisión que fue notificada mediante anotación en estado del 27 de septiembre del 2005 (f. 38-39 c. 1). [↑](#footnote-ref-1)
2. En la demanda se estimó la cuantía del proceso, determinado por el valor de la multa impuesta mediante los actos administrativos demandados, en la suma total de $205 000 000. Por la fecha de la presentación del recurso de apelación -1 de agosto del 2007- se aplica en este punto el numeral 5 del artículo 132 –subrogado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998- del Código Contencioso Administrativo, que dispone que la cuantía necesaria para que un proceso de controversias contractuales surtiera su primera instancia en los Tribunales Administrativos y la segunda instancia en el Consejo de Estado, es de 500 salarios mínimos al momento de la presentación de la demanda, que para el 16 de febrero del 2005 equivalían a $190 750 000. [↑](#footnote-ref-2)
3. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 27 de marzo del 2014, expediente 19857, C.P. Danilo Rojas Betancourth. [↑](#footnote-ref-3)
4. En ocasiones anteriores, la Sala ha indicado que el juzgador puede, de forma oficiosa, verificar el requisito de la competencia de la entidad estatal para expedir un acto administrativo, dado que se considera que esta es la forma más grave de ilegalidad de una decisión de la administración: “(…) dada la gravedad que representa la ausencia de este requisito en la expedición de los actos administrativos, la Sala, al igual que la doctrina , ha considerado que “...por tratarse del cargo de incompetencia (...) que constituye el vicio más grave de todas las formas de ilegalidad en que puede incurrir el acto administrativo y por el carácter de orden público que revisten las reglas sobre competencia (Art. 121 y 122 Constitución Política), es posible su examen en forma oficiosa por el juzgador. Con lo anterior, no se trata de desconocer el principio de jurisdicción rogada que distingue a la contencioso administrativa, sino de admitir que existen algunos eventos en los cuales tal característica debe ceder, en virtud de los más altos valores que se hallan en juego y que le corresponde defender al juez contencioso administrativo (…)” . (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 16 de febrero del 2006, expediente 13414, CP. Ramiro Saavedra Becerra.) [↑](#footnote-ref-4)
5. “Art. 144 Decreto 1421 de 1993.- Las normas del estatuto general de contratación pública se aplicarán en el Distrito y sus entidades descentralizadas en todo aquello que no regule el presente decreto”. [↑](#footnote-ref-5)
6. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 21 de octubre de 1994, expediente 9288, CP. Carlos Betancur Jaramillo. [↑](#footnote-ref-6)
7. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, expediente 14461, CP. Danilo Rojas Betancourth. [↑](#footnote-ref-7)
8. [9][12] Vid. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencias de 28 de abril de 2005, expediente 14.393 y de 14 de julio de 2005, Exp. 14.289. [↑](#footnote-ref-8)
9. [10] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 7 de octubre de 2009, expediente 18496, CP. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-9)
10. “Art. 22. De los registros de proponentes.- (…) En relación con los contratos ejecutados incluirá la cuantía, expresada en términos de valor actualizado, y los respectivos plazos y adiciones. En la certificación constarán, igualmente, los datos e informaciones sobre cumplimiento en contratos anteriores, experiencia, capacidad técnica y administrativa, relación de equipo y su disponibilidad, multas y sanciones impuestas y el término de su duración”.

“22.1 De la información sobre contratos, multas y sanciones de los inscritos. Las entidades estatales enviarán, semestralmente a la Cámara de Comercio que tenga jurisdicción en el lugar del domicilio del inscrito, la información concerniente a los contratos ejecutados, cuantía, cumplimiento de los mismos y las multas y sanciones que en relación con ellos se hubieren impuesto. El servidor público que incumpla esta obligación incurrirá en causal de mala conducta”.

“Art 31. De la publicación de los actos y sentencias sancionatorias.- La parte resolutiva de los actos sancionatorios, una vez ejecutoriados, se publicará por dos (2) veces en medios de comunicación social escrita con amplia circulación en el territorio de jurisdicción de la entidad estatal respectiva y se comunicará a la cámara de comercio en que se encuentre inscrito el contratista sancionado. También se publicará en el Diario Oficial y se comunicarán a la Procuraduría General de la Nación. Ante la ausencia de estos medios de comunicación se anunciará por bando público en dos (2) días de mercado diferentes. La publicación a que se refiere el presente artículo correrá a cargo del sancionado. Si este no cumple con tal obligación, la misma se hará por parte de la entidad estatal, la cual repetirá contra el obligado”. [↑](#footnote-ref-10)
11. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 4 de junio de 1998, expediente 13988, CP. Ricardo Hoyos Duque. Esta postura fue reiterada por la Sección en sentencia del 20 de junio del 2002, expediente 19488, con ponencia del mismo Consejero. [↑](#footnote-ref-11)
12. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 20 de octubre de 2005, expediente 14579, CP. Germán Rodríguez Villamizar. En igual sentido: sentencia del 13 de noviembre de 2008, expediente 17009, CP. Enrique Gil Botero**.** [↑](#footnote-ref-12)
13. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, expediente 24639, CP. Myriam Guerrero de Escobar. [↑](#footnote-ref-13)
14. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 30 de julio del 2008, expediente 21574, CP. Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-14)
15. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 26 de julio del 2012, expediente 24306, CP. Stella Conto Díaz del Castillo. [↑](#footnote-ref-15)