

**LAS POTESTADES EXCEPCIONALES DEL ESTADO COMO HERRAMIENTA
PARA LA GARANTÍA DEL INTERÉS GENERAL EN EL CONTRATO PÚBLICO**

SANDRA PAOLA CURREA ANDRADE

TUTOR: DR. MAURICIO TORRES

**UNIVERSIDAD SANTO TOMAS
MAESTRÍA EN DERECHO CONTRACTUAL PÚBLICO Y PRIVADO
BOGOTÁ D.C.**

2020

LÍMITE TEMPORAL PARA LA DECLARATORIA DE CADUCIDAD DEL CONTRATO ESTATAL¹

Sandra Paola Currea Andrade²

Resumen

La contratación estatal constituye uno de los medios más importantes para la satisfacción de las necesidades de la comunidad y la garantía del interés general que por mandato constitucional prima sobre el interés particular, razón por la cual, el legislador colombiano en el desarrollo de las relaciones del Estado con los particulares, reconoció a las entidades públicas la atribución del poder de dirección y control sobre la actividad contractual, que tiene lugar mediante la aplicación de las potestades excepcionales.

Por lo que en el presente documento se realiza un análisis de la institución jurídica de la caducidad en los contratos estatales, desde la óptica del límite temporal que para su ejercicio ha impuesto la jurisprudencia del Consejo de Estado, el cual, se desarrolla a través del estudio de la facultad sancionatoria de la administración en la actividad contractual; ello con el fin de resaltar la importancia de la caducidad administrativa entendida como una potestad excepcional reconocida por el legislador al Estado, que le permite realizar la dirección general de los contratos y la remoción de obstáculos en el cumplimiento de las prestaciones convenidas, en procura de la satisfacción del interés general y el cumplimiento de los cometidos estatales.

¹ El presente artículo es producto de trabajo de investigación realizado con el objeto de optar por el título de Maestría en Derecho Contractual Público y Privado de la Universidad Santo Tomás.

² Abogada especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás

Abstract

State contracting constitutes one of the most important means to satisfy the needs of the community and guarantees the general interest which, by constitutional mandate, gives priority to the private interest, thus, the colombian legislation in the process of development of the relations between the State of Colombia and private individuals recognized that the public authorities need to attribute the State power of managing and controlling of contractual activity, which takes place through the application of exceptional faculties.

Therefore, in this document an analysis of the legal institution expiration of state contracts is carried out. From the point of view of the temporal limit imposed by the jurisprudence of of the Consejo de Estado, for its exercise, which is developed through a study of the sanctioning faculty of the administration over the contractual activity. This is made in order to emphasize the importance of the administrative lapse understood as an exceptional power recognized by the legislation entities, that allows it to carry out general direction of the contracts and removal of obstacles in the performance of agreed benefits to aim at a mutual satisfaction of the general interest and compliance of the state assignment.

Palabras clave

Caducidad, liquidación, sanción, contrato estatal, igualdad, interés público, autonomía de la voluntad.

Introducción

Las entidades estatales con el fin de alcanzar la materialización de los fines del Estado representados en la satisfacción de las necesidades de la comunidad y la garantía del interés general, tienen el poder de dirección y control sobre la actividad contractual; función que principalmente se materializa a través, de la aplicación de las cláusulas o poderes excepcionales o exorbitantes, entendidas como, aquellas prerrogativas que le permiten a la administración llevar a cabo el objeto del contrato celebrado, la dirección general del mismo, realizar el control y vigilancia de su ejecución, y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación de los servicios.

Facultades que constituyen una excepción al principio de libertad contractual basado en la autonomía de la voluntad y de igualdad contractual, propios del derecho civil; en virtud de los cuales, “es excepcionalísimo que una parte posea prerrogativas que afecten la igualdad que caracteriza el contrato y, que en materia de contratación estatal encuentra su justificación en la preeminencia y protección del interés general” (Dávila, 2016, p. 609).

Sobre el particular, el Consejo de Estado señala que, “los poderes exorbitantes son facultades regladas que emanan del poder público y se originan en la ley, con fundamento en las cuales la administración puede dirigir, controlar, interpretar, modificar, terminar, sancionar y caducar en forma unilateral el contrato” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Expediente 17031, 2008).

Prerrogativas inherentes al poder de dirección y control que tienen las entidades estatales y que las faculta para la adopción de las medidas de corrección necesarias para el adecuado cumplimiento de la prestación convenida, ejecutando la obra directamente, cuando el contratista

la suspende, vigilando la calidad técnica y material de la obra, asegurando el cumplimiento oportuno del objeto contratado, tomando medidas compulsivas, interpretando unilateralmente el contrato, decretando las sanciones pertinentes, tales como, la caducidad en búsqueda de la materialización de los intereses colectivos y fines del Estado (Palacio, 2014).

Potestades excepcionales dentro de las cuales se destaca la caducidad, definida como la máxima sanción administrativa que se puede imponer a un contratista, la cual, no sólo hace exigible la cláusula penal pecuniaria, sino que además inhabilita al sujeto pasivo de su aplicación para contratar con el Estado y lo coloca en condiciones de descrédito que pueden llevarlo a la quiebra.

Mecanismo de *ultima ratio* con que cuenta la administración, que sólo podrá ser aplicado frente a la materialización de aquellos incumplimientos que afecten de manera grave y directa la ejecución de la prestación del contrato celebrado y evidencie que pueda llevar a su paralización, por comportamientos contrarios a la Ley que se enmarquen en colaboración a grupos armados al margen de la ley, por alcances fiscales, por no prorrogar la garantía del contrato, entre otros.

Facultad sancionatoria que ha sido tratada desde diferentes ópticas por la jurisprudencia del Consejo de Estado, la cual, desde el año de 2008, además de limitar su aplicación a las tipologías contractuales expresamente señaladas por el legislador en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, restringe su ejercicio temporal al señalar que la declaratoria de caducidad como medida a través de la cual, se materializa el poder de dirección y control del Estado, sólo procede durante el plazo de ejecución del contrato y se fundamenta exclusivamente en el incumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones, que incida de manera grave en la ejecución de las obras e impida continuar con el objeto contractual, ya que, su aplicación por fuera de la vigencia

contractual, es innecesaria para la realización de los derechos e interés generales comprometidos en el contrato y extralimita las potestades sancionatorias de la Administración (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Expediente 17.031, 2008).

Razones por las cuales, sólo podrá declararse durante el plazo de ejecución habida cuenta que una vez fenecido el plazo convenido se extingue la finalidad que la misma persigue, consistente en la remoción del contratista incumplido, para evitar que se interrumpa o paralice la prestación de los servicios y funciones a cargo de las entidades contratantes, y asegurar su continuidad, mediante la correcta ejecución del objeto contractual por la misma entidad o por un tercero en reemplazo del contratista incumplido (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Expediente 16856, 2011).

Por lo que, la declaratoria de caducidad solo resulta viable durante la etapa de ejecución del contrato y únicamente cuando se determina por parte de la Administración que el incumplimiento del contratista es de tal magnitud y gravedad que conducirá indefectiblemente a la paralización del contrato, ya que, no es posible que se afecte la ejecución del contrato y se presente su paralización cuando ya ha expirado o finalizado el plazo para el cumplimiento regular y oportuno de las prestaciones que emanan de él (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Expediente 17.031, 2008).

Teniendo en cuenta lo anterior, con el presente artículo se busca establecer ¿si la imposición de un límite temporal a la facultad sancionatoria de la administración, materializada a través de la declaratoria de caducidad, restringe de manera injustificada el poder de dirección y control reconocido por el legislador a la entidad estatal en la actividad contractual?

Por lo que el objetivo del presente artículo se concreta en demostrar que la caducidad administrativa como medida de origen legal, a través de la cual, se ejerce el poder de dirección y control de la administración y la facultad sancionatoria del Estado en el contrato estatal, no puede verse restringida en su ejercicio con fundamento en una cláusula convencional como el plazo de ejecución, teniendo en cuenta que sus efectos trascienden el vínculo contractual por lo que, la limitación temporal impuesta por el Consejo de Estado para su ejercicio, genera una restricción injustificada al poder de dirección y control reconocido por el legislador a la entidad pública contratante para la protección del interés general.

Objetivo para cuyo desarrollo se analizará el alcance de la potestad sancionatoria que tiene la administración en la actividad contractual, la figura de la declaratoria de caducidad administrativa de los contratos estatales y la naturaleza de la etapa de liquidación del contrato estatal en el marco del límite temporal para la declaratoria de caducidad que ha establecido el Consejo de Estado vía jurisprudencial.

Investigación que se desarrollará por medio de un paradigma de corte cualitativo, muy propio de las ciencias sociales, en la medida en que se describirán las cualidades de una institución jurídica como lo es la caducidad en los contratos estatales desde la óptica del límite temporal impuesto por la jurisprudencia colombiana para su ejercicio, con enfoque teórico-jurídico y jurisprudencial.

Proceso investigativo que tendrá un carácter descriptivo mediante la aplicación de una técnica de análisis documental de carácter textual (normas y doctrina aplicable al objeto de investigación) o intertextual (sentencias judiciales).

La Facultad Sancionatoria de la Administración en la Actividad Contractual, desde la Perspectiva de las Facultades Excepcionales del Estado

Con el análisis de la facultad sancionatoria de la administración, se establece la importancia que reviste su ejercicio para la garantía de los intereses generales vinculados al contrato estatal y el papel fundamental que las potestades excepcionales particularmente de la caducidad administrativa, como la única sanción resolutoria del negocio jurídico celebrado.

Las potestades excepcionales dotan de herramientas a la administración para el logro del objeto contratado y de los intereses públicos adscritos al mismo, y le permiten adoptar medidas de corrección, compulsivas y sancionatorias para alcanzar la correcta ejecución de los contratos (Palacio, 2014).

Al respecto, el poder de dirección y control del Estado sobre la actividad contractual adquiere su materialización mediante aplicación de las cláusulas exorbitantes, las cuales, constituyen una excepción al principio de igualdad contractual y le permiten al Estado como señala Palacio (2014), realizar la dirección general del proceso contractual, con el fin de garantizar la adecuada prestación de los servicios.

Facultades que como menciona Dávila (2016), se constituyen en verdaderos poderes que emergen por mandato expreso de la ley a favor de la entidad pública contratante y, facultan al Estado para dirigir y controlar el contrato, sin tener someterse a la discusión judicial (Cortes, 2007).

Por lo que, su ejercicio al derivarse del mandato expreso de la Ley, no es de naturaleza disponible, ya que, como indica Dávila (2016), “la administración conserva dichas competencias

cuando asume la condición de entidad contratante porque ellas no son objeto de negociación” (p. 611).

Prerrogativas que por su contenido se enderezan como señala Palacio (2004), en una especie de garantía de cumplimiento del objeto contractual convenido, mediante la conjuración de cualquier obstáculo que se presente para su correcta y oportuna materialización, constituyéndose en una serie de prerrogativas destinadas a la garantía del interés público (Fernández, 2002).

De forma que para poder cumplir el objeto contractual y garantizar la prestación del servicio público inmerso en el negocio jurídico celebrado, las entidades del Estado gozan de prerrogativas exorbitantes que le permiten tomar medidas de corrección e incluso sancionatorias para la satisfacción de los fines de la contratación (Ramos & Ramos, 2018).

Por ello, el papel activo de la administración en el ámbito contractual, se refleja entre otras, en las funciones de inspección, vigilancia y control, en virtud de las cuales, se encuentran facultadas las entidades públicas contratantes para imponer sanciones.

Facultad sancionatoria que se constituye en un mecanismo necesario para el cumplimiento de las funciones administrativas y la satisfacción del interés público, como respuesta por parte del Estado a la inobservancia de las obligaciones que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración (Laverde, 2016).

Por lo que el ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de la administración se constituye en un mecanismo inherente a su finalidad, el cual le permite ejecutar forzosamente sus actos, sin intervención de los jueces, en garantía de los servicios públicos a su cargo,

encontrándose facultada para imponerse coactivamente a la voluntad de sus gobernados (Ossa, 2000).

De manera que el ejercicio de poder de dirección reconocido a la administración en el ámbito contractual autoriza a la entidad pública contratante para formular al contratista, al supervisor o interventor orientaciones, impartir instrucciones, órdenes e imponer sanciones, con el fin de tutelar el interés público esencial del contrato estatal celebrado (Meléndez, 2016) el cual, se encamina a la consecución de los cometidos estatales que no son otros que la prestación de los servicios a la comunidad (Palacio, 2013).

Así la normatividad otorga al Estado competencia para sancionar el incumplimiento del contratista con el fin de garantizar la protección de los intereses públicos (Palacio, 2008), toda vez que, a pesar de que en la exposición de motivos de la Ley 80 de 1993, el legislador haya optado por una regulación fundamentada en el reconocimiento del principio de la autonomía de la voluntad como elemento transversal de la relación negocial, con miras a generar relaciones contractuales en las cuales, las partes contratantes estuvieran en un plano de igualdad; la libertad contractual y el principio de igualdad en los contratos del Estado se encuentran limitados por los intereses mayores y de naturaleza pública ligados al contrato celebrado (Lacayo, 2015).

Ello considerando que el cambio en la concepción del escenario contractual público, inspirado en la libertad y la autonomía de la voluntad como principios de imperioso desarrollo en los contratos del Estado, con miras a garantizar la protección de los intereses del contratista, no desdibuja la trascendencia y el carácter prevalente del fin perseguido por la administración pública en el contrato estatal, representado en la garantía del interés público y la satisfacción de las necesidades colectivas.

Así, pese a la intención del legislador de garantizar escenarios más horizontales en el desarrollo de la actividad contractual del Estado, donde se resalta la importancia en el ejercicio de la autonomía de la voluntad, en su desarrollo legal el mismo Congreso de 1993 reconociendo el carácter prevalente que tienen los fines estatales conforme dispone el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, con el objeto de armonizar los principios de libertad e igualdad con las máximas supremas que revisten los intereses colectivos inmersos en el contrato público, lo que buscó fue establecer pautas para el ejercicio de los privilegios reconocidos a la administración dentro del contrato estatal, considerado que no todos los contratos celebrados por el Estado tienen su objeto relacionado de manera inmediata o estrecha con el interés público, por lo que con el fin de garantizar el ejercicio de la autonomía de la voluntad, habilitó el ejercicio de las prerrogativas públicas solo en aquellos eventos en que el objeto contractual tenga una relación estrecha y necesaria con servicio público.

Así sin desconocer la trascendencia de la autonomía de la voluntad como fuente reguladora de los acuerdos de voluntades celebrados por las entidades del Estado, de la cual emanan las principales obligaciones y efectos del acto jurídico, la libertad contractual predicada en la exposición de motivos por el legislador de 1993 no es absoluta, puesto que como se dejó consignada en la Ley 80 de 1993, se encuentra limitada por el propio interés público en escenarios como el ejercicio e inclusión de las cláusulas excepcionales y los procedimientos regulados para la escogencia del contratista, entre otros.

De modo que el contrato administrativo no es la ley inmutable de las partes y la horizontalidad en las relaciones del Estado y el contratista no puede predicarse de manera general, tal como ocurre en el derecho privado, por lo que en el escenario contractual público el

postulado de la autonomía de la voluntad se ve reflejada en el respeto de las condiciones impuestas en los pliegos de condiciones y la aplicabilidad de los procedimientos para la selección del contratista pero siempre atendiendo los imperativos de ineludible cumplimiento que se apoyan en la necesidad de preservar el interés colectivo que en materia de contratación estatal resulta ser un valor de importancia significativa (Ley 80, 1993).

En vista de lo anterior, el papel activo de las autoridades administrativas en el ámbito contractual hace necesaria la expedición de normas que le permitan al Estado contar con herramientas eficaces para hacerlas cumplir, incluso mediante la imposición de sanciones.

Por lo que, en este escenario, la potestad sancionadora de la administración se presenta como el instrumento garantizado por el legislador a la entidad pública contratante para facilitar el ejercicio de las funciones públicas y asegurar la consecución de los fines estatales que radican en la prestación adecuada, eficiente y continua de los servicios públicos (Ramos, 2014).

En ese sentido como señala Cassagne (2009), las prerrogativas relacionadas con la ejecución de los contratos, tales como la dirección y control de la administración en el cumplimiento de la prestación y la potestad sancionadora, en virtud del principio de ejecutividad o de autotutela administrativa se constituyen en mecanismos reconocidos al Estado para la realización y cumplimiento del negocio jurídico celebrado sin intervención judicial, con el fin de procurar la protección oportuna y adecuada del interés público.

De modo que para su cumplimiento “los contratos de la administración contienen cláusulas comunes en el derecho privado, como el objeto, valor y plazo y cláusulas especiales en

cuanto a su contenido y efectos que le permiten a la administración garantizar el cumplimiento del contrato” (Cassagne, 2009, p. 231).

Ello considerando que la participación de la Administración en el contrato supera el principio de igualdad de las partes, en virtud de las potestades públicas que lo caracterizan y de las cuales las entidades públicas no pueden despojarse en cuanto son necesarias para la realización de los fines estatales que le han sido confiados.

Poderes que como señala Meléndez (2016), “superan la *lex contractus* que tiene como presupuestos la inmutabilidad y la igualdad jurídica de las partes” (p. 580), puesto que en sus relaciones contractuales al ser el Estado depositario del interés general ostenta una supremacía jurídica de la cual no le es dable despojarse.

Toda vez que, para la garantía del interés general, como prevé Expósito (2018),

De nada serviría que la administración pública tuviera en el proceso de ejecución de los contratos administrativos, el poder de dirección y control de esa ejecución, si en forma correlativa a ese poder no tuviera la potestad de sancionar las faltas en que incurra su cocontratante particular (p. 484).

Ello debido a que como precisa Sossa (2018), en los negocios jurídicos del Estado “no se trata simplemente de la ejecución de un contrato y de dar cumplimiento a las obligaciones que emanan de este, sino de una labor conjunta entre entidades públicas y particulares para la consecución de los fines del Estado” (p. 524), en donde la administración cuenta con un papel principal de dirección en la gestión y garantía de los intereses públicos que se pretenden satisfacer con la inversión de recursos del Estado en el contrato celebrado.

Es por eso que, la facultad punitiva de la administración en el ámbito contractual lo que pretende es garantizar al Estado las herramientas necesarias para la protección de los bienes y servicios de utilidad pública de forma oportuna y sin tener que recurrir a la jurisdicción contenciosa, encontrándose facultada para “pronunciar actos jurídicos con efectos por sí mismos, contado a su vez, con los instrumentos necesarios para hacerlos cumplir” (Ospina, 2018, p.31).

Así el *ius puniendi* del Estado en el contrato estatal no se constituye en un fin en sí mismo, sino en un medio para alcanzar los cometidos estatales, es decir que se encuentran en sintonía con la satisfacción de las necesidades, principios y valores constitucionales (Rojas, 2018), teniendo en cuenta que pese a la existencia de un acuerdo de voluntades entre las partes, el mismo se encuentra subordinado al interés general, considerando que la actividad contractual de las entidades públicas se inviste como función administrativa (Morrillo, 2019).

Razón por la cual, con el objeto de asegurar la obtención oportuna de bienes y servicios, es necesario que la administración disponga de las herramientas que le permitan resolver de manera ágil y pronta las problemáticas que surjan en el contrato, evitando así que se afecte la prestación del servicio, el orden público o el erario (Ocampo, 2019).

En ese sentido, en relación con las facultades de dirección, control y vigilancia del contrato estatal el legislador estableció tres mecanismos para sancionar el incumplimiento del contratista, que consisten en la imposición de multas, la efectividad de la cláusula penal y la declaratoria de caducidad (Santofimio, 2017).

Dentro de las cuales, las multas se constituyen en sanciones pecuniarias, siendo su vez, medidas conminatorias en busca del cumplimiento de las prestaciones, de conformidad con lo previsto en el inciso segundo del artículo 17 de la Ley 1150 del 2007 (Mendoza, 2015).

Por otra parte, la cláusula penal como tasación anticipada de perjuicios en materia de contratación estatal, como afirma Santofimio (2017), “configura una sanción pecuniaria de naturaleza administrativa por incumplimiento de las obligaciones pactadas” (p. 519).

No obstante, la máxima sanción sobre la cual se fundamenta y hace visible de manera contundente el poder sancionatorio del Estado en el contrato estatal, consiste en la declaratoria de caducidad, por medio de la cual, investida de potestades excepcionales la entidad pública contratante castiga el grave incumplimiento a las obligaciones contractuales que evidencie que puede conducir a la paralización del servicio, como dispone el artículo 18 de la Ley 80 de 1993.

Sanción que se concreta en la terminación del contrato, la efectividad de las multas y cláusula penal pactada, acompañada de la afectación de las garantías de seguro y la inhabilidad para contratar con el Estado del contratista incumplido por el término de cinco años, siendo esta la única sanción de naturaleza resolutoria aplicable.

De forma que, atendiendo la definición real de la sanción administrativa como aminoración de un derecho mediante la expedición de un acto administrativo, se tiene que realmente el mecanismo que por excelencia se puede considerar como sanción es la caducidad, al ser esta una medida que infringe un mal al contratista incumplido, la cual dista del resto de potestades puesto que su aplicación deriva del incumplimiento y no obliga a considerar ningún tipo de restablecimiento o indemnización a favor del contratista (Rincón, 2018).

Al respecto el Consejo de Estado frente a la naturaleza sancionatoria de la caducidad administrativa ha dispuesto que,

El carácter sancionatorio que reviste la declaratoria de caducidad es algo que no puede ponerse en duda, ya que no solo significa el aniquilamiento del contrato, sino que comporta para el contratista inhabilidad para contratar durante cinco años (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente 14821, 1998).

De donde se establece que pese a la consideración de sanción dada a las multas o a la cláusula penal, estas a diferencia de la cláusula de caducidad no reflejan el carácter aflictivo directo de la sanción, puesto que las multas presentan una naturaleza conminatoria y la efectividad de la cláusula penal se constituye en una tasación anticipada de perjuicios, que no revisten la naturaleza de potestad excepcional, sino que derivan su existencia del pacto entre los contratantes, sin que lleven consigo la terminación del negocio jurídico, puesto que por su naturaleza coercitiva las multas son un mecanismo de apremio para alcanzar el cumplimiento del contrato y la cláusula penal es solo una consecuencia de la terminación del vínculo por incumplimiento.

Surgiendo así la caducidad como la potestad por excelencia para el ejercicio de poder sancionador de la administración en materia contractual, que dista de las demás prerrogativas como la modificación, interpretación o terminación unilateral, puesto que en ellas el mal infringido al contratista con la decisión debe ser reparado, mientras que la caducidad al ser la única que se contempla bajo la causal de incumplimiento de las obligaciones del contratista, se constituye en la exclusiva sanción resolutoria en el *iter* contractual cuyo objeto principal es la extinción del contrato (Vega, 1999).

Lo anterior, teniendo en cuenta que pese a que con la expedición de un acto administrativo unilateral como en el caso de la terminación o modificación se puede generar una

afectación al derecho del contratista, los efectos o cargas derivados del ejercicio de estas prerrogativas, no pueden considerarse bajo el contenido de sanción, puesto que no basta el carácter aflictivo que las mismas generan sino que se requiere que como ocurre en la caducidad, la medida persiga castigar y sea respuesta a una infracción, en donde, el ejercicio de la caducidad conlleva la imposición de la sanción más radical por la administración con efecto resolutorio del contrato (Branconnier, 2018).

Por lo que se puede concluir que el ejercicio de la facultad sancionatoria de la administración resulta un mecanismo indispensable para el cumplimiento de las obligaciones y fines estatales, ello teniendo en cuenta que a través de su ejercicio se faculta a la entidad pública contratante para que en ejercicio de la autotutela administrativa adopte las medidas necesarias para la protección de los interés públicos de manera oportuna, sin tener que acudir a largos procesos ante la jurisdicción contenciosa.

Medidas sancionatorias entre las cuales, se resalta la caducidad teniendo en cuenta que además de ser una potestad excepcional de la administración pública conlleva el ejercicio de la máxima sanción administrativa en el contrato estatal, al generar la terminación unilateral y anticipada del mismo, con consecuencias no solo pecuniarias, sino que tienen efectos futuros como la inhabilidad para contratar con el Estado para el contratista incumplido.

La Cláusula de Caducidad como Facultad Sancionatoria y Mecanismo de Dirección y Control de la Administración en el Contrato Estatal

Con el estudio de la cláusula de caducidad, se resalta su carácter de orden público y origen legal y la finalidad sancionatoria que la misma conlleva, al generar la terminación

anticipada del contrato y producir efectos futuros en su aplicación como la inhabilidad para contratar al contratista incumplido.

La caducidad como potestad excepcional del Estado se constituye en “la máxima sanción que se puede imponer al contratista, en virtud de la cual, se faculta a la administración para terminar el contrato, cuando aquel incumpla sus obligaciones de manera que pueda conducir a paralizar la ejecución del negocio jurídico” (Yong, 2013, p. 222).

Potestad excepcional que se encuentra regulada por el artículo 18 de la Ley 80 de 1993, el cual señala que,

La caducidad es la estipulación en virtud de la cual, si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencia que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre.

Medida de naturaleza sancionatoria cuya aplicación genera como consecuencia la terminación del contrato sin ningún tipo de indemnización, haciendo exigible la cláusula penal pecuniaria, inhabilitando al sujeto pasivo de su aplicación para contratar con el Estado, colocándolo en condiciones de descrédito que pueden llevarlo a la quiebra (Rodríguez, 1994).

Así la caducidad se presenta como el mecanismo de *ultima ratio* con que cuenta la administración, que sólo podrá ser aplicado frente a la materialización de aquellos incumplimientos que afecten de manera grave y directa la ejecución de la prestación del contrato celebrado y evidencien que puedan llevar a su paralización, e igualmente por situaciones

externas al contrato, previstas en la normatividad jurídica vigente que conllevan a la terminación del mismo, como son los casos relacionados con la colaboración con grupos al margen de la ley, responsabilidad fiscal del contratista, no prorroga de la garantía en los contratos de concesión y obras por etapas, no protección a la ingeniería nacional, mora en el pago de las obligaciones de seguridad social y parafiscales (Yong, 2013).

Por lo que la aplicación de la caducidad trae aparejada la pérdida de los derechos que dimanaban del negocio jurídico para el infractor que se traducen particularmente en: (i) dar por terminado el vínculo negocial sin que haya lugar a indemnización para el contratista; (ii) ordenar su liquidación en el estado en que se encuentre; (iii) hacer exigibles las garantías por configuración del siniestro del incumplimiento; (iv) hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria y las multas pactadas y (v) configurar la inhabilidad para contratar con entidades públicas por 5 años.

Es así que, en atención a su transcendencia y al fin mismo perseguido a través de la caducidad administrativa, esta “es irrenunciable y de ejercicio obligatorio y más que una facultad es una obligación que adquiere la administración” (Parra, 2006, p. 100).

Por lo que como señala Expósito (2013), la cláusula de caducidad aparte de ser una facultad legalmente reconocida a las entidades para el adecuado desarrollo del contrato público, se constituye en “la aplicación de la máxima sanción posible para el contratista” (p. 215).

Potestad excepcional que fue objeto de una importante modificación bajo la nueva concepción de la Ley 80 de 1993, ello considerando que en su regulación anterior dada por el Decreto 222 de 1983 particularmente por los artículos 60, 61, 62, 63 y 64, la cláusula de caducidad aparecía como un precepto obligatorio en todos los contratos administrativos y de

derecho privado de la administración, con excepción de los contratos de compraventa de bienes muebles, empréstitos e interadministrativos.

De modo que durante la vigencia del Decreto 222 de 1983, al tenerse la caducidad como un elemento característico de los contratos estatales, era viable que las partes libremente fijaran las causales para su aplicación, a las cuales se sumaban las reguladas legalmente, tales como, la muerte del contratista, su incapacidad física o interdicción judicial, que no se relacionan de manera directa con el incumplimiento de la prestación convenida (Castro, 1986), es decir, que para su aplicación no se distinguía entre la ocurrencia de fenómenos naturales como la muerte o la incapacidad física del contratista y el incumplimiento del objeto.

De ahí que atendiendo la intención plasmada por el legislador de 1993, en desarrollo del nuevo estatuto de contratación, se dio un giro al poder de dirección y control del Estado en el contrato, imprimiendo especial importancia a la observancia de los principios de igualdad entre las partes contratantes, el respeto a la autonomía de la voluntad y a las obligaciones y efectos derivados del acto jurídico suscrito de común acuerdo entre las partes, con el fin de garantizar mayor homogeneidad entre la entidad pública contratante y su contratista colaborador, suprimiendo el ejercicio de las potestades excepcionales como regla general y absoluta ya que como ocurría con la caducidad se habían constituido en vigencia del Decreto 222 de 1983, en una especie de elemento característico de los negocios jurídicos de Estado, cambio de paradigma que se da con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos del contratista y el respeto a las condiciones fijadas de mutuo acuerdo entre las partes, sin dejar de lado el interés público que guía los negocios jurídicos del Estado y habilita el ejercicio de las potestades excepcionales no al arbitrio de la administración sino atendiendo a las condiciones previamente establecidas para su ejercicio las cuales, dependen de su nexo con el interés general.

Es así que a diferencia del anterior estatuto en la concepción actual de la caducidad esta se enviste como sanción administrativa, teniendo en cuenta que a voces de lo señalado por el artículo 18 de la Ley 80 de 1993, la única cláusula que da lugar a su aplicación resulta del incumplimiento de las obligaciones del contratista que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización, o en los casos relacionados con la colaboración a grupos al margen de la ley, por fallos de responsabilidad fiscal en contra del contratista, no prorrogar la garantía en los contratos de concesión y obras por etapas, no proteger la ingeniería nacional o por mora en el pago de las obligaciones de seguridad social y parafiscales, es decir por inobservancias expresas al ordenamiento jurídico (Vélez, 1995).

Así la caducidad bajo el nuevo estatuto de contratación administrativa se constituye en una sanción predicable como consecuencia del incumplimiento calificado del contratista que afecte de manera grave y directa la ejecución contractual y evidencie que puede conducir a su paralización o como señalan Betancur, Álvarez, Cárdenas & Hoyos (1994), “por inobservancias de los deberes contractuales por el contratista o por acciones u omisiones que se le pueden imputar a título de dolo o culpa” (p. 174)

Al respecto, la noción vigente de la caducidad como menciona González (1990), “tiene por finalidad sancionar en la forma más enérgica al contratista incumplido” (p. 102), toda vez que en virtud de su aplicación el contratista pierde la posibilidad de continuar ejecutando la obra, sin derecho a obtener ningún tipo de restablecimiento económico, generándose a su vez una inhabilidad para contratar por el termino de 5 años con el Estado (Lamprea, 1979).

De forma que en virtud de su aplicación se sustituye de manera inmediata al contratista, pudiendo la entidad pública contratante asumir bajo su responsabilidad, y sin intervención previa de la autoridad judicial tomar todas decisiones necesarias para asegurar el servicio público (Osorio, 1940) por lo que a través de su decreto no solo se garantiza el cumplimiento del objeto contractual, sino que a su vez, se busca “asegurar a futuro la función pública al impedir que un contratista inepto coadyuve, en el futuro inmediato con la función administrativa” (Reyes, 2015, p. 47).

Donde se concluye que la misma se constituye en la única herramienta donde su declaratoria excede los extremos de la relación jurídica al impedir que el sujeto pasivo de aplicación pueda suscribir durante un lapso de tiempo nuevos negocios jurídicos con alguna entidad del Estado.

Por lo que su objeto principal es sancionador dando por terminado de manera anticipada el negocio jurídico celebrado con el fin de garantizar el cumplimiento de los fines e intereses de utilidad pública, toda vez que, como ha señalado la Corte Constitucional,

Cuando el contratista no está en la capacidad de cumplir el objeto de contrato la caducidad se transforma en una herramienta para la Administración quedar libre de la atadura del vínculo contractual y en libertad para escoger otro contratista, que garantice el cumplimiento de los fines previstos (Corte Constitucional, Sentencia C-620, 2012).

En ese orden de ideas, la caducidad cumple con todas las características de la sanción administrativa al generar un mal al contratista, consistente en la finalización del contrato sin ningún tipo de indemnización, causándole a su vez una inhabilidad para contratar con el Estado por el termino de 5 años, como consecuencia del incumplimiento calificado del contrato.

Siendo así una cláusula que permite a la entidad pública contratante disponer la terminación del contrato estatal antes de su vencimiento, como sanción por hechos imputables al contratista constitutivos de incumplimiento (Sandoval, 1994), es decir, por la mora del contratista, que se presenta cuando no cumple con la prestación prometida o cuando cumple pero lo hace imperfectamente o tardíamente (Franco, 2000), por lo que más que una facultad es una obligación de terminar el contrato cuando se presentan estos eventos que ponen en riesgo la prestación del servicio (Escobar, 2000).

En ese orden de ideas, se infiere que la caducidad administrativa como parte del ejercicio del poder de dirección y control del Estado es una medida administrativa de orden público, irrenunciable e indisponible de la administración, cuya aplicación en garantía de los intereses y fines públicos, supera el ámbito de la relación negocial, caracterizándose por sus efectos sancionatorios para el contratista, lo que conlleva a que su aplicación trascienda la vigencia contractual con el fin de proteger los dineros públicos al generar una inhabilidad para contratar con el Estado al contratista incumplido.

Restricción Temporal para el Ejercicio de la Cláusula de Caducidad en el Contrato Estatal de Cara a la Etapa de Liquidación del Contrato Estatal

El análisis de las posturas jurisprudenciales que restringen la caducidad en su ejercicio, bajo el estudio de sus efectos sancionatorios y de la naturaleza y contenido de la etapa de liquidación permiten establecer la necesidad de su ejercicio mientras el negocio jurídico este vigente como mecanismo de garantía del interés general y de la función pública o administrativa.

La caducidad administrativa como mecanismo de dirección y control de la administración con efectos sancionatorios para el contratista incumplido conforme a la posición adoptada por el Consejo de Estado, se encuentra limitada en su aplicación a los tipos contractuales expresamente establecidos por el legislador en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, teniendo en cuenta que frente a su ejercicio como potestad excepcional el máximo órgano de lo contencioso administrativo ha señalado que únicamente existen tres tipos de contratos en los cuales, es posible su ejercicio,

Un grupo en el cual se encuentran los contratos en los cuales las cláusulas excepcionales se tienen que pactar, es decir que son legalmente obligatorias, un segundo grupo en el que está prohibido pactar dichas cláusulas y un tercer grupo conformado por los contratos en los cuales la ley autoriza, pero no impone, que las partes del negocio jurídico acuerden su inclusión (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, expediente 30832, 2006).

Argumentado que, por exclusión frente al cuarto grupo, constituido por todos aquellos negocios jurídicos que no pertenecen a ninguno de los grupos anteriores, no es viable la inclusión de las cláusulas excepcionales entre ellas de la caducidad debido a que este tipo de poderes requiere, cuando menos,

Autorización legal para su inclusión y posterior utilización, considerando la naturaleza excepcional que tienen estas prerrogativas y, de otro, porque el legislador es el único que puede disponer competencias para la expedición de actos administrativos en desarrollo de los contratos estatales, actos que, como es sabido, constituyen el mecanismo

de ejercicio de las exorbitancias contractuales (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, expediente 30832, 2006).

Decisiones judiciales, que radican en la comparación de los enunciados normativos previstos en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, frente a las tipologías contractuales mencionadas por el legislador, pasando por alto que el servicio público y, por ende, el interés general se constituye en el fundamento de este tipo de potestades excepcionales.

De forma que el papel de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado, no se limita a ejecución ciega de la ley, puesto que ello significaría encontrar todas las soluciones en el contenido material del texto normativo.

Por lo que, en el escenario dinámico y cambiante de la contratación estatal, una regulación aislada y del año 1993 no puede cubrir todas las previsiones, ni indicar en cada caso, su tipificación precisa y exacta.

Puesto que como consecuencia de la transcendencia económica, política y social de la contratación el legislador al crear estatuto de contratación actual, Ley 80 de 1993, fundamentándolo en principios, con preceptos de carácter general y abstracto, buscó garantizar la estabilidad y perdurabilidad en sus regulaciones con el fin de permitir al Estado estar al ritmo de las nuevas formas regulatorias atípicas (Santaella, 2017), teniendo en cuenta que el papel de la administración no se agota en la ejecución ciega de la ley sino que su finalidad radica en la prestación adecuada y oportuna de los servicios públicos, para cuya garantía se encuentra dotada de prerrogativas excepcionales entre las cuales se resalta por su contenido y efectos la cláusula de caducidad.

Limitación jurisprudencial que particularmente frente a la caducidad se ha ahondado por parte del Consejo de Estado estableciendo que la aplicación de esta cláusula excepcional solo resulta viable en el plazo de ejecución contractual, de modo que, sumado a la restricción jurisprudencial impuesta frente a las tipologías contractuales, el máximo órgano de lo contencioso administrativo valiéndose de una cláusula convencional o contractualmente fijada como el plazo restringe la aplicación de una prerrogativa o potestad de origen legal como la caducidad, quedando la administración sin posibilidad de sancionar al contratista por el paso del tiempo.

Así la cláusula de caducidad como mecanismo de dirección y control de la administración y facultad sancionatoria que ha sido tratada desde diferentes ópticas por la jurisprudencia del Consejo de Estado, la cual, desde el año de 2008, limita su aplicación temporal al señalar que, la declaratoria de caducidad como medida a través de la cual, se materializa el poder de dirección y control del Estado, sólo procede en vigencia del contrato y se fundamenta exclusivamente en el incumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones, que incida de manera grave en la ejecución de las obras e impida continuar con el objeto contractual, ya que, su aplicación por fuera de la vigencia contractual, es innecesaria para la realización de los derechos e interés generales comprometidos en la extinguida vinculación, y, extralimita las potestades sancionatorias de la Administración (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente 17.031, 2008).

Razones por las cuales, sólo podrá declararse durante el plazo de ejecución habida cuenta que una vez fenecido el plazo convenido se extingue la finalidad que la misma persigue, consistente en la remoción del contratista incumplido, para evitar que se interrumpa o paralice la prestación de los servicios y funciones a cargo de las entidades contratantes, y asegurar su

continuidad, mediante la correcta ejecución del objeto contractual por la misma entidad o por un tercero en reemplazo del contratista incumplido (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente 16856, 2011).

Señalando que al ser la etapa de liquidación del contrato una actuación administrativa posterior a la culminación de su plazo de ejecución, su propósito se limita a analizar el nivel de realización de las prestaciones mutuas a las que se comprometieron las partes; efectuar un balance de las cuentas y pagos para establecer quién le debe a quien y cuánto (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente 28036, 2015).

Determinando a su vez que la finalidad de la cláusula de caducidad es finalizar el vínculo jurídico con el contratista incumplido para así buscar ejecutar el contrato con otro más capacitado, por ende, vencido el plazo de ejecución, no es viable su ejercicio puesto que el contrato ya se encuentra extinguido (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente 6491, 1992).

Por lo que sostiene que la terminación anticipada que deviene de la caducidad solo es viable realizar en el plazo estipulado para la ejecución del negocio jurídico pues pese a su efecto sancionatorio, su finalidad radica en evitar la paralización de la actividad encomendada al contratista (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente, 20738, 2012).

Disponiendo que el ejercicio de la cláusula de caducidad no puede extenderse a la etapa de liquidación, habida cuenta que fenecido el plazo desaparece su finalidad, consiente en la remoción del contratista incumplido con el objeto de evitar que se paralice el servicio, por lo que

al ser una medida excepcional debe ser de interpretación restrictiva (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente, 26705, 2014).

Señalando que en ese sentido la administración y sus entidades no deben esperar a que venza el plazo de ejecución del contrato para verificar si hubo incumplimiento y decretar la caducidad, como parte de su deber de control, inspección y vigilancia en la actividad contractual (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente 15024, 2012).

Disponiendo que la declaratoria de caducidad solo resulta viable durante la etapa de ejecución del contrato y únicamente cuando se determina por parte de la Administración que el incumplimiento del contratista es de tal magnitud y gravedad que conducirá indefectiblemente a la paralización del contrato, ya que, no es posible que se afecte la ejecución del contrato y se presente su paralización cuando ya ha expirado el plazo para el cumplimiento regular y oportuno de las prestaciones que emanan de él (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente, 17031, 2008).

Postura jurisprudencial que tomando como justificación una cláusula contractualmente establecida por las partes, como el plazo de ejecución, le resta aplicación a la caducidad como prerrogativa de origen legal e imperativa, estableciendo la llegada del plazo convenido como causal de terminación automática del contrato estatal.

La cual presenta serías debilidades teniendo en cuenta que como lo ha establecido el mismo Consejo de Estado, la caducidad del contrato estatal sumado a su naturaleza de potestad excepcional lleva implícita la facultad sancionatoria del Estado en la actividad contractual, con el fin de garantizar la protección adecuada de los intereses de utilidad pública, consistente en terminar el contrato, evitando la continuación de una relación jurídica nociva para así quedar en

libertad de continuar su ejecución directamente o por un tercero (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente 14821, 1998).

De modo que, a diferencia de las potestades excepcionales como la modificación o interpretación unilateral, el Consejo de Estado en su postura de limitación temporal pasa por alto, que la caducidad administrativa tiene efectos que superan la vigencia del contrato, o de la relación jurídica con el contratista, puesto que con su decreto se busca sancionar el contratista incumplido, hacer exigible la cláusula penal, las multas, liquidar el contrato y afectar el contrato de seguro.

En vista de lo anterior, al ser la caducidad un elemento que sobrepasa la naturaleza del contrato no es posible que una cláusula contractual limite su alcance, teniendo en cuenta que su decreto tiene consecuencias más allá del de acuerdo de voluntades por ser una potestad excepcional de origen legal y aparte de ello revestir la naturaleza de sanción, a través de la cual se busca “asegurar a futuro la función pública al impedir que un contratista inepto coadyuve, en el futuro inmediato con la función administrativa” (Reyes, 2015, p. 47).

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que frente a la declaratoria de caducidad debe tenerse en cuenta que la mismas es,

Una herramienta que la Ley ofrece a la entidad pública para que pueda controlar de manera efectiva el eventual incumplimiento de su contratista, cuyas consecuencias son de extrema importancia para el contratista que es objeto de la medida, por lo que está llamada a tener un efecto eminentemente disuasivo y ejemplarizante (Corte Constitucional, Sentencia T 1071, 2007).

No obstante y sumado a lo anterior, se tiene que la postura jurisprudencial del Consejo de Estado aplicada desde el año 2008, presenta serias debilidades, pues su aplicación conlleva que frente a los incumplimientos que se presenten en los contratos de ejecución instantánea, no sea viable el ejercicio de la cláusula de caducidad, puesto que ante la ocurrencia del incumplimiento ya se encuentra terminado el contrato en su ejecución y por ende, la entidad pública afectada frente al incumplimiento tiene proscrito adoptar cualquier medida del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, como parte de su poder de dirección y control legalmente reconocido en procura de la garantía del interés general y el erario.

Puesto que contrario a lo señalado por Guecha (2015) , frente a los contratos de ejecución instantánea el hecho de que los incumplimientos reiterados generen inhabilidades, que es la consecuencia más grave de la caducidad, como dispone el artículo 90 de la Ley 1474 del 2011, no supe los efectos y el alcance propio de la caducidad, ya que la declaratoria de incumplimiento en ninguna medida se constituye en una potestad excepcional y para que la misma genere el efecto sancionatorio propio de la caducidad que consiste en la inhabilidad requiere de la imposición de 5 multas o dos declaratorias de incumplimiento en uno o varios contratos, así como la aplicación de dos multas y una declaratoria de incumplimiento en uno o varios contratos, dentro de una misma vigencia fiscal y sus efectos inhabilitantes son por el termino de 3 años.

Por lo que la restricción temporal impuesta por la jurisprudencia impide a la administración ejercer el privilegio que le fue entregado por el legislador para dar por terminado el contrato, cuando el contratista a desplegado conductas que impiden el cumplimiento del objeto convenido, imposibilitando su intervención rápida en procura de la protección del interés general.

Lo cual, resulta impertinente teniendo en cuenta que como menciona Meléndez (2016), al ser el contrato estatal un negocio jurídico de plazo fijo, el presupuesto del plazo es la entrega de la obra, es decir, la satisfacción de las necesidades de la comunidad, de modo que “el incumplimiento del plazo legitima a la administración a ejercer las potestades sancionatorias” (p.582).

Argumentos a los cuales se suma lo considerado por Dávila (2016), al precisar que el vencimiento de cualquier plazo pactado en el contrato no extingue las obligaciones y por ende, el contrato mismo, puesto que ello sucede si se trata de un plazo extintivo como la fecha cierta y futura que extingue las obligaciones, pero si el plazo es suspensivo no ocurre lo mismo teniendo en cuenta que el plazo suspensivo es la fecha o acontecimiento futuro y cierto de que deriva la ejecución de la obligación, del cual deriva solo la exigibilidad de la prestación no su existencia.

Así tratándose de un plazo suspensivo la obligación existe antes de la llegada del término que se encuentra suspendido en el tiempo, pero no es exigible, como por ejemplo en el plazo que tiene el comprador para entregar al vendedor la cosa vendida o el consultor para entregar el estudio contratado, de forma que frente a su aplicación “no se pueden establecer reglas absolutas sino depende de la tipología contractual, donde se verá si el plazo es extintivo o suspensivo” (Dávila, 2016, p. 630).

Puesto que al ser el plazo suspensivo “mientras el plazo este pendiente la obligación ya existe, solo que como expresa el inciso del art 1551 C.C. su cumplimiento se ha diferido hasta cierta época, por lo que el acreedor no puede exigir su cumplimiento antes del cumplimiento” (Ospina, 2014, p.220).

Es así que, de conformidad con la postura adoptada por el máximo tribunal de los contencioso administrativo, el ejercicio de las prerrogativas que emanan del poder de dirección y control, solo resultan predicables durante el plazo de ejecución pactado por las partes para el cumplimiento de la prestación de dar, hacer o no hacer, limitando la vigencia del contrato y de las obligaciones al cumplimiento del término convenido, restando exigibilidad al mismo acuerdo de voluntades, mediante la asimilación de las expresiones contrato vencido y contrato extinguido el cual, tiene lugar únicamente realizada la liquidación (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente, 10264, 1999).

Potestades exorbitantes que como señala Palacio (2014), pueden ejercerse por la entidad mientras se encuentre vigente la relación contractual, es decir, “cuando el contrato no se haya terminado, la entidad estatal está facultada para el ejercicio este tipo de poderes, los cuales, van adheridos al objeto del contrato y no al plazo de este” (p. 456).

Toda vez que, el interés colectivo superior que se hace presente en el contrato estatal como menciona Matallana (2017), exige dotar a la administración de mecanismos eficaces que contribuyan a la adecuada realización de la finalidad contractual y de los fines estatales, representados en la continua y eficiente prestación de los servicios públicos a su cargo.

Es así que, existiendo obligaciones pendientes de cumplimiento, la entidad tiene que mantener sus poderes de dirección y control, puesto que “una cosa es el vencimiento del plazo, y, otra la terminación de la relación negocial, por lo que los poderes de la administración pueden ser utilizados mientras esta siga produciendo efectos y, haya que salvaguardar los intereses de la comunidad” (Gil, 2015, p. 336).

Lo anterior teniendo en cuenta que, como afirma Palacio (2014),

El plazo no es una medida de terminación del contrato, sino el señalamiento de la urgencia de la administración o de las partes para que se cumpla la prestación. Es decir, un elemento para la exigibilidad de la obligación y para determinar el momento a partir del cual se cumplió oportunamente o se empezó a incumplir con la administración (p. 471).

En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1138 y 1551 del Código Civil, el plazo se define como un hecho futuro y cierto del que pende el goce actual o extinción de un derecho.

Elemento accidental del contrato, que como señala Fernández (2015), puede ser de diversas clases, dentro de las cuales, se destaca el extintivo y suspensivo, cuya naturaleza dependerá “según que el plazo suspenda el ejercicio del derecho o que extinga el derecho mismo” (pág. 220).

De ahí que, siguiendo la misma línea de argumentación el Consejo de Estado en determinó que,

La llegada del plazo no se constituye en uno de los medios para la extinción de las obligaciones, toda vez que, llegada la fecha para su cumplimiento lo que deviene es la exigibilidad de las mismas, pero no la extinción ipso facto de todos los derechos y obligaciones, ya que, si entre las partes existen obligaciones pendientes, éstas sólo se extinguirán una vez se haya cumplido con las mismas (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente 10264, 1999).

Lo que impide sostener que en la etapa de liquidación administración no pueda hacer uso de sus potestades sancionatorias frente al contratista, puesto que, “vencido el plazo del contrato es cuando la administración puede exigir y evaluar su cumplimiento y de manera especial definir si éste es satisfactorio y aplicar sanciones pertinentes” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente 15936, 2004).

Ello teniendo en cuenta que como subraya García (2014), si la administración se encuentra facultada para declarar la caducidad durante el plazo de ejecución contractual tiempo en el cual, aun no es exigible el cumplimiento total de la obligación, también debe ser posible su decreto ante la llegada del plazo y la exigibilidad de la prestación, pues es en ese escenario donde se puede visibilizar con mayor claridad la gravedad del incumplimiento.

De modo que como el mismo Consejo de Estado ha señalado, el vencimiento del plazo es cuando la administración puede exigir y evaluar el cumplimiento de la prestaciones, pudiendo ejercer sus potestades excepcionales y prerrogativas de dirección y control durante el plazo previsto para el cumplimiento del contrato como en la liquidación del mismo, ello con el fin de evitar la paralización del servicio, lo cual ocurriría si la administración debiera aguardar el pronunciamiento de la justicia, para continuar con las medidas necesarias para darle continuidad al servicio (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente 15936, 2004).

Lo que conlleva a que estas potestades se deben mantener incólumes hasta la terminación de la relación comercial, puesto que, vencido el plazo contractual fijado, es cuando la administración puede exigir y evaluar el cumplimiento apreciando la magnitud de los atrasos en que haya podido incurrir el contratista.

Por lo que el ejercicio de la facultad de dirección y control con efecto sanción que

conlleva el ejercicio de la caducidad, no limitarse al simple plazo de ejecución puesto que como señala Pemberthy (2015), “la liquidación es del mismo sentido que el del contrato y hace parte del contrato, lo que significa que liquidación sin contrato no tendría sentido ni razón de ser, es decir, que no goza de independencia, no existe por sí misma” (p. 7), de modo que mientras no se haya practicado esta o vencido el plazo para su realización y se encuentren obligaciones pendientes por cumplir el contrato no se ha extinguido, puesto que en sentido contrario, la llegada del plazo le permite a la administración exigir y evaluar el cumplimiento y en caso de no ser satisfactorio, imponer las sanciones que la Ley y la convención permitan, como la caducidad (García, 2002).

De lo cual, se deduce que, la liquidación en estricto sentido hace parte de la relación negocial, la cual, solo se extingue cuando está se práctica y, por ende, la administración en su desarrollo conserva sus potestades excepcionales las cuales, según lo establecido por el legislador son predicables durante la relación contractual e irrenunciables.

De modo que la liquidación no se agota en un cruce de cuentas, sino que corresponde al arreglo o ajuste económico, técnico y jurídico a que se llega para determinar el estado final de la relación contractual y el cumplimiento del objeto contratado (Díaz, 2013).

Así la liquidación como acto jurídico bilateral, unilateral o judicial, es la etapa que permite al término de la relación contractual verificar de forma completa el grado de cumplimiento del objeto contratado, escenario en el cual, al estar vigente el contrato la entidad pública contratante en ejercicio de la prerrogativa legal reconocida por el legislador para la tutela del interés general y como facultad sancionatoria de la administración resulta aplicable.

Puesto que es en el escenario de la liquidación del contrato administrativo donde de manera fehaciente se puede establecer el estado actual en que quedaron las obligaciones que surgieron de la ejecución del contrato (Yong, 2013).

De ahí que en virtud de su práctica como señala Melo (2016), se incluye un balance técnico para determinar si el objeto del contrato se cumplió a satisfacción o si quedan pendientes, si se cumplió o no el plazo, las calidades, cantidades y especificaciones o cuales no se cumplieron, siendo el acto, a través del cual se aclara y define todo lo relativo a la relación contractual entre las partes (Hernández, 2009), como el escenario que pone punto final a la relación contractual y el acto jurídico que contiene el estado final de las obligaciones surgidas en virtud del contrato (Reyes, 2019).

De manera que la restricción al plazo de ejecución de la facultad que tiene entidad estatal para declarar la caducidad del contrato frente al incumplimiento grave del contratista, se aparta de la naturaleza y fin de la potestad excepcional reconocida por el legislador en su favor, por lo cual, en este artículo de investigación se propone conservarse el ejercicio de esta potestad excepcional, indemne hasta la etapa de liquidación del contrato, por ser este el escenario en el cual se produce la extinción del vínculo obligacional entre las partes, puesto que, carece de sustento restarle a la administración su facultad de aplicar las potestades sancionatorias frente al contratista incumplido cuando el contrato aún se encuentra vigente, toda vez que, ello conlleva una limitación injustificada al ejercicio de los poderes de dirección y control del Estado, los cuales, no han sido sujetos a ningún tipo de restricción temporal por parte del legislador, con el fin de garantizar su ejercicio durante toda la relación negocial en procura de la materialización de los fines estatales.

Siendo así, sostener lo contrario conllevaría que el contratista incumplido que con su comportamiento contrario a derecho afectó de manera grave el cumplimiento del acuerdo contractual suscrito, llevando a la paralización de la obra o servicio contratado, no reciba la aplicación de la sanción correspondiente, quedando en libertad de incumplir y afectar gravemente la materialización de la prestación convenida, pues, con el simple paso del plazo del contrato la entidad no podrá sancionarlo.

Más aún, cuando el vencimiento del plazo de ejecución lo que permite conocer es el nivel de cumplimiento de compromiso pactado, realizar la evaluación de su satisfacción y magnitud de los retrasos en que haya incurrido el contratista; por lo que, la entidad pública en ejercicio de sus facultades de dirección y control sobre la actividad contractual, debe poder sancionarlo mediante la declaratoria de caducidad siempre y cuando el vínculo negocial no se haya liquidado.

Dado que, la potestad excepcional reconocida por el legislador a la entidad estatal como mecanismo para el correcto ejercicio del poder de dirección general de los contratos y la responsabilidad de control y vigilancia de la ejecución de las prestaciones, acompasa una serie de consecuencias muy importantes, que se circunscriben a la terminación del contrato que resulta nocivo para la administración sin que haya lugar a indemnización para el contratista, su liquidación en el estado en que se encuentre, y la exigibilidad garantías por configuración del siniestro del incumplimiento, la ejecución de la cláusula penal pecuniaria y la imposición al infractor inhabilidad para contratar con entidades públicas por 5 años, a las cuales no es dable renunciar.

Es así que, limitar su aplicación desnaturaliza el alcance del poder de dirección y control que emerge por mandato expreso de la ley con el fin de tutelar el interés público y conllevaría el

desarrollo de un litigio prolongado, con consecuencias imprevisibles para la administración, lo que imposibilita que por el simple vencimiento del plazo del contrato la entidad no pueda sancionarlo, puesto que, teniendo el carácter especialísimo de esta medida no es posible predicar su renuncia o inaplicación, cuando la ley no lo ha previsto así, ya que, diferente a lo que ocurre con los derechos, está no es disponible.

Limitación que a su vez, carece de sustento teniendo en cuenta que la caducidad administrativa superan la vigencia del contrato, o de la relación jurídica con el contratista, puesto que con su decreto se busca como finalidad adicional sancionar el contratista incumplido, hacer exigible la cláusula penal, las multas, liquidar el contrato y afectar el contrato de seguro, con el objeto de “asegurar a futuro la función pública al impedir que un contratista inepto coadyuve, en el futuro inmediato con la función administrativa” (Reyes, 2015, p. 47), “estando llamada a tener un efecto eminentemente disuasivo y ejemplarizante” (Corte Constitucional, Sentencia T 1071, 2007).

Así la postura jurisprudencial deprecada restringe de manera injustificada el ejercicio de la facultad sancionatoria derivada del poder de dirección y control reconocido por el legislador a la administración, teniendo en cuenta que su concepción impide el ejercicio de la caducidad administrativa cuando aún se encuentra vigente el contrato estatal, pese a ser esta la máxima sanción sobre la cual se fundamenta y hace visible de manera contundente el poder sancionatorio del Estado en el contrato estatal, en virtud de la cual, la administración investida de potestades excepcionales la entidad pública contratante castiga el grave incumplimiento a las obligaciones contractuales que evidencie que puede conducir a la paralización del servicio, como dispone el artículo 18 de la Ley 80 de 1993.

Sanción que se concreta en la terminación del contrato, la efectividad de las multas y clausula penal pactadas, acompañada de la afectación de las garantías de seguro y la inhabilidad para contratar con el Estado del contratista incumplido por el término de cinco años, siendo esta la única sanción de naturaleza resolutoria aplicable y de origen legal, es decir que emerge por mandato expreso de la ley a favor de la entidad pública contratante y que le permite dirigir y controlar el contrato, estando facultada para sancionar los incumplimientos que afecten la finalidad pública buscada, sin tener que someterse a la discusión judicial, cuyo ejercicio por mandato expreso de la Ley no es de naturaleza disponible.

A lo cual, se suma el argumento contradictorio que arguye la misma jurisprudencia pues en su argumentación señalar que,

El plazo general de ejecución del contrato suscrito por la Administración, de ordinario, es suspensivo, dado que es en una fecha cierta previamente estipulada cuando se torna exigible la totalidad del objeto contractual (art. 1551 C.C.), sin perjuicio, claro esto, de la fijación de otros plazos para algunas de sus obligaciones y entregas parciales; y que, la excepción, es que el plazo se pacte como resolutorio (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente 17031, 2008).

Aunado a lo anterior, resulta contrapuesto a su postura de restricción temporal el análisis establecido frente a los tipos contractuales en que es viable su aplicación, teniendo en cuenta que para la restricción del ejercicio de las prerrogativas excepcionales frente a las tipologías contractuales definidas en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, el Consejo de Estado toma como soporte la aplicación del principio de legalidad en su contenido formal es decir, como el estricto

apego a lo previsto por el legislador en la norma, sin embargo, en el análisis de la cláusula de caducidad como poder excepcional reconocido a la administración su interpretación la fija más allá de lo previsto en la norma, es decir, del artículo 18 de la Ley 80 de 1993, pues en el mismo el legislador no consigno restricción temporal alguna para su ejercicio conforme a la concepción teleológico sobre la cual, se inspira la caducidad, como medida de dirección y control de la administración y facultad sancionatoria contractual, cuyos efectos como se ha dicho van más allá del acuerdo de voluntades al tener su origen en la Ley y generar consecuencias que superan el pacto para el contratista, en garantía de los bienes e interés del Estado y de la Función Pública.

Conclusiones

El ejercicio del poder sancionatorio de la administración en la actividad contractual, hace parte de las prerrogativas excepcionales reconocidas a las entidades públicas del Estado para la garantía del interés general, la prestación adecuada de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades de la comunidad, toda vez que a través de su aplicación la administración se encuentra facultada para ejecutar sus decisiones cuando se presenten incumplimientos calificados en el contrato sin tener que acudir a largos procesos judiciales.

Facultad sancionatoria que adquiere su mayor relevancia a través del ejercicio de la caducidad como máxima sanción administrativa en el contrato estatal, la cual permite a la entidad pública además de terminar el contrato de forma unilateral, imponer una inhabilidad para el contratista incumplido de contratar con el Estado por el término de cinco años, generando consecuencias que trascienden el vínculo negocial incumplido, consistentes en limitar la participación futura del contratista incumplido, de ahí que por su origen legal y trascendencia el legislador garantizó su ejercicio durante toda la vigencia del contrato, especialmente en aquellos donde su objeto presenta mayor cercanía con el interés público.

De modo que atendiendo su finalidad relacionada con la garantía del interés general y la prestación continua e ininterrumpida del servicio público, la aplicación de la caducidad no puede verse limitada por el desarrollo de una cláusula contractual como el plazo de ejecución teniendo en cuenta que la misma no es un elemento de la esencia del contrato y que la caducidad como potestad excepcional trasciende el acuerdo entre las partes al derivar su origen en la Ley.

Por lo que al ser la liquidación una etapa del contrato estatal, la cual, no se agota en el cruce de cuentas sino se constituye en el escenario en el cual se hace el balance jurídico, técnico y económico que le permite a la entidad conocer de manera fehaciente el estado de cumplimiento o no del contratista, de forma que hasta que no se realice su práctica así allá terminado del plazo convencionalmente fijado para la ejecución, en donde el negocio jurídico sigue produciendo efectos contractuales como legales, la administración conserva indemne cada una de las facultades y prerrogativas reconocidas por el legislador para la protección del interés público, dentro de las cuales, se encuentra la caducidad.

De ahí que una cláusula convencional como el plazo no debe limitar el ejercicio de una prerrogativa de orden público y origen legal como la caducidad cuando se presentan hechos calificados de incumplimiento conforme a lo previsto en el artículo 18 de la Ley 80 de 1993, teniendo en cuenta que hasta tanto no se practique la liquidación el contrato estatal sigue produciendo efectos jurídicos, puesto que una interpretación en contrario deja a la entidad pública sin posibilidad de sancionar al contratista incumplido y somete a la administración a procesos judiciales que por su tramitología extienden por largos periodos de tiempo la vigencia de una situación jurídica nociva para el interés público e impiden la ejecución oportuna de la obra bien o servicios y la recuperación del recurso público invertido en el negocio jurídico fallido.

Referencias

- Betancur, C., Álvarez, L.F., Cárdenas, H., Hoyos, R. (1994). *Comentarios al Estatuto de Contratación Administrativa*. Medellín. Librería Jurídica Sánchez.
- Gil, B. E., (2015). *Tesaurus de Responsabilidad Contractual de la Administración Pública*. Bogotá D.C. Temis S.A
- Braconnier, S. (2018). Los Poderes Unilaterales de la Administración en los Contratos Públicos. En P. A. Montaña, *El Poder Sancionador de la Administración Pública, Discusión, Expansión y Construcción* . Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- Cassagne, J. C. (2009). *Derecho Administrativo Tomo II*. Bogotá. Universidad Javeriana.
- Castro, J. F. (1986). *Los Contratos Administrativos*. Bogotá. Publicitar.
- Cortés, F. P. (2007). *Algunos apuntes Sobre la Caducidad de los Contratos Estatales en el Régimen Jurídico Colombiano*. Camino del Hayazgo y del Juicio . Recuperado de <https://doctrina.vlex.com.co/vid/apuntes-caducidad-estatales-regimen-42488641>
- Dávila, L. G. (2016). *Régimen Jurídico de la Contratación Estatal* (Tercera Edición ed.) Bogotá: Legis.
- Díaz, D. C. (2013). *La Liquidación*. Medellín. Librería Jurídica Sanchez R Ltda.
- Escobar, H. A. (2000). *Contrato Estatal de Obra*. Bogotá. Ibañez.
- Exposito, V. J. (2013). *Forma y Contenido del Contrato Estatal*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- Exposito, V. J. (2018). Manifestaciones del Debido Proceso en el Derecho Administrativo Sancionatorio Contractual. En P. A. Montaña, *El Poder Sancionador de la Administración Pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Fernández, A. J. (2002). *Contratación Administrativa* . Barcelona : Bosch .
- Fernández, G. O. (2005). *Régimen General de las Obligaciones*. Bogotá: Temis S.A.
- Franco, G. O. (2000). *La Contratación Administrativa*. Bogotá. Ibañez.
- García Ramírez, J. (2014). *Algunas Reflexiones en Torno a la Declaratoria de Caducidad en los Contratos Estatales* . Recuperado de https://academia.edu/26935560/algunas_reflexiones_en_torno_a_la_declaratoria_de_caducidad
- García, A. J. (2002). *Temporalidad de la Caducidad. Estudios Socio Jurídicos*. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/222>
- Escobar, G. R., (2000). *Teoría General de los Contratos de la Administración Pública*. Bogotá D.C.: Legis S.A.
- González, R. M. (1990). *La Contratación Administrativa en Colombia*. Bogotá. Librerías Jurídicas Wilches.
- Guecha, C. N. (2006). *Falacia de las Cáusulas Exorbitantes en la Contratación Estatal*. Opinion Jurídica 12. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v5n10/v5n10a02.pdf>.
- Guecha, C. N. (2015). *Contratos Administrativos* . Bogotá. Ibañez .
- Herrera, B. B. *Contratos Públicos*. Bogotá. Ibañez.
- Hernández, S. A. (2009). La Liquidación del Contrato Estatal. En J. L. Benavides, *Contratación Estatal, Estudio Sobre la Reforma del Estatuto Contractual Ley 1150 del 2017*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- Palacio. J. M., (2004). *Cláusulas Excepcionales* . Derecho Público 17. Recuperado de

https://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pub147.pdf

Lacayo, A. M. (2015). *Condiciones Generales de la Contratación*. Bogotá. Ibañez.

Lamprea, R. P. (1979). *Contratos Administrativos Tratado Teórico y Práctico*. Bogotá. Fondo de Cultura Jurídica.

Laverde, Á. J. (2016). *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio*. Bogotá. Legis.

Matallana, C. E. (2017). *Manual de Contratación de la Administración Pública*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Melendez, I. (2016). *Tratado de Derecho de los Contratos Estatales y la Responsabilidad Contractual*. Bogotá. Ibañez.

Melo, B. C. (2016). *Contratación Estatal*. Bogotá. Ediciones de la U.

Mendoza, V. J. (2015). *El Seguro de Cumplimiento y La Contratación Pública*. Bogotá. Leyer.

Moreno, N. D. (2013). *Las cláusulas excepcionales en la actividad contractual de la administración pública: ¿autonomía de la voluntad o imposición del legislador?* Revista Digital de Derecho Administrativo. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3687>

Morillo, C. S. (2019). *El Ejercicio de las Facultades Unilaterales en los Régimenes Exceptuados*. En R. M. Velásquez, *Reflexiones Sobre la Contratación del Sector Público en Colombia*. Universidad Nacional.

Ocampo, L. D. (2019). *Estado de las Potestades Contractuales de la Administración*. En R. M. Velásquez, *Reflexiones Sobre la Contratación del Sector Público en Colombia*. Bogotá. Universidad Nacional.

- Osorio, C. L. (1940). *Los Contratos Administrativos*. Bogotá. Talleres Gráficos Mundo al Día.
- Ospina, F. G. (2014). *Régimen General de las Obligaciones*. Bogotá. Temis .
- Ospina, G. A. (2018). El Fundamento del Poder de Sanción de la Administración: Teoría para el Abandono de un Complejo. En P. A. Montaña, *El Poder Sancionador de la Administración Pública, Discusión, Expasión y Construcción* . Bogotá. Universidad Externando de Colombia.
- Ossa, A. J. (2000). *Derecho Administrativo Sancionador* . Bogotá. Legis.
- Ossa, A. J. (2009). *Derecho Administrativo Sancionador* . Bogotá. Legis.
- Palacio, H. J. (2008). *La Transparencia en la Contratación del Estado*. Bogotá. Doctrina y Ley Ltda.
- Palacio, H. J. (2013). *Derecho Procesal Administrativo* . Medellín. Librería Jurídica Sánchez Ltda.
- Palacio, J. Á. (2014). *La Contratación de las Entidades Estatales*. Bogotá. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.
- Parra, C. E. (2006). *Celebración y Ejecución de Contratos Estatales*. Bogotá D.C. ECOE Ediciones.
- Pemberthy, P. L. (2015). *La Liquidación de los Contratos Estatales*. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Recuperado de <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/6473>
- Puerta, L. A. (2015). *Teoría General y Práctica de la Contratación Estatal*. Bogotá D.C. Leyer.
- Ramos, A. J. (2014). *Cátedra de Derecho Administrativo General y Colombiano*. Bogotá. Ibañez

- Ramos, A. J., Ramos, A. A. (2018). *Contratación Estatal Teoría General y Especial*. Bogotá: Ibañez.
- Reyes, G. H. (2015). *La Cláusula de Caducidad* . Bogotá. Leyer.
- Reyes, V. N. (2019). Posibilidad del Control Judicial de la Liquidación Extratemporal
En M. N. Velasquez, *Reflexiones Sobre la Contratación del Sector Público en Colombia*.
Bogotá. Universidad Nacional .
- Rincon, C. J. (2018). Origen, Justificación y Presupuestos de la Potestad Sancionadora de la
Administración . En P. A. Montaña, *El Poder Sancionador de la Administración
Pública, Discusión, Expansión y Construcción* . Bogotá. Universidad Externado de
Colombia .
- Rodríguez, G. H. (1994). *Nuevos Contratos Estatales*. Bogotá. Jurídicas Wilches.
- Rojas, L. J. (2018). La Antijuridicidad Material ¿ Elemento de la Potestad Sancionadora de la
Administración? En P. A. Montaña, *El Poder Sancionador de la Administración Pública,
Discusión, Expansión y Construcción*. Bogotá. Universidad Externado.
- Sandoval, R. M. (1994). *Nuevo Régimen de la Contratación Estatal*. Bogotá. Ediciones Doctrina
y Ley.
- Santaella, Q. H. (2017). El Doble Nivel, Vinculante y No Vinculante de la Reglamentación en la
Contratación Pública . En P. A. Montaña, *Contratos Públicos: Problemas, Perspectivas y
Prospectivas*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- Santofimio, G. J. (2017). Potestad Sancionadora de la Administración en Materia Contractual.
En P. A. Montaña, *Contratos Públicos: Problemas, Perspectivas y Prospectivas* .
Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Sossa, G. G. (2018). Derecho Administrativo Sancionatorio y Prácticas Colusorias en Procesos de Contratación Estatal. En P. A. Montaña, *El Poder Sancionador de la Administración Pública, Discusión Expansión y Construcción*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Vega, d. H. (1999). *Contratación Estatal*. Bogotá. Temis.

Vélez, E. L. (1995). *Comentarios al Nuevo Régimen de la Contratación Administrativa*. Bogotá. Biblioteca Jurídica.

Yong, S. (2013). *Contrato Estatal en el Contexto de la Nueva Legislación*. Bogotá: Ibañez.

Jurisprudencia

Corte Constitucional, Sentencia T-1071 del 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla; 12 de diciembre del 2007)

Corte Constitucional, Sentencia C-620 del 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, expediente 150254 (C.P. Danilo Rojas Betancourt; 12 de julio del 2012)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, expediente 26705 (C.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero; 26 de junio del 2014)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, expediente 15936 (C.P. Ricardo Hoyos Duque; 18 de marzo del 2004)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, expediente 16856 (C.P. Stella Conto Diaz del Castillo; 10 de marzo del 2011)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, expediente 17031 (C.P. Ruth Stella Correa; 20 de noviembre del 2008)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, expediente 20738 (C.P. Enrique Gil Botero; 22 de octubre del 2012)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, expediente 28036 (C.P. Stella Conto Diaz del Castillo; 5 de marzo del 2015)