



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA

VIGILADA MINEDUACIÓN - SNIES: 1704



**UNA MIRADA ANALÍTICA SOBRE LAS MULTAS, LA DECLARATORIA DE
INCUMPLIMIENTO Y DE CADUCIDAD EN LOS PROCESOS CONTRACTUALES EN
COLOMBIA**

Fredy Alexander Zambrano Cetina

Informe de investigación

Universidad Santo Tomás - Seccional Tunja

Facultad de Derecho

Dirección de Posgrados

Diplomado en Derecho Público

Tunja, 16 de noviembre de 2021

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
OBJETIVOS	5
Objetivo General.....	5
Objetivos Específicos.....	5
SUMARIO	6
I. CONCEPTO DE MULTAS, DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO Y CADUCIDAD CONTRACTUALES	6
I.I. ¿QUÉ SON LAS MULTAS?.....	7
I.II. DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO	10
I.III. CADUCIDAD	13
II. CASOS DE CONTRATOS ESTATALES EN COLOMBIA DE CONOCIMIENTO PÚBLICO, CON ESCENARIOS DE IMPOSICIÓN DE MULTAS, DECLARATORIAS DE PRESUNTO INCUMPLIMIENTO O DE CADUCIDAD	14
III.I. CONTRATO No. 3460 DE 2008, CELEBRADO ENTRE UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO E INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS	14
III.II. CONTRATO DE APORTE No. 1043 DE 2020 CELEBRADO ENTRE EL MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES DE COLOMBIA Y UNIÓN TEMPORAL CENTROS POBLADOS	18
III. EL FUNCIONARIO PÚBLICO Y LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL	22
IV. CONCLUSIONES.....	25
V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	27

UNA MIRADA ANALÍTICA SOBRE LAS MULTAS, LA DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO Y DE CADUCIDAD EN LOS PROCESOS CONTRACTUALES EN COLOMBIA

FREDY ALEXANDER ZAMBRANO CETINA¹

INTRODUCCIÓN:

En el campo de la contratación estatal, representa un reto diario verificar que los procedimientos se realicen de manera transparente, en particular en cumplimiento de principios rectores como el de la buena fe. En la revisión del artículo de Galvis Quintero 2016, con frecuencia, a pesar de los estrictos y numerosos controles que se ejercen en la actividad contractual, algunos de los actores involucrados pretenden manipular los procesos que se inscriben en este campo (p. 142), como se evidencia en casos como el de Centros Poblados descrito por Mariño Espinosa en 2021. En ese largo y difícil camino, pueden presentarse múltiples circunstancias para un servidor público, entre las cuales encontramos la posibilidad de que el contratista incumpla con lo pactado en el instrumento contractual, como lo expresa el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 25131, del 2013.

Según Balcázar Moreno, 2012, una de las actividades más complejas de todo este engranaje, recae sobre la función del supervisor (p. 18) del contrato quien debe estar alerta ante cualquier eventualidad e informar de cualquier irregularidad al ordenador de gasto respectivo. En el informe: ESTRUCTURACIÓN Y FORMULACIÓN DEL INFORME DE PRESUNTO INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL 2019, del Instituto de Desarrollo Urbano [IDU] observamos cómo, el supervisor a cargo del contrato debe realizar la cuantificación de los perjuicios debido al incumplimiento parcial o total de un contratista, siendo una labor bastante compleja que genera incertidumbre en su estimación.

¹ Abogado y Especialista en Docencia Universitaria Universidad Santo Tomás de Aquino Seccional Tunja. Especialista en Derecho Administrativo Universidad Santo Tomás de Aquino Seccional Bogotá. Candidato a Magíster en Derecho Administrativo Universidad Santo Tomás de Aquino Seccional Tunja. Abogado Grupo Contratos Registraduría Nacional del Estado Civil. fazambrano@registraduria.gov.co.

Debido a lo mencionado, se plantea a manera de hipótesis en el presente artículo que, de forma paradójica, en algunos escenarios las multas en la contratación estatal colombiana no se imponen oportunamente para apremiar al contratista y conminar al cumplimiento del contrato, sino que terminan permitiendo que se llegue a extremos en la deficiente ejecución del mismo y finalizan en declaratorias de incumplimiento o de caducidad del contrato, y con ello, en la malversación de los recursos del erario público.

En todo caso, por tratarse de una mirada descriptiva, el artículo pretende hacer comprensibles para el lector, los conceptos acerca de las multas, la declaratoria de incumplimiento del contrato y la caducidad, pues de esa claridad conceptual parte la aplicación de estas figuras jurídicas en el ámbito laboral. En el desarrollo del marco conceptual y de su interpretación, se incorporan algunas ideas y planteamientos abordados en el Diplomado de Derecho Público.

El análisis del objeto de estudio se desarrolla a partir de la metodología de la hermenéutica con fundamento en el análisis doctrinal y de la jurisprudencia. Para abordar el objeto de este artículo dividiremos el trabajo en tres capítulos principales. En el primero, para contextualizar el tema, se presenta una breve definición en torno al concepto de las multas en los contratos estatales, las declaratorias de incumplimiento y caducidad, de acuerdo a lo estipulado por la normatividad vigente, la doctrina y el Consejo de Estado. En el segundo capítulo, verificaremos en un par de casos contractuales recientes, de alto impacto mediático en Colombia, si en los mismos se impusieron las multas oportunamente, si presuntamente su imposición fue tardía, o si no se hizo uso de ellas y terminaron en declaratorias de incumplimiento del contrato o de caducidad de este. Por último, realizaremos de acuerdo con lo expuesto en los capítulos anteriores, una breve reflexión a manera de conclusión sobre el deber ser o el modelo normativo del actuar de un servidor público frente a estas eventualidades en la ejecución contractual.

OBJETIVOS

OBJETIVOS:

Objetivo General

Analizar la naturaleza y aplicación de las figuras de multa, declaratoria de incumplimiento y caducidad en los contratos estatales de acuerdo con la normatividad vigente junto al papel del servidor público en su implementación.

Objetivos Específicos

- Establecer la naturaleza concepto de las multas en los contratos estatales, las declaratorias de incumplimiento y caducidad, de acuerdo a lo estipulado por la normatividad vigente, la doctrina y el Consejo de Estado.

- Identificar en algunos casos contractuales, unos de alto impacto mediático en Colombia, si se impuso oportunamente la aplicación de multas para conminar a los contratistas al cumplimiento del contrato o se aplicó la figura de incumplimiento o caducidad.

- Realizar una reflexión sobre la importancia del papel que desempeña un servidor público que labora en el área contractual y las fortalezas que debe afianzar.

SUMARIO: I. Concepto de multas, declaratorias de incumplimiento y caducidad contractuales I.I. ¿Qué son las multas? I.II. Declaratoria de incumplimiento I.III. Caducidad II. Casos de contratos estatales en Colombia de conocimiento público, con escenarios de imposición de multas, declaratorias de presunto incumplimiento o de caducidad II.I. Contrato No. 3460 de 2008, celebrado entre Unión Temporal Segundo Centenario e Instituto Nacional de Vías – INVÍAS II. II. Contrato de aporte No. 1043 de 2020 celebrado entre el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia y Unión Temporal Centros Poblados III. El funcionario público y la ejecución contractual. IV. Conclusiones. V. Referencias Bibliográficas.

I. CONCEPTO DE MULTAS, DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO Y CADUCIDAD CONTRACTUALES.

Las autoridades públicas (Ley 1437, 2011) en cumplimiento del mandato Constitucional, están en la obligación de:

“(…) asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (...)”. (Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991, art. 2). En virtud de lo anterior, tienen la potestad de imponer sanciones a sus contratistas, cuando en la ejecución de un contrato estatal se presenten incumplimientos que no permitan el normal desarrollo del objeto contractual pactado.

Dicha potestad sancionadora (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-412, 2015) de la Administración en primera medida, “(…) está sujeta al principio de legalidad establecido en los artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, exp. 20738, 2012) y a lo establecido en el Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia ([C.P.], 1991), lo que significa un límite al ejercicio del poder punitivo del Estado y una garantía para los ciudadanos.

Ahora bien, la Ley 80 de 1993 determinó los fines de la contratación estatal, que demandan obligaciones forzosas por parte de los servidores públicos que representan al Estado y de los particulares intervinientes, en beneficio de todos los administrados (Art. 3), al igual que estableció en su Artículo 4, los derechos y deberes de las entidades estatales para su consecución y en su Artículo 5 los derechos y deberes de los contratistas para su realización.

Por su parte, el Artículo 23 (Ley 80, 1993) también dispuso los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales y en su artículo 26 fundamentó el principio de responsabilidad de los intervinientes en el contrato estatal.

Finalmente, el Artículo 40 (Ley 80, 1993), le otorgó autonomía a las entidades estatales para pactar las cláusulas que considere necesarias para el cumplimiento de los fines estatales, como es el caso de las multas, siempre que las mismas no se encuentren en contravía de la legalidad.

Posteriormente, la Ley 1150 de 2007 (Art. 17) reafirma la potestad sancionadora de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación y en consonancia con el Artículo 29 constitucional exhorta al seguimiento del debido proceso para su imposición. La Ley 1474 de 2011 (Art. 86) estableció el procedimiento para la imposición de multas y se estipuló el deber para las entidades públicas de realizar la cuantificación de los perjuicios sufridos.

Por su parte, el artículo 6 de la ley 1150 (2007), en concordancia con lo determinado por el artículo 31 de la Ley 80 de 1993, también establece en su numeral 6.2. la obligación de reportar las sanciones impuestas a los contratistas, en armonía con el principio de publicidad descrito en los principios orientadores del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

A su vez, la Ley 1437 en su artículo 50 (2011) instituye algunos parámetros para la graduación de las infracciones administrativas que por analogía se tendrían en cuenta para la posible imposición de una sanción a un contratista.

Una vez hemos identificado este contexto normativo general en materia de contratación, trataremos de abordar en este capítulo el concepto de multa, declaratoria de incumplimiento y caducidad, al constituirse como los mecanismos para sancionar el posible incumplimiento de un contratista estatal.

II ¿QUÉ SON LAS MULTAS?

Para abordar la definición del concepto de las multas, es necesario apoyarnos en algunos preceptos básicos que ha establecido la doctrina y la jurisprudencia sobre ellas. En el caso de la doctrina, Rodríguez Tamayo (2007) al hablar de la multa, manifiesta que:

“(…) se trata de una previsión contractual dirigida a apremiar al deudor de una prestación para que la cumpla por vía de las sanciones pecuniarias. Y su pacto se funda en el principio de la autonomía de la voluntad, propio del derecho privado.” (p. 133)

En consideración del doctor Escobar Gil (2013):

“... Las multas consisten en una medida que puede adoptar la Administración en forma unilateral para constreñir, compulsar o apremiar al contratista a que se allane al cumplimiento de sus obligaciones.” (p. 367)

Para el honorable Consejo de Estado, existen diversas definiciones y alcances del concepto de multa, retomando la definición del Diccionario de la Real Academia: “pena pecuniaria que se impone por una falta, exceso o delito, o por contravenir a lo que con esta condición se ha pactado (...)” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Rad.1.748, 2006, “Las cláusulas de multas en la contratación estatal y su función como cláusulas penales”, párr. 1).

De acuerdo con el Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 28875, 2014), la multa es:

“... Aquella sanción pecuniaria de la cual puede hacer uso la administración en ejercicio de su función primordial de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, con el objeto de constreñir o apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, una que vez se verifique el acaecimiento de incumplimientos parciales en vigencia del plazo contractual.” (p.1)

El Consejo de Estado hace una precisión importante, las multas:

“(…) No tienen por objeto indemnizar o reparar con su imposición un daño, razón por la cual para su aplicación no se exige la demostración del mismo, sino simplemente se trata de un mecanismo coercitivo ante la tardanza o el incumplimiento parcial del contratista, para compelerlo a que se ponga al día en sus obligaciones y obtener así en oportunidad debida el objeto contractual. (...)” (2013, p. 8)

Ahora bien:

Aquí conviene destacar lo expresado por la Sección Tercera del Consejo de Estado, en relación con las diferencias la cláusula penal y las multas, esto es: “[...]aunque las multas y la cláusula penal pecuniaria tienen una finalidad común -en lo sustancial-, que se concreta en el logro de los objetivos propuestos en el contrato; se diferencian en que la multa por regla general es conminatoria del cumplimiento de las obligaciones en razón al acaecimiento de incumplimientos parciales; la cláusula penal constituye en principio una tasación anticipada de perjuicios, a raíz de la declaratoria de caducidad o del incumplimiento definitivo del contrato.” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente 17.009, 2008, como se citó en Colombia Compra Eficiente, 2020b, p. 6)

La misma corporación nos recuerda que:

“(...) Su imposición unilateral por las entidades estatales se asocia normalmente a las necesidades de dirección del contrato estatal y de aseguramiento de los intereses públicos por parte de la Administración (...)” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, “Las multas en los contratos estatales”, núm. 1)

En concordancia con lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 10.265, 1996) sostiene que:

“... Las sanciones coercitivas no tienen una naturaleza reparatoria, porque su finalidad no es proporcionarle una suma de dinero a la Administración Pública para resarcirla de un daño patrimonial sufrido, sino que se encaminan a tutelar el interés público mediante la garantía de la efectiva ejecución del objeto contractual por parte del particular que colabora en la consecución de los fines del Estado. (...)”. (Buitrago Vargas, 2014, p. 15)

De acuerdo con el Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, exp. 24639, 2009, pp. 3-4), las entidades del Estado recobraron su potestad de sancionar a los contratistas imponiendo de forma unilateral la figura de las

multas a partir de la Ley 1150 de 2007. El Consejo de Estado resalta la primacía del principio de autonomía de la voluntad, recobrando un medio para garantizar la correcta ejecución del contrato, imponiendo los correctivos necesarios para su ejecución en un momento oportuno, impidiendo así el incumplimiento del objeto contractual.

Así las cosas, como nos lo explican los expertos, las multas son sanciones que buscan precaver hechos más graves con relación al desarrollo del contrato, pero no tienen por objeto hacer más penosa la situación de un contratista ante una posible eventualidad en el contrato, sino que, por el contrario, buscan impulsarlo hacia la ejecución debida de lo pactado mediante un llamado de atención o advertencia temprana.

Su aplicación debe ajustarse al debido proceso y no debe utilizarse como un mecanismo solapado para justificar con ellas diferencias personales o de criterio entre los supervisores y los contratistas, sino que deben propender por reedificar el equilibrio de la relación contractual para que el objeto de lo pactado se cumpla.

I.II DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO

Con relación a la figura del incumplimiento, se parte de la doctrina jurídica que lo define así:

“(…) jurídicamente la figura incumplimiento de las obligaciones suele ser definida de forma negativa a través de su antónimo, en el sentido de que se trata la situación contraria al cumplimiento de la obligación exigible a este respecto, ADRIANO DE CUPIS ha señalado: “incumplimiento quiere decir comportamiento opuesto a aquel en que se concreta el cumplimiento, y, en consecuencia, falta de ejecución, o ejecución inexacta de la prestación.” (De Cupis, 1975, P. 134, como se citó en Prieto Medina, 2019, p. 57).

Ahora bien, debemos recordar que:

“... Durante la ejecución de los contratos, las entidades estatales generalmente cuentan con dos grupos de figuras jurídicas con base en las cuales pueden ejercer la dirección general del negocio y realizar las actividades propias de vigilancia y control, estas son: i) las cláusulas excepcionales y ii) la declaratoria de incumplimiento bien para multar al contratista ora para hacer efectiva la cláusula penal.” (Colombia Compra Eficiente, 2020b, p.3)

En ese entendido, la Ley 1474 de 2011 estipula que, tanto para el trámite de las multas, sanciones y la declaratoria de incumplimiento como tal:

“... Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

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

b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten

sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;

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

d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia. La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.” (Art. 86).

Una entidad pública que decida declarar un incumplimiento del contrato, debe haber seguido a cabalidad con el debido proceso y la circunstancia o circunstancias presentadas deben haber sido de tal magnitud que no tengan una alternativa viable de arreglo entre las partes.

Es por la razón anterior, que antes de declararlo, deben haberse contemplado todas las posibles soluciones para la correcta ejecución del contrato. Y como muy bien lo manifiesta el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la entidad puede cesar en cualquier momento el procedimiento cuando las razones que llevaron a impulsar la actuación fenezcan.

En definitiva, la declaratoria de incumplimiento debe estar apoyada de un sustento jurídico fuerte que logre probar y demostrar con suficiencia los hechos que la sustentan.

I.III CADUCIDAD

Ante el concepto y los efectos de esta cláusula excepcional sancionatoria, la Ley 80 de 1993 estipula lo siguiente:

“... De la Caducidad y sus Efectos. 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.

En caso de que la entidad decida abstenerse de declarar la caducidad, adoptará las medidas de control e intervención necesarias, que garanticen la ejecución del objeto contratado. La declaratoria de caducidad no impedirá que la entidad contratante tome posesión de la obra o continúe inmediatamente la ejecución del objeto contratado, bien sea a través del garante o de otro contratista, a quien a su vez se le podrá declarar la caducidad, cuando a ello hubiere lugar.

Si se declara la caducidad no habrá lugar a indemnización para el contratista, quien se hará acreedor a las sanciones e inhabilidades previstas en esta ley.

La declaratoria de caducidad será constitutiva del siniestro de incumplimiento.”
(Art. 18)

En ese entendido, para el Consejo de Estado:

“... La caducidad comparte con los demás poderes exorbitantes la teleología de la protección al interés colectivo, de ahí que se trate de una prerrogativa a favor de la administración, cuya finalidad siempre será el beneficio general en la celebración de un contrato estatal. En ese orden de ideas, su declaración no puede ser arbitraria, ni constituir un mecanismo de protección y coerción de los servidores públicos.” (Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 24697, p. 2).

Como se evidencia, la declaración de caducidad es la circunstancia más grave que puede afectar a un contratista. Para declararla, el incumplimiento del contratista debe ser de tal magnitud que imposibilite la ejecución del contrato prácticamente al punto de no retorno o que se vulnere alguna cláusula contractual esencial o un principio rector de una manera profunda.

Para un contratista, la imposición de cualquiera de las sanciones mencionadas, le genera reportes negativos ante las Cámaras de Comercio, con lo cual su historial contractual se lesiona seriamente. Es por ello, que la administración debe actuar de una manera muy responsable al declararlas, pues es importante tener en cuenta que en ésta relación bilateral la carga más fuerte siempre la tiene la entidad pública.

II. CASOS DE CONTRATOS ESTATALES EN COLOMBIA DE CONOCIMIENTO PÚBLICO, CON ESCENARIOS DE IMPOSICIÓN DE MULTAS, DECLARATORIAS DE PRESUNTO INCUMPLIMIENTO O DE CADUCIDAD.

En este capítulo presentamos algunos ejemplos emblemáticos de contratos del orden nacional, dado su impacto mediático (“Unión Temporal Segundo Centenario construirá el túnel de La Línea”, s.f), para analizar brevemente cuál fue el manejo de la administración a las sanciones descritas en el capítulo anterior.

II.I CONTRATO No. 3460 DE 2008, CELEBRADO ENTRE UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO E INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS

Para revisar el asunto que nos ocupa, resulta necesario hacer alusión a la decisión final que tomó la Sección Primera del Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación 11001-03-15-000-2020-04014-01, 2021) que resolvió la impugnación de una sentencia de tutela que negó las pretensiones del accionante Nacional de Seguros S.A (Instituto

Nacional de Vías, 2014) con relación a las sentencias proferidas por la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío y la Subsección 2A de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Ésta fue la síntesis del caso:

“... La sociedad NACIONAL DE SEGUROS S.A. solicitó el amparo de su derecho fundamental al debido proceso, el cual estimó vulnerado a raíz de las sentencias de 9 de mayo de 2019 y 24 de abril de 2020, proferidas por la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío y la Subsección 2A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, respectivamente, mediante las cuales se negaron las pretensiones de la demanda dentro del medio de control de controversias contractuales, identificado con el número único de radicación 630012333000201800132 01 (64.154), que dicha compañía formuló en contra del Instituto Nacional de Vías-INVIAS.

La referida demanda persiguió la declaratoria de nulidad de los actos administrativos a través de los cuales el INVIAS: i) declaró el incumplimiento parcial del contrato 3460 de 2008, que celebró con la unión temporal Segundo Centenario, con el objeto de realizar los estudios, diseños, gestión social, predial y ambiental, construcción y operación del proyecto denominado “Cruce de la cordillera central: túneles del segundo centenario – túnel de la línea y segunda calzada Calarcá – Cajamarca módulos 1, 2 y 3”; ii) impuso multas al contratista y iii) afectó la póliza de cumplimiento expedida por la compañía Nacional de Seguros S. A.

“... La parte demandante alegó que dichos actos incurrieron en los defectos: i) sustantivo; ii) fáctico y, iii) violación directa de la Constitución.” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación 11001-03-15-000-2020-04014-01, 2021, pp. 1-2)

Examinado el expediente, la Sección Primera de la honorable corporación al verificar los argumentos del accionante evidenció que:

“... La inconformidad de orden sustantiva alegada por la accionante radica, en suma, en que, “[...] se omitió considerar seriamente si el plazo de dos días previo a la finalización del término judicial acaso no era irrisorio como para sostener que, las multas en el presente caso cumplieron su principal objeto; conminar al contratista [...]”. Explicó que como no existía un tiempo restante prudencial para que el contratista pudiera cumplir las obligaciones insatisfechas, por cuanto el período contractual terminó el 30 de noviembre de 2016 y los actos administrativos contentivos de las multas datan de 28 y 29 de ese mes y año, su imposición tuvo una finalidad sancionatoria y no conminatoria, dada la imposibilidad de satisfacer las obligaciones en el tiempo restante, lo que desconoció la naturaleza coactiva de esta clase de amonestaciones, expresamente prevista en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007.

Calificó como contraria a la presunción de inocencia la interpretación del Consejo de Estado, según la cual, la finalidad apremiante de las multas se satisfizo desde el inicio del trámite administrativo, por cuanto, en su parecer, tal objetivo de coerción solo se logra con la expedición del acto administrativo que impone la multa.” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación 11001-03-15-000-2020-04014-01, 2021, p. 25)

Corolario de lo anterior, El Consejo de Estado examinó las razones que justificaron la decisión de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado de confirmar la imposición de la multa, dentro de las que se destacan:

“(...) de no superarse el incumplimiento comprobado y estando pendientes de ejecutar las prestaciones a cargo del incumplido, en tanto no se hubiere vencido el plazo del contrato, no existe una razón jurídicamente válida para sustraerse a su imposición, máxime cuando su naturaleza no se ha pactado en términos compensatorios, para reemplazar el cumplimiento de la obligación principal, sino conminatorios, que no liberan de su ejecución, sin que esto lo despoje de su carácter sancionador.

Con lo anterior la Sala quiere significar que, aun cuando la finalidad envuelta en el pacto de la multa se dirige a conminar al cumplimiento de las obligaciones insatisfechas, no por ello ese instituto pierde su estirpe sancionadora derivada de las normas civiles que le sirven de asiento jurídico.

En otras palabras, ante la evidencia y verificación del incumplimiento de las obligaciones del contratista, y si en esos términos fue pactado, la entidad pública conservará su facultad punitiva que surgirá tras la constatación de la insatisfacción de los compromisos negociales por parte de su colaborador, facultad que podrá ejercer hasta antes del vencimiento del plazo contractual pactado [...]”. (Consejo de Estado, Sección Tercera, exp. 28875, 2014, como se citó en Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación 11001-03-15-000-2020-04014-01, 2021, p 27).

Así las cosas, vemos como en este caso, a pesar de que la sanción se impuso dos días antes de finalizar la ejecución del contrato, para el Consejo de Estado la función sancionatoria del instrumento prevalece sobre la conminatoria o de apremio al contratista para el cumplimiento de las obligaciones pactadas.

Sin embargo, considero en mi concepto, a pesar de la decisión tomada por el honorable Consejo de Estado, que no podemos desconocer que está claro que la administración no actuó de manera ágil y diligente frente a los incumplimientos que venían reportándose de manera continuada y no citó al orden al contratista a tiempo para conminarlo de manera efectiva a través de una multa.

Se encuentra evidenciado en el evento analizado, que cuando la administración decide hacer la citación por un presunto incumplimiento de manera tardía, le da espacio a un contratista incumplido para dilatar el proceso, en el mejor de los casos, para cumplir con lo que le es requerido, o en el peor, para hacer más gravosa su situación irregular.

En todo caso, como se puede apreciar, el actuar ineficiente de los operadores jurídicos por no realizar su gestión en la oportunidad adecuada, hace que al final parezca inocua o fútil la

sanción impuesta y que la misma ya no cumpla con su objetivo principal, que es la de impulsar al contratista para que cumpla con lo pactado en buena fe por las partes.

Ahora bien, para la opinión pública no es un secreto, que más adelante, el escenario que se dio en este asunto, fue el de la declaración de caducidad del contrato por parte de la administración y que la misma, fue reversada posteriormente para que se cumpliera con las obras del túnel.

El anterior es un final, que si bien devela la necesidad de hacer cumplir con el fin último de la contratación estatal que es el interés general y el bien público, también demuestra la falta de planeación y control efectivas por parte de la administración. La buena fe, debe existir en ambos sentidos de la relación contractual, pero presumirla parece ser tristemente en estos días, una cosa del pasado.

II.II CONTRATO DE APORTE NO. 1043 DE 2020 CELEBRADO ENTRE EL MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES DE COLOMBIA Y UNIÓN TEMPORAL CENTROS POBLADOS.

En este caso, para revisar lo acontecido con el contrato, acudimos a la decisión tomada por el Ministerio, a través de la Resolución 01747 de 19 de julio de 2021 y a algunas noticias de los medios de comunicación sobre el tema.

Los antecedentes precontractuales de acuerdo al Ministerio se desarrollaron así:

“(…) en virtud de las necesidades establecidas en los estudios y documentos previos la entidad contratante adelantó el proceso de Licitación Pública No. FTIC-LP-038-2020 para “Ejecutar el proyecto Centros Digitales en la región adjudicada obligándose a realizar la planeación, instalación, operación y mantenimiento de la infraestructura para prestar el servicio de Internet bajo las condiciones establecidas en el

Anexo Técnico”. (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia [MINTIC], Resolución 01747, 2021, p. 4)

La interventoría del proyecto quedó a cargo del Consorcio PE2020 C DIGITALES luego de la realización del concurso de méritos abierto No. FTIC-CM-044-2020 de fecha 1 de octubre de 2020, producto del cual se suscribió el Contrato 1045 de 2020.

Adicionalmente:

“ (...) mediante Resolución 1138 del 9 de diciembre de 2020 se adjudicó la “Región B” de la Licitación Pública No. FTIC-LP-038-2020 al oferente UNIÓN TEMPORAL CENTROS POBLADOS COLOMBIA 2020 (...) en razón a que cumplió con los requisitos habilitantes de capacidad jurídica, financiera, organizacional y, requisitos de experiencia, obteniendo 100 puntos para la Región B, atendiendo los lineamientos establecidos en el pliego de condiciones en consonancia con lo dispuesto en el Decreto 1082 de 2015.” (MINTIC, Resolución 01747, 2021, p. 5)

El contrato en mención tuvo un valor de un billón setenta y dos mil quinientos cincuenta y dos millones trescientos un mil cuatrocientos setenta y cinco pesos M/L (\$1.072.552.301.475) y su término de ejecución de conformidad con lo establecido en la cláusula vigésima séptima del contrato de aporte 1043 de 2020, se estipuló hasta el 30 de junio de 2021, contado a partir de la suscripción del acta de inicio “(...) previa la aprobación de la garantía de cumplimiento y de la póliza de responsabilidad civil extracontractual por parte de la Entidad” (MINTIC, Resolución 01747, 2021, p. 7). Sin embargo, de acuerdo a la Resolución citada, el 23 de diciembre de 2020, el contratista solicitó inicialmente extensión del plazo para la presentación de las garantías, argumentando problemas asociados a la pandemia del Covid 19 y al hecho de que:

“(...) las compañías han requerido un tiempo prudencial y razonable para analizar el volumen de la documentación y realizar las correspondientes reuniones de comités y los distintos actores como los reaseguradores y coaseguradores, requeridos para emitir la póliza de seguros que exige el presente proyecto. (...)” (MINTIC, Resolución 01747, 2021, p. 7)

En esa misma fecha, el Ministerio requirió al contratista sobre el cumplimiento de sus obligaciones contractuales y advirtió sobre los trámites administrativos que podían cursar en el caso de no realizar la gestión correspondiente. Teniendo en cuenta lo anterior, el 29 de diciembre de 2020, el contratista procedió a cargar las pólizas en la plataforma del Secop II, las cuales una vez valoradas por la Subdirección de Gestión Contractual fueron devueltas sin recomendación de aprobación por cuanto presentaban observaciones.

Posteriormente, el 30 de diciembre de 2020, una vez revisadas por el Ministerio las garantías aportadas por el contratista, las mismas fueron aprobadas, bajo la presunción legal de autenticidad y de buena fe y se procedió a suscribir el acta de inicio. Al día siguiente, el contratista presentó su plan de manejo de anticipo, que fue aprobado por supervisión del contrato previo concepto favorable de la interventoría.

Los recursos fueron girados a una fiduciaria (MINTIC, Resolución 01747, 2021, p. 8) por parte del Ministerio el día 10 de febrero de 2021 y se avaló por parte de la interventoría el uso del anticipo para las órdenes de pago del 2 y del 20 de abril de 2021, por un valor total de Setenta mil doscientos cuarenta y tres millones doscientos setenta y nueve mil quinientos noventa y nueve pesos M/L (\$ 70.243.279.599).

Sin embargo, el 20 de mayo de 2021, aproximadamente un mes después de la realización de estos pagos, la interventoría informó acerca del presunto incumplimiento de la Meta 6 por parte del contratista, razón por lo cual el Ministerio a través de la Coordinadora del GIT de Actuaciones Administrativas Contractuales realizó citación a audiencia mediante comunicación del 16 de junio de 2021 al contratista y al Banco ITAÚ CORPBANCA COLOMBIA, quien aparecía de acuerdo con los documentos aportados en calidad de garante.

El día 25 de junio, instalada la audiencia del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la apoderada de Centros Poblados solicitó pruebas documentales y suspensión de la actuación para verificar el cumplimiento por parte del contratista, petición que le fue negada. Cuando se le concedió la palabra a la representante legal para efectos judiciales y administrativos del garante, manifestó que:

“... Conforme a las manifestaciones realizadas tanto en la audiencia de la referencia, como mediante correo electrónico de esta misma fecha, respetuosamente le confirmo que el banco Itaú CorpBanca Colombia S.A., no está legitimado para obrar como Garante dentro del proceso de la referencia, por cuanto la Garantía Bancaria N°. 2020-1156-01002, no fue expedida por el Banco. Daremos noticia de esta situación a las autoridades penales y, en fecha posterior, ampliaremos nuestra manifestación al respecto”. (MINTIC, Resolución 01747, 2021, p. 10)

De lo consignado en la citación al contratista y en la decisión final de la Resolución emitida por Ministerio, se colige que la principal causa para declarar la caducidad pactada en el contrato de aporte No. 1043 (MINTIC, s.f.), fue el incumplimiento de la cláusula séptima “Garantías”, pues sin ellas, se adolece de uno de los requisitos de ejecución (Aguilar, 2016) más importantes para la ejecución de un contrato estatal.

En este caso, frente al presunto incumplimiento, la entidad estatal actuó conforme a la normatividad vigente de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Posiblemente, en otro escenario diferente a la grave ausencia del respaldo de la garantía, una vez estudiada la situación y los descargos del contratista, hubiera podido conminarlo a través de una multa al cumplimiento de sus obligaciones o declarar el incumplimiento del contrato, pero la falta del requisito altera profundamente el equilibrio contractual (Ley 80, 1993, art. 27).

De esta situación se desprende una situación todavía más preocupante y es el hecho de la empresa Centros Poblados tiene más contratos en ejecución que presuntamente podrían presentar situaciones irregulares como la que se presentó con el Ministerio. Es por ello que el señor Contralor General de la República anunció que a través de su Unidad de Investigaciones Especiales contra la corrupción procederá a abrir indagaciones preliminares contra las firmas que la integran.

La pregunta que surge, es si se necesita de más escándalos para que se empiecen a aplicar los correctivos necesarios y se brinde el acompañamiento efectivo a las entidades por parte de los entes de control, pues pareciera ser que el control concomitante y preventivo del que se habló en

nuestro Diplomado, no existiera en la realidad. Sin duda alguna, un estudio más riguroso en la planeación del contrato posiblemente hubiera evitado este desastre.

Como argumentamos en la introducción y aplica en este caso, en las manos de la interventoría del contrato y en este evento, en la Dirección de Gestión Contractual, quedó desplegada toda la carga legal por este infortunado suceso, mientras que la Ministra, como Ordenadora de Gasto, se limitó a defenderse en los medios de comunicación y a repartir responsabilidades evadiendo la propia.

Al igual que el contrato descrito en el numeral anterior, vemos aquí un final que se pudo evitar con el ejercicio de controles más rigurosos por parte de la administración máxime cuando se trataba de cuantías tan altas. Es por ello, que se hace necesario que los comités jurídico, técnico, financiero y económico estén en perfecta sintonía y que el proceso vaya de la mano del ente de control.

Si bien es cierto que siempre pueden darse eventualidades en la ejecución del contrato estatal, el fin último del mismo, es su cumplimiento debido, para que los fines del Estado se vean concretados a través de él.

Por lo anterior, sancionar a un contratista pierde su sentido cuando en muchas ocasiones, con el actuar mismo de la administración y su falta de planeación termina llevando a este tipo de situaciones. Como reza el precepto latino: “nemo auditur propriam turpitudinem allegans”, en definitiva, “nadie puede alegar su propia torpeza” y esa es la sensación que deja esta nefasta situación.

III. EL FUNCIONARIO PÚBLICO Y LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL

A pesar de que se evidencia la existencia de normatividad sobre las multas, en la práctica diaria, su imposición no es una actividad superflua para el servidor público, ya que su ejecución puede tener consecuencias jurídicas, pecuniarias e incluso disciplinarias para las partes del contrato estatal y no existen en muchas ocasiones unos criterios claros para su adecuado ejercicio

por parte de quienes deben imponerlas.

Autores como Suárez Tamayo (2014) que se han preocupado por abordar el tema de las multas en la contratación estatal, confirman este hecho cuando sostienen que las relaciones contractuales están marcadas por la controversia y no por amistad o la cordialidad entre las partes.

Del análisis del caso de Unión Temporal Segundo Centenario y el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, en mi concepto, nos queda la enseñanza de que las multas se deben aplicar a tiempo, sin permitir dilaciones por parte de los contratistas ni de las aseguradoras. Por ello es fundamental estructurar bien la citación realizada al contratista, estableciendo claramente las cláusulas presuntamente incumplidas y los perjuicios que la actuación generó a la administración y actuar sin vacilaciones, pero naturalmente respetando el debido proceso.

Lo anterior, para no dejar la sensación ante la opinión pública de que las mismas se impusieron de manera tardía o irregularmente. De la lectura de la Resolución 01747 de 19 de julio de 2021, pudimos ver que la empresa sancionada, se centró en demostrar que la cláusula excepcional de la caducidad no era posible de pactar en el contrato objeto de debate, debido a que, en su parecer, entre otros aspectos, tanto la doctrina, como el Consejo de Estado habían determinado lo contrario (MINTIC, Resolución 01747, 2021).

Ese análisis de primera mano podría haber generado incertidumbre en el operador jurídico de la entidad estatal y si se estuviera frente a una condición menos gravosa que la acontecida, posiblemente hubiera entrado en debate jurídico, pero aquí recordar que el contrato firmado es ley para las partes (Código Civil Colombiano [C.C], 1873, art.1602) y que se están defendiendo recursos públicos y prevalece el interés general sobre el particular (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-207, 2021).

Sin embargo, el análisis del MINTIC (Resolución 01747, 2021) se enfocó en precisar cuál es el marco legal y la jurisprudencia existente sobre la caducidad y sus presupuestos y también realizó una valoración de la **tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad** para imponer la sanción de caducidad en el caso concreto. Esas son las herramientas en las que un servidor

público debe apoyarse para que su decisión esté sólida. Éste último aspecto, fue determinante para establecer la responsabilidad del contratista.

Es importante precisar, que la responsabilidad no recae solamente en el proceso sancionatorio, máxime al ser éste el último eslabón de una cadena de actividades previas que inician desde la etapa precontractual, que demanda de la Entidad Pública la elaboración de unos estudios previos serios, con un análisis de sector realizado concienzudamente, acorde a las verdaderas necesidades de la administración, con unos criterios de selección objetiva más exigentes que no obstante permitan la pluralidad de oferentes, no pierdan de vista el interés general y no persigan beneficios particulares de ningún tipo.

También es necesario establecer unos criterios claros para racionalizar y jerarquizar las presuntas sanciones a imponer a un contratista incumplido, evitando la discrecionalidad del servidor público y sus posibles excesos o carencias al aplicarlas para que no se vulnere la finalidad misma de la contratación estatal.

Una de las dificultades que con mayor frecuencia se presenta es que los contratistas reponen las decisiones iniciales de las audiencias de incumplimiento porque las citaciones no se encuentran bien sustentadas, no se aportan con suficiencia las pruebas, o no se tienen en cuenta por parte de los supervisores los tipos de contrato y sus particularidades, pues no todos los eventos adversos acaecidos en la ejecución de un contrato pueden considerarse como incumplimientos.

Los encargados de las áreas de contratos, a quienes como a todos los servidores públicos la Constitución les endilga una responsabilidad significativa (art. 6), están en la obligación de verificar todas las etapas del instrumento contractual, desde su planeación, su estructuración, su desarrollo y ejecución, hasta su finalización, pues son el respaldo del ordenador de gasto, a quien, de no ejercerse adecuadamente estos controles, le pueden sobrevenir procesos disciplinarios, fiscales, e incluso penales.

Durante la etapa contractual, es necesario que los supervisores e interventores sean personas idóneas para el desempeño de esta actividad, capacitadas permanente para ello, para que de manera imparcial y objetiva sean garantes del cumplimiento del contrato, pues su falta de

preparación es un factor que incide en el fracaso de muchos procesos de contratación.

Es necesario que los encargados de las áreas de compras y de contratos de las entidades elaboren un flujograma mental que sea coincidente con su manual de contratación, para que por ningún motivo se les escapen detalles en la revisión de los procesos a su cargo. Para ello, una buena práctica es la elaboración de listas de chequeo que se sigan escrupulosamente.

El seguimiento de la ejecución contractual debe ser una actividad que demande del encargado de ella, una responsabilidad exclusiva y constante. Con la aparición de figuras como la del Secop II, que facilitó en algunos sentidos los procedimientos contractuales y complicó otros, no se puede perder de vista que sólo es una herramienta y que la supervisión del contrato exige la vigilancia permanente por parte de las personas involucradas. No podemos deshumanizar ese control, ni perder de vista la importancia de cuidar lo público.

IV. CONCLUSIONES

De la lectura de los diferentes planteamientos sobre el tema pienso que, en mi concepto, el régimen sancionatorio contractual en Colombia en algunos casos parece no funcionar adecuadamente, entre otros múltiples factores por los siguientes: 1. No es aplicado a tiempo (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 20738, 2012), 2. No reestablece todo lo perdido, 3. Es afectado por la corrupción y el clientelismo (Cataño Vitola, 2018).

Las sanciones en la contratación estatal deben estar siempre precedidas del seguimiento estricto del debido proceso, pues no se le pueden endilgar responsabilidades a los contratistas sin antes escucharlos en audiencia. Con ello, de acuerdo con las complejidades de cada instrumento contractual los mismos puedan expresar sus planteamientos con respecto a la ejecución irregular y encausar el rumbo del contrato.

La citación a las audiencias por presunto incumplimiento debe ser elaborada por una persona idónea, por lo que el supervisor del contrato, de no ser abogado, deberá contar con al menos uno en su equipo de trabajo, para fusionar de manera coordinada los aspectos técnicos incumplidos, la cuantificación de los perjuicios sufridos y el soporte legal adecuado para no

vulnerar los derechos de ninguna de las partes.

La actividad sancionatoria no puede convertirse en una retaliación frente a los contratistas, sino en un mecanismo que persiga reorientar el cauce del presunto incumplimiento del contrato, para que con ello se logren los fines del Estado. De nada sirve sancionar, si con ello se entorpece la actividad que tenía planeada la administración.

Es una realidad el hecho de que las multas en Colombia se aplican de manera tímida, entre otros factores, por la falta de preparación de los supervisores de los contratos. Es por ello, que las entidades estatales deben fortalecer el acompañamiento a los mismos con el equipo jurídico, técnico, financiero y económico, para que no se improvise en las actuaciones administrativas por esta causa.

La administración, no puede extralimitarse en el ejercicio de las potestades excepcionales, pero tampoco puede permitir que los contratistas de manera deliberada entorpezcan los procesos sancionatorios postergando las diligencias y utilizando recursos tramposos para dilatar los procedimientos administrativos. Se requiere lograr un equilibrio en la actuación administrativa sancionatoria basada en su adecuada preparación, con soportes probatorios y fácticos sólidos.

Con los hechos más recientes de corrupción se vigoriza la idea de la necesidad de una vigilancia más estricta por parte de los entes de control, quienes no pueden limitarse a evidenciar que existieron situaciones irregulares en los medios, cuando ya no queda nada por hacer, sino que deben prevenirlas con efectividad desde la etapa precontractual.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, N. (24 de junio de 2016). ¿Cuáles son los requisitos de perfeccionamiento y de ejecución del contrato estatal?. Colombia Compra Eficiente.
<https://colombiacompra.gov.co/content/cuales-son-los-requisitos-de-perfeccionamiento-y-de-ejecucion-del-contrato-estatal>.
- Balcázar Moreno, A.B. (2012). La supervisión de los contratos estatales en las entidades autónomas del nivel nacional de la administración pública (Trabajo de grado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Buitrago Vargas, Y. M. (2014). Las multas y la cláusula penal pecuniaria en la contratación estatal. Naturaleza jurídica, pacto, validez, imposición por vía administrativa y control judicial (Trabajo de grado). Universidad Nacional de Colombia.
- Cataño Vitola, A.M. (2018). Entre el clientelismo político y la contratación pública: una aproximación a las prácticas clientelares en el municipio de Sahagún Córdoba durante el periodo 2008-2015 (Trabajo de grado). Universidad de Antioquia.
- Código Civil Colombiano [C.C]. (1873).
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html#1.
- Colombia Compra Eficiente. (2020a). Guía para el control social a la contratación en la gestión pública. Versión 1.
https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_para_el_control_social_a_la_contratacion_en_la_gestion_publica.pdf.
- Colombia Compra Eficiente. (29 de abril de 2020b). Concepto C-219 de 2020.
http://www.nuevaleislacion.com/files/susc/cdj/doct/cce_219_20.pdf.

Congreso de la República de Colombia. (28 de octubre de 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. [Ley 80 de 1993]. DO: 51818.

Congreso de la República de Colombia. (16 de julio de 2007). Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. [Ley 1150 de 2007]. DO: 51818.

Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Ley 1437 de 2011]. DO: 51818.

Congreso de la República de Colombia. (12 de julio de 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. [Ley 1474 de 2011]. DO: 51818.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (25 de mayo de 2006). Número único: 11001-03-06-000-2006-00050-00 [C.P: Enrique José Arboleda Perdomo].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (23 de septiembre de 2009). Radicación número: 25000-23-26-000-2001-01219-01(24639) [C.P: Myriam Guerrero de Escobar].

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (29 de noviembre de 2010). Radicación número: 11001-03-06-000-2010-00109-00(2040) [C.P: William Zambrano Cetina].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (22 de octubre de 2012). Radicación número: 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738) [C.P: Enrique Gil Botero].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (24 de julio de 2013). Radicación número: 73001-23-31-000-1997-14722-01(25131) [C.P: Jaime Orlando Santofimio Gamboa].

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (10 de octubre de 2013). Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00384-00 (2157) [C.P: Álvaro Namen Vargas].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (24 de octubre de 2013). Radicación número: 23001-23-31-000-2000-02857-01(24697) [C.P: Enrique Gil Botero].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (10 de septiembre de 2014). Radicación número: 68001-23-15-000-1994-09826-01(28875) [C.P: Jaime Orlando Santofimio Gamboa].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (21 de enero de 2021). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-04014-01 [C.P: Oswaldo Giraldo López].

Constitución Política de Colombia [C.P]. (1991).

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.

Corte Constitucional, Sala Plena. (1 de julio de 2015). Sentencia C-412 [M.P: Alberto Rojas Ríos].

Corte Constitucional, Sala Plena. (16 de mayo de 2019). Sentencia C-207 [M.P: Cristina Pardo Schlesinger].

Escobar Gil, R. (2013). Los contratos estatales en Colombia. Editorial Librería Jurídica Sánchez.

Galvis-Quintero, D. (2016). La colusión como una práctica restrictiva de la competencia que afecta gravemente los procesos de selección de contratistas. *Vniversitas*, 65(132), 133–196.

<https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj132.cprc>.

Instituto Nacional de Vías [INVÍAS]. (2014). Estudios y Diseños, Gestión Social, Predial y Ambiental, Construcción y Operación del Proyecto "Cruce de la Cordillera Central: Túneles del II Centenario - Túnel de la Línea y Segunda Calzada Calarcá – Cajamarca. Informe mensual ejecutivo. <https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/servicios-al-ciudadano/proyectos-invias/grandes-proyectos/2329-cruce-de-la-cordillera-central-a-mayo/file>.

Instituto de Desarrollo Urbano [IDU]. (2019). Instructivo estructuración y formulación del informe de presunto incumplimiento contractual. https://www.idu.gov.co/Archivos_Portal/Micrositios/Documentacion_contractual/Manuales/IN-GC-03_ESTRUCTURACI%C3%93N_Y_FORMULACI%C3%93N_DEL_INFORME_DE_PRESUNTO_INCUMPLIMIENTO_CONTRACTUAL.pdf.

Mariño Espinosa, L. (21 de septiembre de 2021). En audiencia ante un juez, legalizan captura de implicados en caso Centros Poblados. Asuntos Legales. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/fiscalia-presenta-detalles-del-caso-de-centros-poblados-en-audiencia-de-legalizacion-3235786>

Ministerio De Tecnologías De La Información Y Las Comunicaciones De Colombia [MINTIC]. (19 de julio de 2021). Resolución 01747. Por la cual se decide la actuación administrativa correspondiente al Expediente No. 26 de 2021 relacionado con el presunto incumplimiento y declaratoria de caducidad del Contrato de Aporte 1043 de 2020.

Ministerio De Tecnologías De La Información Y Las Comunicaciones De Colombia [MINTIC]. (s.f.). Contrato estatal de aporte No. 1043 de 2020 entre el fondo único de tecnologías de la información y las comunicaciones y Unión Temporal Centros Poblados Colombia 2020. <http://www.evaluamos.com/pdf/MINUTACONTRATOAPORTEREGIONB1043-2020VF.pdf>.

Prieto Medina, L.C. (2019). Naturaleza jurídica del incumplimiento en los contratos administrativos (Trabajo de grado). Universidad Militar Nueva Granada.

Rodríguez Tamayo, M.F. (2007). La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa. Editorial Rosarista.

Suárez Tamayo, D. (2014). Cláusula de Multas y penal Pecuniaria. Serie: Las Cláusulas del Contrato Estatal. Librería Jurídica Sánchez LTDA.

Unión Temporal Segundo Centenario construirá el túnel de La Línea. (s.f.). Portafolio.
<https://www.portafolio.co/economia/finanzas/union-temporal-segundo-centenario-construira-tunel-linea-232582>.