



Bogotá D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Asunto	Proceso ordinario de controversia contractual
Radicación No.	11001-33-43-060-2018-00212-00
Accionantes	Sociedad Multiyesos Ltda
Accionado	Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional
Sentencia No.	2021-0231RD
Tema	Competencia para expedir acto de declaratoria de incumplimiento
Sistema	Oral

Contenido

1. ANTECEDENTES.....	2
2. PARTES.....	2
3. LA DEMANDA.....	2
3.1 HECHOS RELEVANTES.....	3
3.3.1 ACERCA DE LA SELECCIÓN DEL CONTRATISTA Y PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO.....	3
3.3.2 DEL TRÁMITE DE LA ACTUACIÓN SANCIONATORIA.....	3
3.3.3 ACERCA DEL ACTO DE SANCIÓN E IMPUGNACIÓN.....	4
3.3.4 ACERCA DEL PERJUICIO SUFRIDO POR EL CONTRATISTA.....	4
3.3.5 ACERCA DE LA NATURALEZA DEL CENTRO SOCIAL DE OFICIALES DE LA POLICÍA NACIONAL.....	4
3.2 PRETENSIONES.....	5
3.3 NORMAS VIOLADAS.....	5
3.4 CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.....	5
3.4.1 VIOLACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LA LEY POR EXPEDICIÓN IRREGULAR.....	6
3.4.2 FALSA MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ACUSADOS.....	7
4. LA DEFENSA.....	9
4.1 ACERCA DE LOS HECHOS RELEVANTES.....	9
4.2 ACERCA DE LAS PRETENSIONES.....	9
4.3 EXCEPCIONES.....	9
4.4 RAZONES DE LA DEFENSA.....	9
5. INTERVINIENTE SEGUROS DEL ESTADO.....	11
5.1 ACERCA DE LAS PRETENSIONES.....	11
5.2 ACERCA DE LOS HECHOS QUE SIRVEN DE FUNDAMENTO AL MEDIO DE CONTROL.....	12
5.3 FUNDAMENTO JURÍDICO.....	12
5.3.1 CONFIGURACIÓN DE CAUSAL DE EXCLUSIÓN Y EXIMIENTE DE RESPONSABILIDAD DEL ASEGURADOR.....	12
5.3.2 MODIFICACIÓN DEL ESTADO DE RIESGO.....	14
5.3.3 VIOLACIÓN DEL DEBIDO PROCESO Y DEL DERECHO DE AUDIENCIA Y DE DEFENSA.....	16



5.3.4 INEXISTENCIA DEL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO Y VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.....	20
6. TRÁMITE	23
6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN	24
6.1 PARTE DEMANDANTE.....	24
6.2 PARTE DEMANDADA.....	28
7. CONCEPTO DE LA AGENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO	30
8. CONSIDERACIONES	30
8.1 TESIS DE LAS PARTES.....	31
8.2 PROBLEMA JURÍDICO.....	31
8.2.1 ACERCA DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTRATANTE.....	32
8.2.2 ACERCA DEL DEBIDO PROCESO SANCIONATORIO.....	35
8.3 EL CASO CONCRETO	41
8.6 CONDENA EN COSTAS.....	41
8.7 ARCHIVO.....	41
9. DECISIÓN.....	41

1. ANTECEDENTES

Agotadas las etapas del proceso declarativo ordinario pasa a proferirse sentencia dentro del presente proceso.

2. PARTES

Son partes del proceso las siguientes:

A.	Demandante	Identificación
1	Sociedad Multiyesos Ltda	C.C. 1.000.000.000
B.	Demandada	
1	Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional	
C.	Ministerio Público	
1	Procuraduría 79 Judicial I para Asuntos Administrativos de Bogotá	
D.	Tercero con interés	Identificación
1	Sociedad Seguros del Estado S.A.	Nit. 860.009.578-6

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se abstuvo de intervenir en este proceso.

3. LA DEMANDA

Los elementos esenciales de la demanda se resumen a continuación



3.1 HECHOS RELEVANTES

Los hechos se resumen cronológicamente:

3.3.1 ACERCA DE LA SELECCIÓN DEL CONTRATISTA Y PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO

Se relata en la demanda que el accionante participó en un proceso contractual que publicó el Centro Social de Oficiales de la Policía Nacional, Nit. 830028694-1 en su condición de representante del CONSORCIO AZULES CESOF Nit. 901036814-2, bajo el Contrato de Obra No. 08-06-181-2016, cuyo objeto es "LA OBRA PARA LA REMODELACIÓN DE ZONAS AZULES DE AFILIADOS DEL CENTRO SOCIAL DE OFICIALES CESOF DE LA POLICÍA NACIONAL, UBICADO EN LA AVENIDA BOYACÁ N. 142 A-55 DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ."

Se constituyó la Póliza 17-44-101145610 del 28 de diciembre de 2016, expedida por Seguros del Estado S.A., en la cual se incluyó un amparo de cumplimiento por valor de \$149.486.60 con vigencia entre el 28 de diciembre de 2016 y el 9 de diciembre de 2017.

Se hicieron varias adiciones y prórrogas durante la ejecución contractual; sin embargo, se presentó un incumplimiento parcial del cronograma de obra, iniciando la administración del Centro Social de Oficiales un proceso administrativo de incumplimiento conforme al Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

3.3.2 DEL TRÁMITE DE LA ACTUACIÓN SANCIONATORIA

En el oficio de citación a audiencia de debido proceso, dentro de las formalidades del Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, indicó que el contratista Consorcio Azules CESOF, presuntamente estaba incumpliendo con la ejecución del contrato y lo cita para audiencia de incumplimiento para debatir lo ocurrido.

En desarrollo de la audiencia de debido proceso la accionada presentó las circunstancias de hecho que motivaron la actuación, enunciando las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista, entre ellas una multa y sobre esta base se hicieron los cargos al contratista.

Durante las diligencias de audiencia de debido proceso el contratista fue escuchado en descargos, expuso las circunstancias que se habían presentado por el presunto incumplimiento y solicitó pruebas a la entidad contratante, indicando que el motivo de la mora en cumplir algunas actividades de obra era por haber incluido nuevos ítems que no se habían contemplado en el estudio previo y pliego respectivo, más otras obras que no eran del contrato sino de una obra de cafetería.

En el mismo sentido se pronunció la aseguradora, quien rindió descargos y solicitó pruebas, frente al cargo de multa por el presunto incumplimiento parcial en su momento.

Según el Informe de Supervisión del 11 de septiembre de 2017 sobre el incumplimiento parcial de actividades de obra, la demandada ha debido, de ser el caso, imponer como sanción la multa, que fue el cargo sobre el cual se edificó el proceso administrativo, pues el Consorcio no fue citado frente a cargos sobre la caducidad del contrato.

La demandada practicó inspección ocular al sitio de la obra entre las partes, dejando constancia de las actividades pendientes por terminar, entre ellas unos vidrios templados,



vidrio curvo de fachada que estaba en proceso de acondicionamiento para su instalación, así como el sistema de jacuzzi y sauna que estaba subcontratado con la empresa Vikingos.

La demandada dentro del proceso administrativo de debido proceso concedió al contratista una prórroga para terminar la obra, teniendo en cuenta que estaba pendiente un pago de orden de 30 millones de pesos, tal como consta en el contrato adicional.

El Consorcio explicó a la entidad que estaba pendiente traer unos materiales e iniciar el trabajo de redes, pero requería de los recursos que se habían pactado en la última adición, no obstante, la demandada no entregó el dinero que había pactado en el contrato de acuerdo a la última modificación a la forma de pago.

De igual manera se presentó a la entidad un contrato de cesión para poder culminar la obra y tampoco fue aceptado, con el argumento de que el Consorcio le debía a la empresa Vikingos como subcontratista de instalación de sauna y jacuzzi, hecho que no era fundamento para no aceptar la terminación de la obra, pues el consorcio se había desfinanciado por las obras ajenas que impuso terminar la misma entidad a través de un subcontratista y que no pertenecían al Contrato 08-06-181-2016.

3.3.3 ACERCA DEL ACTO DE SANCIÓN E IMPUGNACIÓN

En la diligencia administrativa de presunto incumplimiento iniciada el 30 de octubre de 2017 se argumentó que el Consorcio podía terminar la obra, pero no se le permitió hacerlo y por el contrario se le vulneró el debido proceso decretando la caducidad del contrato mediante la Resolución 351 del 22 de noviembre de 2017, declarándose la ocurrencia del siniestro de incumplimiento del contrato con cargo a la póliza 17-44.10114561.

El Consorcio y la Aseguradora interpusieron recurso de reposición haciendo énfasis en el debido proceso, por el cambio del cargo que habían hecho inicialmente de multa, resultando con la imposición de caducidad del contrato.

La Administración negó los argumentos de los recurrentes confirmado la decisión mediante la Resolución 681 del 24 de noviembre de 2017.

3.3.4 ACERCA DEL PERJUICIO SUFRIDO POR EL CONTRATISTA

En la Resolución 351 del 22 de noviembre de 2017 se indicó que el fallo sería publicado en el SECOP y que se comunicaría sobre la inhabilidad a la Procuraduría General de la Nación y a la Cámara de Comercio.

Con el ánimo del demandante de seguir trabajando como arquitecto y como representante legal de la sociedad Multiyesos Ltda. (integrante del Consorcio), se presentó a otros procesos de licitación de obra pública, encontrándose con la sorpresa de que está con anotación de inhabilidad informada por el Centro Social de Oficiales de la Policía Nacional.

En la Resolución 351 del 22 de noviembre de 2017 se impuso al contratista una multa por pago anticipado de perjuicios equivalente al lucro cesante dejado de percibir por la entidad equivalente a \$1.918.164.27, suma que no debía incluirse como sanción por no estar probada dentro de la audiencia de debido proceso.

3.3.5 ACERCA DE LA NATURALEZA DEL CENTRO SOCIAL DE OFICIALES DE LA POLICÍA NACIONAL



De acuerdo con el Artículo 2 de la Ley 80 de 1993 el Centro Social de Oficiales de la Policía Nacional no es una entidad pública, pues dice ser desconcentrada de la Dirección de Bienestar Social de la Policía, que no maneja recursos públicos, porque los recursos son los aportes de los oficiales activos y pensionados, más los servicios que prestan como club, pero más allá del derecho tomaron las decisiones demandadas.

Si la naturaleza jurídica de la entidad no es pública sino privada, tiene un manual de contratación, no se rige por la Ley 80 de 1993, luego no está obligada a publicar en SECOP y menos reportar a la Procuraduría y Cámara de Comercio, pues no tenía facultad para ello, ya habían sancionado al demandante con la caducidad, cobraron la póliza de seguro y le dejaron sin trabajo con el reporte ante dichas autoridades, vulnerando el debido proceso y sin facultades para hacerlo.

Los Centros Sociales en relación al origen de sus ingresos son por cuotas de administración, afiliación e ingresos originados por el desarrollo de su misionalidad, dineros que ingresan a su patrimonio como privados y cuya misionalidad es mejorar el servicio que prestan, según se desprende de la comunicación oficial del 3 de noviembre de 2017 del Área Jurídica de la Secretaría General de la Policía Nacional.

3.2 PRETENSIONES

Las pretensiones han sido planteadas de la siguiente forma:

"1. Que se declare la Nulidad de los Actos Administrativos contenidos en las Resoluciones N. 351 del 22 de noviembre de 2017 y la resolución N. 681 del 24 de noviembre de 2017, por medio de la cual el Centro Social de Oficiales de la Policía Nacional declaró la caducidad del contrato, hizo efectiva la póliza e impuso sanción de inhabilidad contra la parte demandante.

2. Que, como consecuencia de la anterior declaración, se reinicie el procedimiento de debido proceso, previsto en el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, garantizando los derechos de defensa, contradicción y debido proceso.

3. Que, se restablezcan los derechos del contratista Consorcio Azules Cesol conformado por la empresa MULTIYESOS LTDA Y el señor GERMÁN GARCÍA Solicitando a las autoridades correspondientes, el levantamiento de la sanción de inhabilidad, por falta de competencia para solicitar la inscripción de la misma.

4. Que como restablecimiento del derecho no se haga efectiva la multa consignada en la resolución N. 351 del 22/11/2017, equivalente a UN MILLÓN NOVECIENTOS DIECIOCHO MIL CIENTO SESENTA Y CUATRO PESOS CON VEINTISIETE CENTAVOS (\$1.918.154.27), por ser inadecuada e improcedente."

3.3 NORMAS VIOLADAS

Como normas violadas la parte actora invoca las siguientes disposiciones:

Constitución Política : Artículos 1, 2, 6, 13, 29, 93 y 209
Ley 1474 de 2011 : Artículo 86
Ley 80 de 1993
Decreto 1582 de 2015

3.4 CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN



Como cargos de nulidad fueron planteados los siguientes:

3.4.1 VIOLACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LA LEY POR EXPEDICIÓN IRREGULAR

Con la expedición de los actos acusados se incurrió en violación de los artículos 1, 2, 6, 13, 29, 93 y 209 de la Constitución Política.

Estos principios deben ser acatados sin excepción al interior de toda actuación administrativa, pero el Centro Social de Oficiales de la Policía Nacional, no tuvo en cuenta estos principios al iniciar un proceso sancionatorio de debido proceso por presunto incumplimiento, citando al contratista y a su garante, anunciando en el oficio de citación los hechos, las normas violadas las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación.

Como posible consecuencia se menciona la multa, conforme se pactó en el contrato, pero en la medida que se agota este debido proceso, siempre el fin era imponer la multa y culmina declarando la caducidad del contrato. esto afecta los artículos 1, 2, 6, 13 y 29 por cuanto no es de un estado social de derecho el no garantizar los derechos y principios consagrados en la Constitución.

El actuar de la demandada vulnera la Constitución y la Ley 1474, al variar las reglas de igualdad y debido proceso, con extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

El Artículo 29 superior prevé que el debido proceso se debe aplicar a toda clase de actuaciones administrativas y debe observar las formas propias del juicio, pero en este caso, vulnera procedimiento sancionatorio porque cambian las reglas para las cuales fue citado el contratista.

Se vulnera el Artículo 93 superior, pues los derechos y deberes de la Carta se interpretan conforme a los tratados y convenios, lo que brinda seguridad jurídica a las decisiones, pues la diferencia de trato a las partes del contrato estatal debe estar justificada porque se varía la sanción, pues la peculiar personalidad del Estado o el interés público no son suficientes para asumir que no es viable una diferencia de trato, si examinar si está o no justificada la variación.

El Artículo 209 de la Carta se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, imparcialidad, publicidad entre otros, para cumplir con los fines del Estado. En este caso, el Centro Social de Oficiales, frente al presunto incumplimiento, no escucha las objeciones presentadas, frente al cambio de sanción, porque pasó de una multa a declaratoria de caducidad del contrato. No se desconoce el incumplimiento contractual del contratista, pero primero debe conminársele a cumplir y luego, si se presenta la parálisis de la obra como se indica en el proceso sancionatorio, debe ser citado de nuevo para que el cargo se haga por estos hechos y como posible sanción la declaratoria de incumplimiento.

No resulta posible la defensa en estas circunstancias dada la variación del debido proceso y automáticamente se prefiere un fallo con tal vulneración a principios rectores de la contratación estatal.

Vulnera la demandada de forma tajante el Artículo 86 de la Ley 1474, que establece las reglas del debido proceso al existir un trato desigual, existió diferencia entre el medio y el fin del procedimiento utilizado para sancionar. De otra parte, existiría incongruencia entre la motivación y la decisión, pues declara el incumplimiento con base en dicho cambio procesal sin escuchar a las partes respecto de ello, tal como lo precisara la aseguradora en su intervención.



El objeto de la declaratoria de la caducidad es evitar la paralización de la ejecución de un contrato de tal forma que se pueda continuar inmediatamente su ejecución a través de otro contratista o de su garante, tal como lo ha precisado la Corte Constitucional en sentencia C 949 de 2001.

En caso de caducidad, una vez agotado el debido proceso y con garantía de los derechos de defensa y contradicción del contratista y su garante de conformidad con lo previsto en el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 se proferirá acto administrativo que además de la declaratoria de caducidad, procede a hacer efectiva la cláusula penal o a cuantificar el monto del perjuicio y a ordenar su pago tanto al contratista como al garante. En este evento el acto administrativo constituye el siniestro en las garantías otorgadas mediante póliza de seguro.

En conclusión, para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento del procedimiento debe ceñirse al señalado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. este procedimiento está conformado básicamente por 3 etapas:

- Citación a audiencia
- Celebración de audiencia en la que se enuncian las cláusulas y normas posiblemente infligidas y sus consecuencias, se da el uso de la palabra al contratista para presentar y controvertir pruebas.
- Emisión de resolución motivada en la que se decide si se impone o no la multa.

3.4.2 FALSA MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ACUSADOS

Este cargo plantea el siguiente problema jurídico: los actos administrativos expedidos por el Centro Social de Oficiales de la Policía Nacional han sido expedidos en forma irregular, con falsa motivación, con desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, y con desviación de poder como a continuación se explica.

Mediante actuación administrativa 327 del 24 de octubre de 2017, se fijó el 30 de octubre de ese año a las 8:00 am para dar inicio a la audiencia de presunto incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, citándose al representante legal del consorcio y a la aseguradora.

Con la citación se acompaña el último Informe de Supervisión, Número 32908 del 25 de octubre de 2017, que reporta el presunto incumplimiento, a fin de que los interesados conocieran las razones que motivaban la audiencia y las consecuencias posibles, de mantener un comportamiento contrario a la ejecución contractual en los términos pactados. Lo anterior en aplicación del procedimiento administrativo, previsto en el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Como posible consecuencia se impondría una multa.

Las audiencias del 1 y del 9 de noviembre de 2017 se desarrollaron con la presencia de las partes, en donde se escucharon los descargos y la solicitud de pruebas en atención al debido proceso.

El primero de noviembre de 2017 se dio inicio a la audiencia de trámite de incumplimiento, en la que el contratista rindió descargos y el garante se reservó el derecho, posteriormente se decreta la práctica de pruebas, el apoderado del garante solicita un informe por parte de la supervisión del contrato sobre el estado de ejecución de actividades, en el cual hace un análisis detallado del proceso y su incumplimiento, lo cual se consigna en el acto administrativo.



En cuanto a la oportunidad para declarar el incumplimiento y la caducidad administrativa, el Centro Social de Oficiales aplica el Manual de Contratación Estatal, la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios; pero su naturaleza jurídica no le permite hacer otras actuaciones por cuanto los dineros que maneja no son públicos.

En los alegatos de conclusión del proceso administrativo el contratista expresó que se habían presentado imprevistos para terminar la obra, presentando varias soluciones para su continuidad, el presunto incumplimiento era por un aumento de actividades que estaba en trámite, que se vencía el 20 de octubre de 2017, ya que la obra debía culminar el 9 de diciembre de 2017.

La demandada desborda su poder, al hacer cargos para imponer una multa y posteriormente declarar la caducidad del contrato, con el argumento de la paralización de la obra, hecho que se subsanaba con el tiempo, pues había un cronograma de actividades hasta el plazo final, pero el debido proceso era imponer la multa y no motivar la actuación con el argumento de la paralización de la obra. para realizar los fines del Estado, en este caso la demandada impone cláusulas exorbitantes que sólo pueden imponerse con potestades constitucionales y legales. El Centro Social de Oficiales es desconcentrado de la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional, que sí es una entidad pública con potestad de declarar la caducidad administrativa de los contratos, pero no puede hacerlo el Centro Social de Oficiales por cuanto sus dineros no son públicos.

En los actos administrativos cuya nulidad se pretende se precisan las facultades exorbitantes para imponer sanciones como la multa y la caducidad, pero el debido proceso indicaba que debía ser una multa para conminar a cumplir y no automáticamente caducar el contrato, vulnerando la Constitución y la ley, por ahí debió ponerse el cargo. Se vulnera el debido proceso porque el contratista se defiende de una multa, pero no por una declaratoria de caducidad, lo que afectó sus derechos, ya que si bien se recurrió la decisión, ésta se mantuvo con firmeza, máxime cuando la administración dio lugar al presunto incumplimiento al no girar los recursos según el porcentaje de la obra, conforme a una modificación que se hiciera a la forma de pago, de forma que no podría argumentar incumplimiento, cuando la obra tenía avance y requería de recursos para su terminación. Ahora, la demandada impuso cantidades de obra fuera del objeto contractual que no debía hacerse, impuso un subcontratista para continuar la obra, tema que se indicó en la audiencia, pero en ese momento no se ventiló porque el objeto era otro.

Existe falsa motivación cuando la demandada, con su decisión sancionatoria vulnera el debido proceso, porque existe una evidente variación sustancial de las circunstancias administrativas en las que se fundó el acto administrativo, referido Literal a) del Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, siendo importante esta mención por tratarse del debido proceso así:

Del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 en su literal a) dice que hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan y de las consecuencias que podría derivar para el contratista el desarrollo de la actuación administrativa, es así en el caso concreto y revisado el oficio citatorio por medio del cual se convoca a la audiencia del Artículo 86, de manera expresa en el oficio citatorio a Folio 9 (consecuencias del presunto incumplimiento) se hace mención de una multa y posteriormente en su decisión sanciona con declaratoria de incumplimiento con inhabilidad de 5 años para el demandante, según consta en comunicaciones ante la Procuraduría y Cámara de Comercio siendo esto un desconocimiento del principio de legalidad y en consecuencia una vulneración del debido proceso, sin oportunidad de defensa, pues ha debido sancionarse con multa y no con caducidad del contrato, pues no se permitió que continuara su ejecución



4. LA DEFENSA

La parte demandada descurre el traslado mediante el escrito que corre a folios 231 y siguientes:

4.1 ACERCA DE LOS HECHOS RELEVANTES

Respecto de los hechos, la autoridad accionada indica que en los términos del Artículo 167 del Código General del Proceso, deben ser demostrados por la parte actora.

Señala además que tiene como ciertos aquellos verificables mediante los documentos aportados con la demanda, aclarando que no son ciertas aquellas apreciaciones que hace la parte demandante sin sustento probatorio y por ende deben ser demostradas.

4.2 ACERCA DE LAS PRETENSIONES

La autoridad accionada se opone expresamente a la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

4.3 EXCEPCIONES

Como excepción fue planteada la innominada o genérica, en virtud de la cual, y en los términos del artículo 282 del Código General del Proceso en virtud de la remisión que hace el Artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, correspondiendo al juzgador de manera oficiosa declarar mediante sentencia aprobada cualquier excepción que así encuentre.

4.4 RAZONES DE LA DEFENSA

Como fundamento de la defensa se indica que al contrato es aplicable la normatividad contenida en La Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el decreto 1082 de 2015, aplicable a todo el régimen de contratación pública.

Este régimen es aplicable a aquellas entidades enumeradas en el Artículo 2 de la Ley 80 de 1993, entre las que se incluyen de forma general los organismos o dependencias del Estado a los que la Ley otorga la capacidad para celebrar contratos.

La Policía Nacional mediante las resoluciones 00103 del 15 de enero de 2010 y 03430 del 21 de septiembre de 2011, modifica la Estructura Orgánica Interna y crea, entre otras dependencias, la Dirección de Bienestar Social y el Centro Social de Oficiales, por lo que resulta incuestionable que se pretenda poner en tela de juicio, bajo argumento improcedente la calidad de entidad estatal del mencionado Centro Social, cuánto desde la misma norma se está definiendo dicha condición. En este sentido, al ser una entidad que a la vez hace parte de la Dirección General de la Policía Nacional, es irrefutable que se trata de una entidad estatal, por lo que debe sujetarse al régimen de contratación antes señalado.

De esta forma no era facultativo de la entidad elegir si se inhabilitaba al contratista, pues dicha inhabilidad es uno de los efectos jurídicos de la declaratoria de caducidad del contrato. Al respecto reza el artículo 8 de la Ley 80 de 1993 lo siguiente:

"DE LAS INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES PARA CONTRATAR



1o. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Son inhábiles para participar en licitaciones ~~o concursos~~ y para celebrar contratos con las entidades estatales

- a. Las personas que se hallen inhabilitadas para contratar por la Constitución y las leyes*
- b. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Quienes participaron en licitaciones ~~o concursos~~ o celebraron los contratos de que trata el literal anterior estando inhabilitados.*
- c. Quienes dieron lugar a la declaratoria de caducidad.*
- d. Quienes en sentencia judicial hayan sido condenados a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas y quienes hayan sido sancionados disciplinariamente con destitución.*
- e. Quienes sin justa causa se abstengan de suscribir el contrato estatal adjudicado.*
- f. Los servidores públicos.*
- g. <Aparte subrayado condicionalmente exequible> <Aparte tachado derogado por el Artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Quienes sean cónyuges o compañeros permanentes y quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con cualquier otra persona que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación ~~o concurso~~.*
- h. <Aparte tachado derogado por el Artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Las sociedades distintas de las anónimas abiertas en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios tenga parentesco en segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el representante legal o con cualquiera de los socios de una sociedad que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación ~~o concurso~~.*
- i. Los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado la caducidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos forman parte con posterioridad a dicha declaratoria.*

<Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Las habilidades a que se refieren los literales c) d) e i) se extenderán por un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ejecutoria del acto que declaró la caducidad, o de la sentencia que impuso la pena, o del acto que dispuso la destitución, las previstas en los literales b) y e), se extenderán por un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ocurrencia del hecho de la participación en la licitación ~~o concurso~~ o de la celebración del contrato o de la expiración del plazo para su firma."

Según lo expuesto, al declararse la caducidad de un contrato, la norma dispone que automáticamente se produzca la inhabilidad por un término de 5 años, de forma que no era facultativo para la demandada elegir si se otorgaba o no, pues se trataba de una consecuencia lógica del ejercicio de la Facultad de la administración.

No podía entonces la administración omitir este efecto jurídico de conformidad con el principio de legalidad, pues no le quedaba alternativa distinta a reportar a la Procuraduría las novedades del caso para proceder de conformidad.

En cuanto al derecho al trabajo que se alega por la parte actora, debe tenerse en cuenta que el contrato estatal no tiene como finalidad la satisfacción de intereses particulares, sino intereses públicos como lo prevé el Artículo Tercero¹ de la Ley 80 de 1993.

¹ "los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios



Así las cosas, de conformidad con la Cláusula Vigésima Octava del Contrato 08-06-181 del 19 de diciembre de 2016, suscrito entre las partes intervinientes en la presente controversia y respecto del cual la demandada decretó la caducidad, el régimen legal aplicable era el Estatuto general de contratación administrativa vigente (ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios).

Además, en la Cláusula Vigésima Séptima se determinó que si se presentaba algún hecho constitutivo de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista y que afecte de manera grave y directa a la ejecución del contrato y evidencie que se puede conducir a su parálisis, la demandada mediante acto administrativo debidamente motivado podrá decretar la caducidad y ordenar su liquidación en el estado en que se encuentre, de conformidad con lo previsto en el Artículo 18 de la Ley 80 de 1993.

Seguidamente, en la Cláusula Décima Octava se estableció que en caso de presentarse cualquiera de las circunstancias establecidas en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 80 de 1993, debidamente establecidas y documentadas, la entidad contratante podría hacer uso de las facultades excepcionales allí previstas.

De lo dicho anteriormente, se tiene que, dada la naturaleza pública de la demandada y las normas aplicables al contrato, esta contaba con plena competencia y capacidad para declarar la caducidad de este a través de acto administrativo debidamente motivado y como efectivamente sucedió.

Finalmente, revisada la Resolución 351 del 22 de diciembre de 2017, se concluye que contrario a lo manifestado por la parte actora, la demandada se ciñó al procedimiento legalmente establecido para proferir el acto administrativo, sin que se vislumbre vulneración de las normas invocadas como violadas, puesto que el procedimiento sancionatorio estuvo acorde con lo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Debe tenerse en cuenta que la accionada gozaba de plena competencia para declarar la caducidad del contrato derivado de los incumplimientos puestos de presente por el supervisor y la habilidad impuesta para contratar, junto a su publicación en el SECOP y el reporte a la Procuraduría General de la Nación y a la Cámara de Comercio, lo que obedece a la obligación legal establecida en el Artículo 8 de la Ley 80 de 1993.

De otro lado, no se ha vulnerado el derecho al trabajo del demandante, en tanto la inhabilidad para contratar solamente aplica a entidades públicas, pudiendo entonces ejercer su profesión en el sector privado.

Al no existir responsabilidad imputable a la demandada deben denegarse las pretensiones.

5. INTERVINIENTE SEGUROS DEL ESTADO

Los acápites del pronunciamiento de esta aseguradora se resumen a continuación:

5.1 ACERCA DE LAS PRETENSIONES

públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

<Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007> Los particulares Por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, ~~además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado,~~ colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.”



La sociedad aseguradora manifiesta que se adhiere a las pretensiones de la demanda.

5.2 ACERCA DE LOS HECHOS QUE SIRVEN DE FUNDAMENTO AL MEDIO DE CONTROL

La sociedad aseguradora manifiesta que se adhiere a los hechos que sirvieron de fundamento a la acción presentada por la demandante.

5.3 FUNDAMENTO JURÍDICO

En relación con los presupuestos jurídicos en que se fundamentan las pretensiones se plantean las siguientes consideraciones:

5.3.1 CONFIGURACIÓN DE CAUSAL DE EXCLUSIÓN Y EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD DEL ASEGURADOR

La contratación estatal se fundamenta en unos principios con los que se busca cumplir con los fines del Estado, a través de una prerrogativa pública. Así, previo a la celebración de cualquier contrato es de obligatorio cumplimiento el estructurar e identificar las necesidades que se busca suplir y su solución, por lo que surge el principio de planeación con miras a satisfacer esta necesidad de manera más eficiente. Al respecto se ha dicho:

*"Principio de planeación. **Impone que la decisión de contratar no sea el resultado de la imprevisión, la improvisación o la discrecionalidad de las autoridades, sino que obedezca a reales necesidades de la comunidad, cuya solución ha sido estudiada, planeada y presupuestada por el Estado con la debida antelación, con la única finalidad de cumplir los cometidos estatales.** Los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad. Omitir dicho deber o principio puede conducir a la nulidad absoluta del contrato por ilicitud del objeto."² (Negrilla, subrayado y bastardilla fuera de texto original)*

Respecto de la omisión por parte de la administración en cuanto al deber de planeación se ha expresado lo siguiente:

"1.9. Omisión al deber de planeación.** En tal virtud, el deber de planeación, como manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica. **Bajo estos presupuestos, es necesario que los contratos estatales estén debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y así satisfacer el interés público.** Omitir dicho deber conduce a la nulidad absoluta del contrato por ilicitud del objeto. Por otro lado, **la Administración y sus funcionarios son responsables por el incumplimiento del deber legal de contar con estudios planos y diseños definitivos, previamente al procedimiento de selección, cuando tales omisiones ocasionen daños antijurídicos al contratista.** La negligencia, improvisación y falta de planeación de la Administración no es excusa para desconocer las obligaciones a su cargo, **sobre todo cuando el contratista asume de buena fe el contrato para ejecutar. Estas pautas también aplican a los contratos adicionales que son indispensables e inherentes a la

² <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/jurisprudencia/sintesis/12248>



naturaleza del contrato principal, toda vez que resultan necesarios para la cumplir el objeto contratado.

*Debe aclararse que no toda falencia en la planeación del contrato implica la nulidad del mismo por ilicitud del objeto, ello **ocurre cuando hay falencias que desde el momento de la celebración del contrato ponen en evidencia que el objeto contractual no podrá ejecutarse** o que su ejecución va a depender de situaciones indefinidas o inciertas por necesitar de decisiones de terceros o que los tiempos de ejecución del contrato no podrán cumplirse.”³ (Negrilla, subrayado y bastardilla fuera de texto original)*

Sobre la planeación como actividad netamente precontractual y es de la contratación estatal el Consejo de Estado en sentencia⁴ de la Sección Tercera fechada el 31 de agosto de 2006 señaló:

"Este principio, entonces, tiene importantes implicaciones desde mucho antes de la convocatoria a proponer, pues en esta etapa preliminar resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos aspectos relevantes: ...

(ii) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia de la modalidad o tipo contractual que se escoja; (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc, cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc; (iv) los costos, proyecciones, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc, que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato...” (Negrilla fuera de texto)

Así las cosas, verificada la ocurrencia de circunstancias que tipifican exclusiones, es necesario determinar la improcedencia del pago del siniestro con cargo a la póliza, siendo el caso destacar lo previsto en el numeral segundo acápite de exclusiones de la póliza:

"2. EXCLUSIONES.

LOS AMPAROS OTORGADOS EN LA PRESENTE PÓLIZA NO OPERARÁN CUANDO LOS DAÑOS A LA ENTIDAD ESTATAL ASEGURADA SE GENEREN POR:

2.1 CAUSA EXTRAÑA, ESTO ES, LA FUERZA MAYOR O CASO FORTUITO, EL HECHO DE UN TERCERO O LA CULPA EXCLUSIVA DE LA VÍCTIMA (LA ENTIDAD ESTATAL ASEGURADA)..”

³ <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/jurisprudencia/sintesis/12248>

⁴ Expediente 14287



Esta estipulación no corresponde solamente a lo pactado en el contrato, sino que corresponde a una derivación de lo ordenado por el Decreto 1082 de 2015, norma que prevé lo siguiente:

"Artículo 2.2.1.2.3.2.3. Exclusiones. La Entidad Estatal solamente admitirá las siguientes exclusiones, en el contrato de seguro que ampara el cumplimiento de los contratos que suscriba, y cualquier otra estipulación que introduzca expresa o tácitamente exclusiones distintas a estas, no producirá efecto alguno:

- 1. Causa extraña, esto es la fuerza mayor o caso fortuito, el hecho de un tercero o la culpa exclusiva de la víctima.*
- 2. Daños causados por el contratista a los bienes de la Entidad Estatal no destinados al contrato.*
- 3. Uso indebido o inadecuado o falta de mantenimiento preventivo al que está obligada la Entidad Estatal.*
- 4. El deterioro normal que sufran los bienes entregados con ocasión del contrato garantizado como consecuencia del transcurso del tiempo."*

Se evidencia entonces una causal de exclusión y de falta de cobertura, en tanto el hecho dañoso no está contemplado dentro de las coberturas contratadas por la aseguradora y es totalmente atribuible a la administración.

Lo anterior se encuentra soportado en el hecho de que fue el mismo Centro Social de Oficiales en el que planeó el proceso, pero una vez se suscribió e inició su ejecución, requirió la realización de nuevas obras y de obras adicionales, es decir que requirió mayor y nueva cantidad de obra que no se encontraba contemplada en el contrato amparado por esta aseguradora.

Las nuevas actividades y cantidades de obra se encuentran soportadas y debidamente descritas por el demandante y también se encuentran en el expediente contractual y el del procedimiento administrativo sancionatorio, pues ello fue puesto de presente en el mismo.

Así las cosas, es menester indicar que los supuestos incumplimientos alegados por la demandada fueron causados por ella, al faltar al principio objetivo de planeación y prever en la etapa precontractual lo que realmente requería, la necesidad de contratar, pues una vez suscrito el contrato empezó a solicitar nuevas actividades al contratista, generando su desfinanciación y el desencadenamiento de los hechos siguientes, dado que dichas actividades fueron exigidas pero no pagadas al contratista, tanto así que tuvo que adquirir créditos con particulares.

Es entonces indiscutible que existe una causal de exclusión de responsabilidad contemplada en la póliza y que no fue tenida en cuenta por la demandada al declarar el siniestro y pagó con base en los amparos del seguro.

5.3.2 MODIFICACIÓN DEL ESTADO DE RIESGO

El Artículo 1060 del Código de Comercio prevé lo siguiente:

"ARTÍCULO 1060. <MANTENIMIENTO DEL ESTADO DEL RIESGO Y NOTIFICACIÓN DE CAMBIOS>. El asegurado o el tomador, según el caso, están obligados a mantener el estado del riesgo. En tal virtud, uno u otro deberán notificar por escrito al asegurador los hechos o circunstancias no previsibles que sobrevengan con posterioridad a la celebración del contrato y que, conforme al criterio consignado en



el inciso lo del artículo 1058, signifiquen agravación del riesgo o variación de su identidad local.

La notificación se hará con antelación no menor de diez días a la fecha de la modificación del riesgo, si ésta depende del arbitrio del asegurado o del tomador. Si le es extraña, dentro de los diez días siguientes a aquel en que tengan conocimiento de ella, conocimiento que se presume transcurridos treinta días desde el momento de la modificación.

Notificada la modificación del riesgo en los términos consignados en el inciso anterior, el asegurador podrá revocar el contrato o exigir el reajuste a que haya lugar en el valor de la prima.

La falta de notificación oportuna produce la terminación del contrato. Pero sólo la mala fe del asegurado o del tomador dará derecho al asegurador a retener la prima no devengada.

Esta sanción no será aplicable a los seguros de vida, excepto en cuanto a los amparos accesorios, a menos de convención en contrario; ni cuando el asegurador haya conocido oportunamente la modificación y consentido en ella.”

En la misma línea, la Corte Suprema de Justicia en sentencia de la Sala de Casación Civil del 6 julio de 2007 proferida dentro del radicado 05001-31-03-002-1999-00359-01 sostuvo:

"Aflora así que cualquier hecho o circunstancia que, directa o indirectamente, agrave el riesgo asumido o comporte la variación de su identidad local, por consiguiente incide en el compromiso obligacional del asegurador, quien, por tanto, tiene el derecho a ser informado de esas eventualidades y, de cara a la nueva situación, se insiste, luego de que sea debida y oportunamente noticiado, el derecho a sustraerse del contrato –por eso la Ley colombiana habla de revocación-, o a exigir que se reajuste el valor de la prima, con el fin de restablecer el equilibrio económico inherente a este negocio jurídico. Por lo tanto, si el tomador o el asegurado no informan al asegurador sobre los hechos –subjetivos u objetivos- que alteran el estado del riesgo, la relación aseguraticia se socava en sus más caros cimientos: ubérrima buena fe, lealtad, equilibrio económico, entre otros, lo que debe provocar su terminación.”

Conforme a lo anterior, de la modificación y agravación del estado de riesgo de forma unilateral no se notificó a la aseguradora, procediendo automáticamente la terminación del contrato de seguro, pues la aseguradora no se encuentra obligada a asumir riesgos al arbitrio de las partes del contrato.

Así las cosas, debe indicarse que los supuestos incumplimientos alegados por el contratante fueron causados por su culpa, pues al faltar al principio de planeación y prever en la etapa precontractual lo que realmente requería, su necesidad de contratar, una vez suscrito el contrato empezó a solicitar nuevas actividades al contratista resultando en su desfinanciación, desencadenando los hechos siguientes, dado que dichas actividades pero no exigidas pero no pagadas al contratista, debiendo entonces acudir a préstamos de particulares.

Es evidente entonces que las nuevas actividades y obligaciones solicitadas al contratista agravaron y modificaron el estado del riesgo asumido por la aseguradora, de acuerdo a lo expresado en la demanda, en el procedimiento administrativo y a lo contenido en el expediente administrativo, esas actividades no fueron aseguradas por Seguros del Estado,



ni fueron puestas en conocimiento de la aseguradora y ocasionaron a la larga la imposición de una condena a esta.

Al respecto el informe de interventoría expresa:

"Se debe realizar una revisión por medio del análisis precios unitarios a las actividades adicionales, como se ha venido realizando por parte de la supervisión del contrato, que aún no han sido contempladas según expresa el contratista, con el fin de no generar un desequilibrio económico en el contrato en desarrollo",

Lo anterior da fe de la agravación y modificación del Estado de riesgo y que las partes tenían conocimiento de ello, a pesar de lo cual no informaron a la aseguradora.

En consecuencia, por disposición legal y de acuerdo al desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado, las partes del contrato estatal agravaron y modificaron el estado del riesgo lo cual generó la terminación unilateral de la póliza 17-44-101145610, en consecuencia, se materializa la falsa motivación de las resoluciones demandas al no existir responsabilidad en cabeza de Seguros del Estado.

5.3.3 VIOLACIÓN DEL DEBIDO PROCESO Y DEL DERECHO DE AUDIENCIA Y DE DEFENSA

La garantía del Artículo 29 de la Constitución Política es el pilar fundamental de las actuaciones administrativas y está conformado por una serie de garantías que han sido desarrolladas por el legislador y la jurisprudencia, de forma que actualmente se tiene absoluta claridad sobre los alcances que tiene en las actuaciones de la Administración.

La jurisprudencia constitucional en sentencia C-034 de 2014⁵ ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas previas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la actuación administrativa y la jurisdicción contenciosa administrativa.

En la sentencia C-980 de 2010, la Corte Constitucional fija los siguientes criterios con relación a este derecho fundamental:

"La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso, como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. La misma jurisprudencia ha expresado, que el respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la Ley o en los reglamentos, "con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incursos en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción. En este sentido, el derecho al debido proceso se muestra

⁵ Corte Constitucional C-034-2014 del 29 de enero de 2014 M. P. María Victoria Calle Correa. Referencia: expediente D-9566.



como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos.

Según lo ha destacado este Tribunal, el derecho al debido proceso tiene como propósito específico 'la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1º y 2º de la C.P.)'".

Es así como el debido proceso establece la garantía de protección a los derechos de los administrados y limita los poderes del Estado, de modo que las actuaciones de las autoridades se encuentran sujetas a los procedimientos señalados en la Ley y ninguna de éstas depende de su propio arbitrio. El debido proceso administrativo entonces exige de la Administración el acatamiento pleno de la normatividad para no vulnerar los derechos fundamentales de quienes acceden o son vinculados a sus actuaciones, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia⁶ de la siguiente forma:

"Para la sala no cabe duda, que el debido proceso rige en todos los procedimientos administrativos sin importar sean sancionatorios o no. (...) En conclusión, se reitera que el debido proceso rige, en las actuaciones administrativas contractuales por disposición constitucional – art. 29 - de allí que el art. 17 debe apreciarse como un impulso, exhortación y respaldo que el legislador le ofrece para que sin más demora se introduzca con toda la fuerza en este ámbito del derecho administrativo que históricamente ha sido reacio a protegerlo sin condiciones especiales. Así, las dudas que injustificadamente mantienen algunos sobre la necesidad de aplicar este derecho en materia contractual quedaron despejadas."

Pese a que en principio parece que se limitará el debido proceso a las actuaciones contractuales, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido consistente en precisar que el debido proceso debe observarse en toda actuación administrativa, siendo obligatoria su observancia ante cualquier situación que implique la afectación de los derechos de los particulares, incluyendo los procesos sancionatorios.

Este argumento ha sido analizado reiteradamente por el Consejo de Estado, y merece especial atención por su pertinencia para este caso, la sentencia hito del 11 de marzo de 2017, que respecto del Artículo 17 de la Ley 1150 señala:

"En primer lugar, el debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales, de allí que su contenido no rige solamente los temas puntuales que mocionará y desarrollará a continuación –la multa y la cláusula penal- sino todas las actuaciones sancionatorias, como por ejemplo: la declaración de caducidad, la declaración del siniestro, la declaración de que un oferente se niega a suscribir el contrato estatal adjudicado, entre otras decisiones de similar naturaleza sancionatoria.

"De hecho, no podría entenderse ni admitirse que esta garantía solo rija en las sanciones que regula el artículo 17 –la multa y la cláusula penal pues

⁶ Consejo de Estado en sentencia hito del 11 de marzo de 2013. Sección Tercera. Radicación 520012331000201200209-01 Exp. 45316.



constitucionalmente hablando sería injustificado. De entenderse en sentido restringido su ámbito de aplicación, se vulnera el artículo 29 de la Constitución Política, que no distingue entre las diversas actuaciones administrativas.

"En segundo lugar, el mismo aparte citado produce otra perplejidad que solo se resuelve acudiendo al artículo 29 CP. Indica que el debido proceso es un principio rector de las actuaciones contractuales, de allí que, por oposición, no regiría en las actuaciones no sancionatorias, es decir, aquellas donde se consignan o niegan derechos. A esta clase pertenecen: los procesos de selección de contratistas –cuya naturaleza de procedimiento es innegable- la interpretación unilateral, la modificación unilateral, la liquidación unilateral, entre muchos otros.

"Para la sala no cabe duda de que el debido proceso rige en todos los procedimientos administrativos, sin importar que sean sancionatorios o no. Esta clasificación tiene incidencia para otros efectos, por ejemplo para determinar los derechos del debido "proceso que rigen en unas y otras actuaciones, como quiera que es indiscutible que las garantías se potencializan en las primeras y se reducen en las segundas, por obvias razones. Así, en las actuaciones sancionatorias es exigible el derecho a la preexistencia de la falta y la sanción, pero en las no sancionatorias carece de ese espacio. Lo mismo aplica para el derecho a la presunción de inocencia, ya que en los procedimientos sancionatorios tiene aplicación plena, mientras que en los no sancionatorios carece de sentido, porque allí no se imputa nada a quienes participan de ellos.

"En tercer lugar el artículo 17 asigna la competencia a la Administración para imponer multas pactadas en los contratos, pero "...Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista..."la misma potestad se establece a continuación, para imponer la cláusula penal, respetando las mismas garantías.

"La sala también impondrá a esta norma una interpretación conforme a la constitución, similar a la que acaba de hacer, esto es, exigiendo la aplicación de estas garantías no solo cuando se impone la multa o la cláusula penal, sino cuando se imponga cualquier otra sanción o carga derivada de la relación contractual. En este horizonte, carece de justificación que la caducidad se pudiera declarar sin audiencia del afectado, o sin adelantar un procedimiento previo, aduciendo que el artículo 17 solo alude a las multas y a la cláusula penal. El mismo razonamiento aplica a la declaración de un siniestro, o cualquier otra decisión que imponga cargas o gravámenes a los involucrados en la contratación estatal."

En ese sentido, respecto a los procedimientos administrativos, enfáticamente, la Corte Constitucional Colombiana, en Sentencia C- 083 de 2015, expresó:

"DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Principios generales La jurisprudencia constitucional ha sostenido que los principios que deben informar genéricamente el derecho fundamental al debido proceso en materia administrativa, son entre otros, los siguientes: (i) el principio de legalidad y el acatamiento de las formas procesales administrativas previamente establecidas; (ii) los principios de contradicción e imparcialidad a fin de asegurar la protección del derecho a la defensa de los ciudadanos en todas sus formas, y (iii) el respeto general a los derechos fundamentales de los asociados. Estas garantías básicas, se encuentran

⁷ Consejo de estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de marzo de 2013 radicado 2012-00209-01 (45316) M.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa



encaminadas a asegurar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública y a evitar posibles actuaciones arbitrarias por parte de la administración.”

Todo procedimiento debe estar contemplado previamente en una norma jurídica, siendo los procedimientos de reserva legal, sin que puedan crearse mediante actos administrativos, debiendo respetarse sus formas y maneras. Además, existe la figura del juez natural asimilado a la jurisdicción administrativa como un funcionario competente para la aplicación de los procedimientos administrativos.

Es así como el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 86. IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLATORIAS DE INCUMPLIMIENTO. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

- a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;*
- b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;*
- c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;*
- d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia. La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.”*



De acuerdo con esta norma, el inicio del procedimiento administrativo debe venir precedido de una citación concreta y expresa, en la cual deben aparecer consignadas las posibles consecuencias del mismo, por lo cual, al final del procedimiento en virtud de los principios de coherencia y congruencia aplicadas al procedimiento administrativo, las sanciones impuestas deben concordar con el informe de interventoría y la citación remitida para inicio de la actuación.

Se tiene entonces que en el procedimiento adelantado por la demandada se desconoció el debido proceso y el derecho de defensa, pues en la situación se puede observar claramente que la citación para la audiencia de declaratoria de incumplimiento contemplaba la imposición de multas, sin embargo, mediante las resoluciones definitivas declaró la caducidad del contrato, desconociendo la coherencia y congruencia del procedimiento.

Es decir, todo el procedimiento estuvo basado en unos supuestos fácticos y jurídicos determinados al inicio de la actuación administrativa, por lo que con base en ello se realizó la defensa de los intereses de la aseguradora, a pesar de lo cual, la decisión de la demandada varió y declaró la caducidad sin haber dado posibilidad de ejercer defensa y contradicción de cara a tal facultad exorbitante. En ese sentido, se supone que la actuación era para conminar el cumplimiento del contrato, pero lo que hizo el contratante fue imponer sanciones y declarar la caducidad.

Lo anterior configura un claro desconocimiento de la norma superior y una vulneración de los principios de legalidad, debido proceso, defensa y contradicción, generando la nulidad de los actos demandados.

5.3.4 INEXISTENCIA DEL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO Y VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

Frente al incumplimiento de los contratos estatales el Consejo de Estado ha sostenido lo siguiente:

"En virtud del contrato bilateral cada una de las partes se obliga para con la otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa inmediatamente, al vencerse un plazo o al ocurrir alguna condición, de conformidad con los términos de la estipulación (arts. 1494, 1495, 1530 y ss. 1551 y ss. Código Civil). Por él cada contratante acude a prestar su consentimiento en la confianza en que la otra ejecutará las obligaciones recíprocas acordadas al tenor del contrato y en el tiempo debido. Empero, sucede que en ocasiones una de las partes se sustrae del compromiso y no satisface su obligación para con el otro al tiempo de su pago, incurriendo en un incumplimiento, vicisitud que se traduce en una obligación frustrada por obra de uno de los sujetos del vínculo y que por tal motivo es sancionada por el ordenamiento jurídico.
(...)

En síntesis, es principio general el que los contratos se celebran para ser cumplidos y, como consecuencia de su fuerza obligatoria, que las partes deban ejecutar las prestaciones que emanan de él en forma íntegra, efectiva y oportuna, de suerte que el incumplimiento de las mismas, por falta de ejecución o ejecución tardía o defectuosa, es sancionada por el orden jurídico a título de responsabilidad subjetiva y por culpa, que sólo admite exoneración, en principio, por causas que justifiquen la conducta no imputable al contratante fallido (fuerza mayor, caso fortuito, hecho de un tercero o culpa del contratante, según el caso y los términos del contrato).
(...)



Ahora bien, sabido es que existe responsabilidad contractual sólo a condición de que cualquiera de las partes deje de ejecutar por su culpa el contrato y haya causado un perjuicio al acreedor. Para que se estructure esa responsabilidad contractual por infracción a la Ley del contrato, debe demostrarse: (i) el incumplimiento del deber u obligación contractual, bien porque no se ejecutó o lo fue parcialmente o en forma defectuosa o tardía; (ii) que ese incumplimiento produjo un daño o lesión al patrimonio de la parte que exige esa responsabilidad y, obviamente, (iii) que existe un nexo de causalidad entre el daño y el incumplimiento.

Es importante destacar que esa carga de la prueba que pesa sobre quien alega y pretende la declaratoria de incumplimiento en los contratos sinalagmáticos tiene una doble dimensión, tal y como lo explicado la Sala así: "...tratándose de contratos sinalagmáticos, no se hacen exigibles para una parte, hasta tanto la otra no cumpla la que le corresponde (Art. 1609 C.C.).

(...)

En este sentido, no resulta procedente solicitar solamente la declaratoria de incumplimiento del contrato (...), sin antes haber acreditado plenamente el cumplimiento propio de quien lo alega, pues ello constituiría una pretensión incongruente, donde una eventual condena devendría en injusta e irregular, en tanto no está plenamente establecido que el incumplimiento del co-contratante obedeció a mora en el pago de la obligación, que sería, en el presente caso, la única situación que justificaría la condena solicitada...⁸"

Quiere decir lo anterior que el éxito de la acción de controversia contractual, cuando se pretende obtener el incumplimiento del contrato y la condena en perjuicios presupone que la parte que la ejerce acredite haber cumplido o estado presto a cumplir sus obligaciones; o lo que es igual, para abrir paso a pretensiones en ese sentido la parte que las invoca debe probar que satisfizo las obligaciones que le incumben o se allanó a hacerlo, para demostrar que la otra parte está en un incumplimiento de las obligaciones a su cargo, que estas son exigibles y que, por tanto, se encuentra en mora para su acatamiento.

No es entonces admisible que una de las partes del contrato exija a la otra que satisfaga sus obligaciones, mientras ella misma no lo haya hecho, en tanto que sería injusto permitir o patrocinar que quien no ha cumplido las obligaciones asumidas pueda reclamar del otro que ha cumplido lo acordado.

Es necesario además tener en cuenta el principio de proporcionalidad, como principio general del derecho, ha sido catalogado jurisprudencialmente como una regla general, en razón a que se establece en el ordenamiento como un elemento que el juez debe materializar al momento del fallo y, así mismo, por encontrarse en el Artículo 36 del Código Contencioso Administrativo. Sobre este principio ha dicho el Consejo de Estado⁹:

"La doctrina ha resaltado la importancia del principio de proporcionalidad en el ejercicio de cada una de las actuaciones administrativas, destacando dos aspectos primordiales: el primero, al establecerlo como principio de acción y, la segunda, al determinar la existencia de un control de proporcionalidad. En este horizonte, se itera, el principio de proporcionalidad cumple dos funciones: i) en primer lugar, sirve de criterio de acción, esto es, como sustento de las actuaciones de los distintos órganos del Estado, el cual se realiza con su observancia y aplicación a cada caso concreto. ii) En segundo lugar, es un criterio de control, pues debe adoptarlo el juez

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio. 22 de julio de 2009. Radicación número: 23001-23-31-000-1997-08763-01(17552)

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: Enrique Gil Botero, Radicación número: 68001-23-31-000-1996-02081-01(17009) del 13 de noviembre de 2008



para efectos de evaluar la proporcionalidad de la respectiva actuación administrativa. Es así como el principio de proporcionalidad exige un juicio ex-ante y otro ex-post, en relación con la decisión administrativa, más aún, cuando se trata del ejercicio de una potestad de naturaleza sancionatoria”.

En cuanto a la aplicación del principio de proporcionalidad en los contratos estatales por parte del Juez, El Consejo de Estado ha expresado lo siguiente:

“«(...)En este sentido, los aspectos que debe analizar el juez frente a la solicitud de disminución del monto de la cláusula penal pecuniaria, considerando que dicho análisis se realiza conforme a los postulados del principio de proporcionalidad y al criterio auxiliar de la equidad, son: i) El porcentaje de obra efectivamente ejecutado por el contratista, y ii) si la entidad pública contratante recibió esta parte del objeto contractual(...)».

«(...)Conforme a lo anterior, se debe tener presente que el decreto-ley 222 de 1983 -al igual que hoy acontece con la Ley 1.150 de 2007-, facultaron a las entidades públicas para que -previo pacto- impusieran y ejecutaran la cláusula penal pecuniaria frente a sus contratistas -al verificar un incumplimiento contractual-. Pero es necesario considerar, igualmente, que la normatividad -arts. 1596 del CC y 867 Co de Co.-, la doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado, han dispuesto y analizado la posibilidad de graduar -disminuyendo y aumentando- dicha cláusula.”¹⁰

Tiene el juez la facultad y el deber de realizar el juicio de proporcionalidad frente a la actuación administrativa o a lo que se discuta en sede judicial, por lo que debe analizar si la actuación se ejerció de acuerdo a los hechos que la determinaron y a los fines que se propuso; y se debe examinar si se realizó una calificación jurídica apropiada de la situación fáctica que sustentó la expedición de la decisión y posteriormente concluir si fue proporcional a las necesidades y a los hechos.

Sobre este principio que exige un juicio anterior y otro posterior, en relación con la decisión, que debe ser aplicado para todas las actuaciones y campos sin que pueda limitarse su concesión, ha señalado el Consejo de Estado¹¹:

“... sin embargo, una lectura -pero sobre todo una interpretación- apegada al texto legal indicaría que este principio rige exclusivamente para las decisiones discrecionales, no así para las regladas o para cualquier otra de naturaleza administrativa. Una lectura con este alcance es equivocada, porque este principio, si bien está contenido expresamente en esa norma, no significa que sólo rija para ese tipo de actos, pues no debe perderse de vista que se trata de un principio, no de una norma positiva, de manera que cuando algunas de estas acuden a él, no lo hacen para positivizar su existencia, sino para recordarle al operador jurídico que deben acudir a él. Desde este punto de vista, resulta claro que la proporcionalidad rige en muchos campos, incluso en el legislativo o en los órganos de control, sólo que su aplicación demanda esfuerzos de concreción en cada ámbito, y en cada supuesto concreto. En tal sentido, al interior de una potestad reglada este principio también puede aplicar, sólo que su espacio de concreción es más restringido que al interior de una potestad discrecional, por razones que resultan apenas obvias. Tratándose, precisamente, de las potestades regladas, la proporcionalidad ya viene calculada, sólidamente -incluso muy fuertemente-, por el legislador, quien asume la tarea, en forma directa, de precisar el sentido de una decisión administrativa”.

¹⁰ Consejo de Estado – Sección Tercera. Radicado 68001-23-31-000-1996-02081-01(17009)

¹¹ Ibídem



En este caso no existió proporcionalidad en las sanciones impuestas, pues la actuación tenía como finalidad establecer multas para conminar la terminación de la ejecución del contrato, al cual solo faltaba una pequeña parte de la ejecución.

Existen las certificaciones parciales de ejecución y los informes de interventoría en los que se puede verificar que solo hacían falta algunas actividades accesorias, al observar las fotos del informe de interventoría se evidencia que las obras estaban muy adelantadas y eran funcionales. La interventoría expresó:

"Dentro de la inspección realizada, se identifica que la obra objeto del contrato convenido entre las partes, se está ejecutando de manera correcta, evidenciando procesos constructivos correctos y materiales de buena calidad, como lo son enchapes, divisiones de vidrio, grifería, divisiones en vidrio, ventanería, muebles y enchapado en madera, aparatos sanitarios y equipos hidrosanitarios e hidráulicos tal y como lo exige la entidad contratante, respecto al alcance final de la obra y al uso que se le va a dar a la misma, el cual será una zona húmeda de uso privado para socios del club de la Policía Nacional."

Se valida una ejecución de obra del 82%, de acuerdo al balance de ejecución presentado por la supervisión del contrato y a lo observado en la visita realizada el día 1 de septiembre de 2017, restando por ejecutar actividades de suministro e instalación de materiales como enchapes, vidrios, espejos, grifería, aparatos sanitarios (sanitarios, orinales y lavamanos) y equipos hidrosanitarios e hidráulicos, siendo las actividades referentes al suministro e instalación de vidrios y equipos hidrosanitarios e hidráulicos las más representativas tanto en costo como en tiempo de ejecución, por lo cual se les debe hacer un seguimiento detallado a la ejecución de las mismas.

Se debe realizar una revisión por medio del análisis precios unitarios a las actividades adicionales, como se ha venido realizando por parte de la supervisión del contrato, que aún no han sido contempladas según expresa el contratista, con el fin de no generar un desequilibrio económico en el contrato en desarrollo.

• A pesar de las tres adiciones otorgadas y a la no conclusión del proyecto hasta el momento, de acuerdo al desarrollo de la visita, es claro que tanto la entidad contratante (CLUB DE OFICIALES DE LA POLICÍA NACIONAL) como el contratista (CONSORCIO AZULES CESOF) se muestran con la disposición de realizar los trámites pertinentes para terminar la ejecución de la obra en su totalidad, para que así entren en funcionamiento las zonas húmedas contratadas."

En consecuencia, con una obra casi terminada y con algunas actividades accesorias por terminar es demasiado desproporcionado declarar la caducidad del contrato y las consecuentes sanciones impuestas como la condena a Seguros del Estado por valor de \$34.581.890.

Las sanciones impuestas por la demandada no guardan proporción con la realidad contractual y con el posible incumplimiento, el cual no afectaba funcionalmente la obra, en este sentido, la entidad desconoció el principio de proporcionalidad que debe estar presente en las relaciones contractuales y en los procedimientos sancionatorios adelantados por la Administración.

6. TRÁMITE



Las principales actuaciones dentro del proceso se surtieron de la siguiente forma:

Actuación	Fecha
Admisión de la demanda	2018/08/16
Audiencia inicial	2020/10/27
Audiencia de pruebas	2021/07/13
Al Despacho para fallo	2021/08/03

Se produjo la suspensión de términos judiciales de la siguiente forma durante el año 2020:

Acuerdo	Fecha	Desde	Hasta
PCSJA20-11517 Consejo Superior de la Judicatura	15/03/2020	16/03/2020	20/03/2020
PCSJA20-11518 Consejo Superior de la Judicatura	16/03/2020	16/03/2020	20/03/2020
PCSJA20-11521 Consejo Superior de la Judicatura	19/03/2020	21/03/2020	03/04/2020
PCSJA20-11526 Consejo Superior de la Judicatura	22/03/2020	04/04/2020	12/04/2020
PCSJA20-11532 Consejo Superior de la Judicatura	11/04/2020	13/04/2020	26/04/2020
PCSJA20-11546 Consejo Superior de la Judicatura	25/04/2020	27/04/2020	10/05/2020
PCSJA20-11549 Consejo Superior de la Judicatura	04/05/2020	11/05/2020	24/05/2020
PCSJA20-11556 Consejo Superior de la Judicatura	22/05/2020	25/05/2020	08/06/2020
PCSJA20-11567 Consejo Superior de la Judicatura	05/06/2020	08/06/2020	01/07/2020

6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

En la oportunidad para alegar de conclusión, las partes se pronunciaron de la siguiente forma:

6.1 PARTE DEMANDANTE

La parte demandante propone como problema jurídico el siguiente:

"El problema jurídico del presente caso, es si le asiste a mi representado la razón para reclamar la incompetencia del Centro Social de Oficiales de la Policía Nacional, para declarar la caducidad administrativa del Contrato de Obra N° 08-06-181-2016, cuyo objeto fue ejecutar la obra para la remodelación de las zonas azules de los afiliados de este Centro, tal como se determinó en la Resolución N° 351 del 22 de noviembre de 2017 y como consecuencia de ello, se le impuso la medida de inhabilidad para celebrar contratos."

Para resolver se hace necesario considerar los siguientes aspectos:

El Centro Social de Oficiales solicitó a la Secretaría General de la Policía Nacional la suscripción de un poder con la finalidad de habilitar a un abogado en legitimación activa con el propósito de ejercer la representación del CESOF en una demanda ejecutiva singular en contra de un particular. A esta petición la Jefatura del Área Jurídica de la Secretaría en Oficio S-2017-SEGEN-ARJUR 1.10 dio respuesta en los siguientes términos:

"(...) los Centros Sociales de Oficiales, Suboficiales, Nivel Ejecutivo, Agentes y Patrulleros de la Policía Nacional, tienen la connotación de órgano desconcentrado, lo cual implica que prime facie si bien carecen de autonomía plena, si detentan independencia relativa, por estar subordinados a una entidad que hace parte de la administración pública."



En cuanto al origen de sus ingresos, se determina que estos tienen su génesis en las cuotas de admisión, afiliación, sostenimiento, extraordinarias y reintegro de aportes de los afiliados, así como los ingresos derivados del desarrollo de su misionalidad de acuerdo al portafolio de servicios y que tienen como finalidad el mejoramiento del servicio que estos prestan.

Además, es plausible colegir que dado que al momento de ingresar los emolumentos a los diferentes clubes, los mismos adquieren la naturaleza de privados, tal aspecto edifica una relación jurídica particular que enajena la función propia de los centros sociales de aquella que ejerce misionalmente la Policía Nacional.

"(...) dentro de las funciones asignadas al Secretario General por ministerio del artículo 3 de la Resolución 07963 del 15 de diciembre de 2016 "Por la cual se define la estructura orgánica interna y se determinan funciones de la Secretaría General y se derogan unas disposiciones", la representación judicial y administrativa de los centros sociales no se encuentra dentro del lineamiento competencial propio de la Oficina Asesora, por lo que atendiendo justamente a la naturaleza privada de los prenotados claustros sociales, se hace imperioso que directamente la Teniente Coronel en su calidad de administradora del Centro Social de Oficiales quien en aras de habilitar la representación judicial y extrajudicial del ente bajo su regencia, suscriba el respectivo poder especial habilitante de la legitimación por activa a favor del togado particular"

La finalidad de los centros sociales de la Policía Nacional de conformidad con la Resolución 6239 del 7 de diciembre de 2018, es fomentar la realización de certámenes deportivos, recreativos y culturales, seminarios, eventos sociales y en general cualquier otra actividad tendiente a promover entre sus afiliados y benefactores relaciones interpersonales y de sana recreación. Así mismo, prestan servicios de hospedaje, alimentación, recreación, deporte y aquellos que contribuyan al mejoramiento de su calidad de vida. Es así que sus ingresos dependen de los aportes de los afiliados y de la venta de servicios, es decir que, para el desarrollo de sus actividades particulares, el origen del presupuesto de funcionamiento es netamente de privados.

En ese orden de ideas, de conformidad con lo previsto en el Artículo 2º de la Ley 80 de 1993 los Centros Sociales de la Policía no se enmarcan dentro de la definición de "Entidades Estatales", pues estas corresponden a las siguientes:

"La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, la áreas metropolitanas, la asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las sociedades de economía mixta en la que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en la que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles"

Así las cosas y como de manera textual lo indica la Secretaría General de la Policía Nacional: "...el origen del presupuesto de funcionamiento es netamente de privados", es decir que el Estado no tiene participación en este origen presupuestal.

Si bien se trata de organismos desconcentrados que dependen de la Dirección de Bienestar Social de la Policía, como lo indica la Oficina Jurídica de la Secretaría General, su actuar carece de plena autonomía administrativa y detentan independencia relativa, evidencia que en sus procesos de contratación adoptan los lineamientos establecidos en el Manual de Contratación de la Policía, en lo referente a requisitos a exigir a los proponentes y futuros



contratistas, pero, no cumplen con el ordenamiento que en materia de contratación estatal determina el Decreto 1082 de 2015, máxime cuando la información referente al proceso de selección y adjudicación del contrato suscrito con Multiyesos Ltda y de manera directa con el Centro Social de Oficiales de la Policía Nacional, a través de administradora, nunca se publicó en el SECOP. Luego en este acuerdo de voluntades no podrían invocarse las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2011, ni mucho menos el Decreto 1082 de 2012.

A su vez, el Artículo 12 de la Ley 80 de 1993 indica que los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones (o concursos) en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes, pero en ningún caso quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes y vigilancia de la actividad precontractual y contractual. En este orden de ideas, se pregunta, si la Dirección General de la Policía delegó en la Administradora del CESOF la contratación de la remodelación de las zonas azules de los afiliados del Centro Social de la Policía Nacional, de la publicación en el SECOP de todas las actividades de este, cuando es una obligación conforme lo establece el Artículo 22.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015.

En virtud de esta delegación, la Administradora del CESOF debió contratar a nombre de la Policía Nacional y no del CESOF como unidad desconcentrada, esto en cumplimiento del Artículo 12 de la Ley 80 de 1993, adicionado en el Artículo 21 de la Ley 1150 de 2007, que indica: "Para efectos de esta Ley, se entiende por desconcentración la distribución adecuada del trabajo que realiza el jefe o representante legal de la entidad, sin que ello implique autonomía administrativa en su ejercicio (...)"

De lo anterior se colige que el contrato es de naturaleza civil y no pública, pues los recursos utilizados para la remodelación de las zonas azules del CESOF son de origen privado y provienen de los aportes de sus afiliados, así como también de la venta de los servicios ofrecidos, máxime cuando el proceso de selección y adjudicación del mismo no se ajusta a los requerimientos del Decreto 1082 de 2015.

Se recalca que el Manual de Contratación de la Policía Nacional en su Capítulo XII establece códigos para efectos de contratación así:

- Codificación para la numeración de contratos
- Codificación para identificar el tipo de contrato
- Codificación de las unidades policiales ejecutoras

En dicho Manual el Centro Social de Oficiales de la Policía Nacional no está considerada como una unidad policial ejecutora y por lo tanto no tiene codificación de identificación.

Además, el Manual de Contratación de la Policía Nacional acoge los lineamientos establecidos por la Ley 80 de 2003 Ley 1150 de 2007 y en el Sistema Electrónico de Contratación Pública y por ende se obliga a publicar en el SECOP todos sus procesos de contratación.

En el proceso de selección, el CESOF no siguió los lineamientos del Manual de Contratación para la adjudicación del Contrato de Obra 08-06-181-2016, particularmente en lo que concierne a la publicación en el SECOP, toda vez que esta información se publicó en la página del Centro Social así:

- Aviso de convocatoria pública
- Proyecto de pliego de condiciones
- Estudios y documentos previos



- Observaciones al pliego de condiciones
- Acta de sorteo si a ello hubiere lugar
- Acto administrativo de apertura del proceso de selección
- Pliego de condiciones definitivo
- Adendas
- Acta de cierre del proceso
- Informe de evaluación
- Proyecto de acto administrativo que decide el proceso
- Acta de audiencia pública de adjudicación
- Acto administrativo de adjudicación

Además, llama la atención que el contrato fue objeto de adiciones que superan el 100% del valor original, así como de prórrogas sustentadas en la ejecución de actividades no previstas en el presunto, el cual fue estimado en \$499.127.237, pues a la fecha de declaratoria de incumplimiento el presupuesto se incrementó en \$248.305.166 y finalmente para terminar las obras supuestamente planeadas, el CESOF debió incurrir en \$243.836.025 adicionales, lo que se sale de los lineamientos de la Ley 80 de 1993, en su Artículo 40 que indica en el inciso del párrafo: "Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial". Es evidente entonces que el CESOF en su plena autonomía simplemente adoptó el Manual de la Policía sin ceñirse a lo estipulado en las leyes de contratación estatal, aunado a que el objeto contractual se enmarcó en la ejecución de actividades de interés particular, como lo fue la renovación de las zonas azules destinadas para el uso de los particulares (afiliados al CESOF).

La demandada tampoco se ajustó a los lineamientos del Artículo 32 del Estatuto de Contratación Estatal, que indica: "...En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación (o concurso) públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto...", toda vez que a pesar de haber emulado un proceso licitatorio al amparo de las leyes 80, 1150 y del Decreto 1082 ya mencionados, sólo delegó la supervisión en un profesional vinculado directamente al Club.

De igual forma, las pólizas de cumplimiento pactadas en el contrato amparan de forma directa al CESOF y en ninguna parte se observa que la garantía se extienda a la Policía Nacional o a la Unidad Ejecutora determinada en su Manual de Contratación.

Durante el proceso sancionatorio no se evidenció la intervención de representantes de la Policía Nacional, o de la Unidad Ejecutora – Dirección de Bienestar Social (DIBIE); nótese que en el acta de audiencia sancionatoria muestra que sólo se contó con la participación del contratista, la aseguradora, la supervisora del Contrato (Contratista del CESOF), el asesor jurídico del CESOF y la Administradora del Centro Social, quien suscribió la Resolución 351 del 22 de noviembre de 2017, mediante la cual se declara la caducidad del contrato e hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria, acto administrativo que al provenir de un acto de desconcentración, conforme a lo establecido en el Artículo 12 no daba lugar a recurso de reposición.

Con fundamento en lo anterior se puede concluir que este contrato no estuvo sujeto a la contratación pública, que sus recursos son de origen privado y por lo tanto el CESOF carece de competencia para declarar el incumplimiento, hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria y declarar su caducidad; razón por la cual en su momento debió acudir al juez civil, a través de un proceso ordinario para declarar el incumplimiento, como previamente lo hizo al intentar contar con la designación de un abogado para el inicio de una demanda ejecutiva contra el ahora demandante.



Finalmente, en los términos del Artículo 12 de la Ley 80 de 1993, la Administradora del Centro no tiene autonomía para declarar el incumplimiento y la caducidad, por lo que las resoluciones 351 y 681 de 2017 deben ser anuladas.

Se debe restablecer el derecho del demandado levantando la sanción de inhabilidad por falta de competencia para solicitar la inscripción en el SECOP y la Cámara de Comercio de Bogotá, así como también que no se haga efectiva la multa prevista en la Resolución 351 de 2017, equivalente a \$1.918.164.27, por daños y perjuicios por cuanto el Club habría dejado de percibir ingresos por concepto de venta de servicios en esta área, pues es inadecuada e improcedente, máxime cuando la aseguradora pagó la indemnización derivada de la declaratoria de siniestro de la garantía de cumplimiento.

6.2 PARTE DEMANDADA

Resalta la parte demandada que el Contrato 08-06-181-2016 indica que la normatividad aplicable corresponde a la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015, normatividad aplicable a todo el régimen de contratación pública, pues se trata de una de las instituciones previstas en el Artículo 2 de la Ley 80 de 1993, según el cual se denominan entidades estatales el Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la Ley otorgue capacidad para celebrar contratos.

La Policía Nacional a través de las resoluciones 00103 del 15 de enero de 2010 y 03430 del 21 de septiembre de 2011 modifica la estructura orgánica interna y se crean entre otras dependencias de la Dirección de Bienestar Social el Centro Social de Oficiales, por lo cual resulta incuestionable que se pretenda poner en tela de juicio bajo un argumento totalmente improcedente la calidad de entidad estatal del Centro Social de Oficiales cuando desde la misma norma se está definiendo dicha condición.

Al tratarse entonces de una entidad que hace parte de la Dirección General de la Policía Nacional, se hace irrefutable que no se considere como una entidad estatal, por lo que debe sujetarse al régimen de contratación de la administración pública.

No era entonces facultativo de la entidad elegir si se inhabilitaba o no al contratista Consorcio Azules, ya que dicha inhabilidad es uno de los efectos jurídicos de la declaratoria de caducidad del contrato. Reza la norma:

"ARTÍCULO 8 de la Ley 80 de 1993: DE LAS INHABILIDADES PARA CONTRATAR:

1º. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Son inhábiles para participar en licitaciones o concursos y para celebrar contratos con las entidades estatales:

- a. Las personas que se hallen inhabilitadas para contratar por la Constitución y las leyes.*
- b. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Quienes participaron en las licitaciones o concursos o celebraron los contratos de que trata el literal anterior estando inhabilitados.*
- c. Quienes dieron lugar a la declaratoria de caducidad.*



- d. *Quienes en sentencia judicial hayan sido condenados a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas y quienes hayan sido sancionados disciplinariamente con destitución.*
- e. *Quienes sin justa causa se abstengan de suscribir el contrato estatal adjudicado.*
- f. *Los servidores públicos.*
- g. *<Aparte subrayado condicionalmente exequible> <Aparte tachado derogado por el Artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Quienes sean cónyuges o compañeros permanentes y quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con cualquier otra persona que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación o concurso.*
- h. *<Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Las sociedades distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el presentante legal o cualquiera de sus socios tenga parentesco en segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el representante legal o con cualquiera de los socios de una sociedad que formalmente haya presentado propuesta, para una misma licitación o concurso.*
- i. *Los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado la caducidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria.*

Las inhabilidades a que se refieren los literales c), d) y e) se extenderán por un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ejecutoria del acto que declaró la caducidad, o de la sentencia que impuso la pena, o del acto que dispuso la destitución; las previstas en los literales b) y e), se extenderán por un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ocurrencia del hecho de la participación en la licitación o concurso o de la de celebración del contrato, o de la expiración del plazo para su firma."

De conformidad con lo anterior, al declararse la caducidad del contrato, la norma indica que se produce la inhabilidad por el término de 5 años, por consiguiente, no era facultativo de la entidad elegir si se otorgaba o no, pues es una consecuencia lógica del ejercicio de la facultad de la administración.

No puede entonces la Administración omitir este efecto jurídico, pues en virtud del principio de legalidad no tiene más opción que proceder a reportar a la Procuraduría las novedades del caso.

En cuanto al derecho al trabajo, se tiene que el contrato estatal no tiene como finalidad la satisfacción de intereses particulares, sino todo lo contrario, del interés público, como lo prevé el Artículo 3 de la Ley 80 de 1993, norma que dispone:

"Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

<Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones."



Así las cosas, conforme a la Cláusula Vigésima Octava "Régimen Legal" del Contrato 08-06-181 de 2016, el régimen legal aplicable es el Estatuto General de la Contratación Administrativa vigente (Ley 80 de 1993) y sus decretos reglamentarios.

A su vez, en la Cláusula Décima Séptima "Caducidad Administrativa" del contrato determina que si se presentaba algún hecho constitutivo de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afectase de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencia que puede conducir a su paralización, la entidad mediante acto administrativo motivado podrá decretar la caducidad y ordenar la liquidación en el estado en el que se encuentre, de conformidad con lo previsto en el Artículo 18 de la Ley 80 de 1993.

Seguidamente, en la Cláusula Décima Octava "Otras facultades excepcionales" del contrato se establece que en caso de presentarse alguna de las circunstancias establecidas en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 80 de 1993, debidamente establecidas y documentadas, la entidad accionada podía hacer uso de las facultades excepcionales allí previstas.

De lo dicho anteriormente, se tiene que, dada la naturaleza pública de la demandada y las normas aplicables al contrato, correspondientes a la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios, esta contaba con plena competencia y capacidad para declarar la caducidad del contrato mediante acto administrativo.

Además, la revisión de la Resolución 351 del 22 de diciembre de 2017 evidencia que la demandada se ciñó al procedimiento legalmente establecido para proferir el acto demandado y no se vislumbra vulneración de las normas invocadas como violadas, pues el procedimiento sancionatorio estuvo acorde con lo previsto en el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Debe tenerse en cuenta que la demandada goza de plena competencia para declarar la caducidad del contrato consecuencia del incumplimiento reportado por la supervisión, así como para declarar la inhabilidad junto con su publicación en el SECOP, el reporte a la Procuraduría General de la Nación y a la Cámara de Comercio, pues se trata de una obligación legal prevista en el Artículo 8 de la Ley 80 de 1993.

Es de señalar que no se produce la presunta vulneración del derecho al trabajo del accionante, pues la inhabilidad impuesta como sanción únicamente lo inhabilita para contratar con entidades públicas, pudiendo entonces ejercer su profesión en el sector privado.

En virtud de lo anterior, se solicita que se denieguen las pretensiones de la demanda.

7. CONCEPTO DE LA AGENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Agencia del Ministerio Público se abstuvo de rendir concepto en el presente caso.

8. CONSIDERACIONES

Pasa a resolverse el problema jurídico y a emitirse pronunciamiento de fondo acerca de las pretensiones de la demanda.



8.1 TESIS DE LAS PARTES

La parte actora sostiene que el Centro Social de Oficiales de la Policía Nacional carece de competencia para dar aplicación a la potestad exorbitante de declarar incumplido un contrato, de hacer efectiva la garantía y de declarar la caducidad, toda vez que en el presente caso no se trata de un contrato estatal, sino de uno sometido al régimen privado, en tanto no se trataría de una unidad ejecutora de la Policía Nacional, pues correspondería a una entidad desconcentrada, al tiempo que el contrato no fue publicado en el SECOP.

Además de lo anterior indica que en el presente caso no se ha presentado el incumplimiento por causas atribuibles al contratista, pues ha sido la conducta de la accionada la que ha dado lugar a la declaratoria de incumplimiento.

A su vez, la demandada, se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, precisando que se cumplió con todos los requisitos para la expedición del acto administrativo mediante el cual se declaró el incumplimiento del contrato y la inhabilidad para el contratista consecuencia de la declaratoria de caducidad.

Agrega que la suscripción del contrato se dio con la totalidad de los requisitos legales y por lo tanto sus efectos son exigibles a las partes.

En cuanto a la aseguradora, ha indicado que coadyuva a las pretensiones de la demanda, al tiempo que no se ha configurado un siniestro al configurarse causas de exclusión y eximente de responsabilidad del asegurador, pues no ha sido informado del cambio del objeto contractual de forma que la póliza no podría comprender aquellas obras realizadas en exceso de la obligación original.

Agrega que se ha vulnerado el derecho al debido proceso en tanto al momento de citar a audiencia de debido proceso en el trámite sancionatorio, se indicó que el objeto del procedimiento era la imposición de multas para conminar al cumplimiento del contrato, y en cambio, el procedimiento finalizó con la expedición de un acto que declaró el incumplimiento y la caducidad, lo cual vulnera el principio de congruencia aplicable a toda actuación de las autoridades.

Lo anterior, además representa la vulneración del derecho al debido proceso, pues el contratista fue citado a una audiencia de imposición de multa, por lo que era para ello que debía prepararse y no tenía por qué esperar otro resultado, a pesar de lo cual la Administración varió el objeto del procedimiento para lo cual no estaba preparado el contratista.

8.2 PROBLEMA JURÍDICO

El presente caso supone varios problemas jurídicos que serán resueltos de forma separada.

El primero de ellos se referirá a la naturaleza de la entidad contratante y al régimen aplicable al contrato.

El segundo problema jurídico se referirá a la aplicación del debido proceso y la garantía del ejercicio del derecho de defensa en el curso del proceso sancionatorio.

Lo anterior a efecto de determinar si se estructuran las causales de nulidad planteadas por la parte actora en contra del acto con el que finalizó el trámite sancionatorio.



8.2.1 ACERCA DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTRATANTE

Sostiene la parte actora que el Club contratante tiene una naturaleza privada de forma que sus actos jurídicos no pueden estar sometidos a las reglas del derecho público.

En efecto, estima que en tanto sus recursos provienen de los aportes que realizan los afiliados y de la venta de servicios, no pueden ser tenidos como recursos públicos, lo que además se corrobora con el concepto que se ha indicado que los aportes son el origen de los recursos de funcionamiento.

Sobre este particular, debe tenerse en cuenta que mediante la Resolución 391 del 19 de diciembre de 2016 se adjudicó el contrato como resultado del proceso de selección abreviada de menor cuantía 135 de 2016, cuyo objeto es la "Obra para la remodelación de las zonas azules de afiliados del Centro Social de Oficiales de la Policía Nacional".

En el texto del acto se identifica a la autoridad que lo expide de la siguiente forma: Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional – Dirección de Bienestar Social – Centro Social de Oficiales.

Se indica que la Administradora del Centro Social de Oficiales de la Policía Nacional *"En uso de las facultades legales y en especial las que confieren el numeral 9 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007, el artículo 27 del Decreto 1062 de 2015 y el artículo 6 de la Resolución 02923 de 2014*

CONSIDERANDO

Que la Resolución 02923 del 24 de julio de 2014, dentro de las funciones estipuladas en el inciso 2 del artículo 12 faculta a la Administradora del Centro Social de Oficiales para organizar, administrar, dirigir y controlar las actividades de los Centros Sociales, de conformidad con las directrices trazadas por el Consejo Asesor y la Dirección de Bienestar Social.

Que en virtud de la Resolución No. 00811 del 4 de enero de 2016, expedida por la Dirección General de la Policía Nacional, se delega las competencias para contratar, comprometer y ordenar el gasto, en desarrollo de las apropiaciones incorporadas al presupuesto del Centro Social de Oficiales de la Policía Nacional."

Esto indica que la persona que suscribe el acto de adjudicación, lo hace en calidad de servidora pública en ejercicio de una facultad delegada por parte del funcionario con capacidad para contratar al interior de la Policía Nacional.

Es por ello que, resulta necesario recordar los conceptos de desconcentración y de delegación, pues la desconcentración se refiere a la prestación del servicio a través de diferentes sedes, en tanto la delegación se refiere a la adjudicación de competencias en determinados funcionarios a través de actos administrativos.

Sobre el tema, el Artículo 8 de la Ley 489 de 1998 lo siguiente:

"Artículo 8°. Desconcentración administrativa. La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.



Parágrafo. En el acto correspondiente se determinarán los medios necesarios para su adecuado cumplimiento.

Los actos cumplidos por las autoridades en virtud de desconcentración administrativa sólo serán susceptibles del recurso de reposición en los términos establecidos en las normas pertinentes."

La figura de la desconcentración aplicaría al Club como una sede en la que se han radicado competencias y funciones, como una dependencia ubicada fuera de la sede principal de la Policía Nacional.

La desconcentración no prevé la privatización del servicio ni la desnaturalización de la calidad de pública de la entidad de la que depende la sede desconcentrada, de manera que se entiende que está desarrollando sus competencias como una dependencia de la Administración, en este caso, de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional.

A su vez, por delegación se entiende lo siguiente en los términos de la Ley 489 de 1998:

"Artículo 9º. Delegación. *Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.*

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.

Parágrafo. Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos."

Aplicadas estas definiciones al caso concreto, se tiene que quien suscribe el contrato lo hace el ejercicio de una facultad delegada y como directiva responsable de una dependencia desconcentrada de una Autoridad Nacional, en consecuencia, se entiende que tiene competencia para proferir actos administrativos (cómo el que adjudicó el contrato en principio), así como para comprometer a la entidad mediante la celebración de contratos sometidos al régimen de contratación estatal.

Si bien es cierto que en el texto del contrato se indica que quien suscribe como contratante es el Centro Social de Oficiales de la Policía Nacional, debe entenderse que lo hace como una dependencia desconcentrada de la Nación - Ministerio de Defensa nacional - Policía Nacional, por ende al ser el contratante un Ministerio, le son aplicables la Ley 80 de 1993 y demás disposiciones que conforman el régimen de contratación estatal.



En el presente, caso no se controvierten los actos administrativos mediante los cuales se define la desconcentración respecto del club y la delegación de la facultad de contratar en su administradora, de forma que se presume su legalidad y por ende son de obligatoria aplicación.

Tampoco se está demandando el acto de adjudicación ni el contrato, debiendo destacarse que en el texto del contrato se indica expresamente que está sometido al Estatuto de Contratación Estatal, sin que se observe que el ahora demandante haya hecho alguna observación al momento de la suscripción, por lo que se entiende que se acoge al contenido de sus cláusulas.

No puede entonces tenerse por demostrada la afirmación hecha por la parte actora frente a que a la demandada no le sería aplicable el régimen de contratación estatal, por lo que de esta forma su representante sí estaría en capacidad jurídica de adelantar un proceso sancionatorio contractual.

Debe aclararse, además, que si bien es cierto que el rubro de funcionamiento puede ser presupuestalmente financiado con las cuotas que pagan los afiliados y la venta de servicios, la construcción de obras al interior de inmuebles de propiedad pública, en este caso un bien fiscal, tendrá que financiarse con el rubro de inversión, sin que esté demostrado que en este caso se destinen recursos de particulares para el efecto.

En efecto, en la página 25 del archivo "Cuaderno Principal Parte 2.pdf", se observa el Registro de Compromisos del 26 de diciembre de 2016 y al que corresponde el número 18 160000206, en donde se anota "Objeto: Registro CTO 08-06-181-2016 Proyecto de Inversión Remodelación Zonas Azules CESOF"

A renglón seguido de certifica lo siguiente por parte del Jefe de Presupuesto:

"El suscrito Jefe de Presupuesto

CERTIFICA

Que en el (los) siguiente(s) rubro(s), del presupuesto de gastos de: FUNCIONAMIENTO _ INVERSIÓN X, para la vigencia fiscal de 2016 y que a continuación se describe(n), se ha(n) reservado la(s) siguiente(s) suma(s):

<i>Código presupuestal</i>	<i>Recurso</i>	<i>Concepto</i>	<i>Tipo</i>	<i>Fecha</i>	<i>Valor</i>
3101	16	Inversión	Vr-Inicial	2016/12/26	499.127.237.00

(...)"

Ello evidencia que la parte actora tenía conocimiento desde un principio acerca del origen de los recursos destinados a la financiación del Contrato de Obra 08-06-181-2016.

El cargo de nulidad que en este sentido plantea la parte actora frente a los actos que declaran el cumplimiento contractual e imponen la caducidad, no puede tenerse por demostrado, pues no se desvirtuó la naturaleza pública de la entidad demandada, así como tampoco la competencia con que cuenta su administradora, tanto para suscribir contratos de naturaleza pública, como para la imposición de sanciones a través del procedimiento previsto para el efecto.



8.2.2 ACERCA DEL DEBIDO PROCESO SANCIONATORIO

Lo ocurrido en el proceso sancionatorio se registra en los documentos que a continuación se relacionan de forma cronológica:

Fecha	Documento	Origen	Asunto
Sin fecha	S-2017-/JEFAT-SOPOR-23.25	Administración del CESOF	Citación a audiencia por incumplimiento parcial del Contrato 08-06-181-2016
2017/11/02	Comunicación	Contratista	Solicitud de autorización de cesión del contrato
2017/11/03	Comunicación	Cesionario	Aceptación de la cesión
2017/11/07	Acta de Cesión	Cedente y Cesionario	Acta de cesión del contrato
2017/11/09	Recomendación	Supervisión	Recomienda no aceptar la solicitud de cesión del contrato
2017/11/22	Resolución 351	Administración del CESOF	Declara el incumplimiento del contrato y su caducidad
2017/11/24	Resolución 681	Administración del CESOF	Resuelve un recurso de reposición

Sobre las sanciones aplicables al caso se plantea en el Contrato lo siguiente:

*"DÉCIMA SEXTA. SANCIONES: a) **Multas.** En el evento de presentarse mora o incumplimiento parcial de las obligaciones que asume el CONTRATISTA de conformidad con el previsto en el presente contrato, el CONTRATANTE podrá apremiar al CONTRATISTA para la cumplida ejecución del contrato imponiéndole multas cuyo valor se liquidará con base en el uno por ciento (1%), sobre el valor total de los bienes no entregados hasta por un plazo de quince (15) días calendario. Esta sanción se impondrá mediante acto administrativo motivado, en el que se expresarán las causas que dieron lugar a ella. PARÁGRAFO. El pago de la sanción a que se refiere esta cláusula podrá exigirse por vía ejecutiva. Si dicho pago no se hubiere efectuado durante el término de duración del contrato se tendrá en cuenta al momento de su liquidación. b) **Penal Pecuniaria.** De conformidad con lo previsto en los artículos 1592 y 1599 del Código Civil Colombiano. En caso de declaratoria de caducidad o de incumplimiento total de las obligaciones derivadas del presente contrato, el CONTRATISTA pagará al Centro Social de Oficiales a título de pena pecuniaria una suma equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del contrato cuando se trate de incumplimiento total del contrato y proporcional al incumplimiento parcial del contrato que no supere el porcentaje señalado. Para efectos de calcular el monto del incumplimiento parcial relativo a la obligación de plazo de ejecución, se empleará la misma fórmula de estimación de valor contemplada en el literal "a" del presente artículo. La imposición de esta pena pecuniaria se considerará como pargo parcial y definitivo de los perjuicios que cause al Centro Social de Oficiales. No obstante, el Centro Social de Oficiales se reserva el derecho de cobrar perjuicios adicionales por encima del monto de lo aquí pactado siempre que los mismos se acrediten. El pago de la cláusula penal pecuniaria estará amparado mediante pólizas de seguros en las condiciones establecidas en el presente contrato. **PARÁGRAFO: Aplicación del valor de las sanciones pecuniarias.** Una vez notificada la resolución por medio de la cual se impone alguna de las sanciones antes descritas, el CONTRATISTA dispondrá de quince (15) días calendario para propender de manera voluntaria para su pago. Las multas no serán reintegrables aún en el supuesto que el CONTRATISTA dé posterior ejecución a la obligación incumplida. En caso de no pago voluntario y una vez en firme la resolución que imponga multas, podrá tomarse del saldo a favor del CONTRATISTA si lo hubiere, o acudir a la*



*jurisdicción coactiva. **DÉCIMA SÉPTIMA. CADUCIDAD ADMINISTRATIVA.** Si Se presenta algún hecho constitutivo 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. El Centro Social de Oficiales mediante acto administrativo debidamente motivado podrá decretar la caducidad y ordenar la liquidación en el estado en que se encuentre, todo de conformidad con lo previsto en el Artículo 18 de la Ley 80 de 1993. Ejecutoriada La resolución de caducidad, el contrato quedará definitivamente terminado y el CONTRATISTA no tendrá derecho a reclamar indemnización alguna. El Centro Social de Oficiales, Hará efectivo el valor de la pena pecuniaria y procederá a su liquidación. Para efectos de esta liquidación, el CONTRATISTA devolverá al Centro Social de Oficiales los dineros que hubiere recibido por concepto del presente contrato, previa deducción del valor de los elementos entregados por aquél y recibidos a satisfacción por el Centro Social de Oficiales de conformidad con lo establecido en la cláusula primera del presente contrato. En el acta de liquidación se determinarán las obligaciones a cargo de las partes, teniendo en cuenta el valor de las sanciones por aplicar o las indemnizaciones a cargo del Centro Social de Oficiales, si a esto hubiere lugar y la fecha de pago.” (Sic)*

Se observa entonces, que desde el inicio de la relación contractual, el contratista tenía conocimiento de la capacidad para declarar la caducidad por parte del contratante en los términos de la Cláusula Décima Séptima, en concordancia con el Estatuto de Contratación Estatal.

Ahora bien, en tanto se está solicitando se decrete la nulidad de actos administrativos mediante los cuales se declaró el incumplimiento contractual, se impuso una multa y la caducidad, corresponde a la parte actora desvirtuar la presunción de legalidad que ampara a dichas decisiones de la administración, por lo que tendría que demostrar que el fundamento fáctico que tuvo la entidad no corresponde con los hechos como habrían sucedido realmente.

Lo ocurrido con el desarrollo contractual aparece registrado en el informe rendido por la supervisión del contrato (a pesar de que contractualmente se había indicado que se tendría una interventoría), y se anotó en la citación al contratista de la siguiente forma:

"DATOS DEL CONTRATO

CONTRATO No.	Nro. 08-6-181-2016
CONTRATISTA	CONSORCIO AZULES CESOF
OBJETO	LAS OBRAS PARA LA REMODELACIÓN DE ZONAS AZULES DE AFILIADOS DEL CENTRO SOCIAL DE OFICIALES DE LA POLICÍA NACIONAL UBICADO EN LA AVENIDA BOYACÁ NO. 142ª-55 EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ
SUPERVISORES	ARQ. BERNARDO MURILLO (28-12-17 hasta 15-04-2017 Contratista prestación de servicios) ING. JORGE VÁSQUEZ (16-04-2017 hasta 24 de mayo de 2017 ASS-23 Secretario Grupo Logístico) MARISELA CASTELLANOS (25-05-2017 a la fecha – Contratista prestación de servicios)
FECHA DE INICIACIÓN	28 de diciembre de 2016
TIEMPO DE EJECUCIÓN	Contrato principal: 60 días hábiles contados a partir el inicio Prórroga No.1: 45 días hábiles Prórroga No. 2: 45 días hábiles Prórroga No. 3: hasta el 30 de agosto de 2017
ADICIÓN No. 1	\$26.048.400
	Actividades: 1. Suministro e instalación del mueble tocador (...) 2. Suministro e instalación de recepción recibos de zonas azules fabricadas en fibra de vidrio dos niveles (...)



REPÚBLICA DE COLOMBIA
 RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
 JUZGADO SESENTA (60) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
 -SECCIÓN TERCERA-
 BOGOTÁ D.C.

ADICIÓN No. 2	Dentro de las principales actividades: Suministro e instalación de cabina sauna (...), espejos marco mármol (...), bancas en madera granadillo (...), suministro e instalación de lockers (...), suministro e instalación con sus respectivas perforaciones en muro y placa a vapor en acero, suministro e instalación de vidrio, suministro e instalación
ADICIÓN No. 3	\$31.397.402
	Actividades: Suministro instalación de ventanas en aluminio proyectante y cristal de seguridad 3 más 3 laminado. Suministro e instalación de división de baño en cristal templado pulido, brillante y laminado 5 más 5 incluye elementos de instalación, suministro e instalación de espejo de agua son a jacuzzi con terminaciones en mármol verde uva Tuvá, con cenefa perimetral en paños decorativos en travertinos incluye iluminación LED entre otras.
PRÓRROGA No. 1	45 días hábiles (tramitada con la Adición No. 2)
MODIFICACIÓN No. 1	modificación de la cláusula de la forma de pago, pagando un 12.5% antes de finalizada la obra, y el último 12.5% finalizado y ejecutado el 100% de la obra
PRÓRROGA No. 2	45 días hábiles
ADICIÓN No. 3	\$31.397.402
PRÓRROGA No. 3	46 días calendario
PRÓRROGA No. 4	30 días calendario
PRÓRROGA No. 5	70 días calendario
VALOR FINAL DEL CONTRATO	\$747.432.403,00.
FECHA DE TERMINACIÓN ACTUAL	09 de diciembre de 2017

CIRCUNSTANCIAS DE HECHO QUE MOTIVAN LA ACTUACIÓN:

Se encuentran contenidos en el informe presentado por la supervisión, que sustentaron el incumplimiento, cómo es el informe de fecha 25 de octubre de 2017, suscrito por la Ing. MARISTELLA CASTELLANOS ÁLVAREZ.

De acuerdo a los compromisos consignados en la prórroga No. 5 y en el cronograma entregado por el consorcio Azules Cesof, el día 21 de octubre de 2017, a las 15:00 horas, se realizó un recorrido por las instalaciones de la obra, con el fin de verificar el cumplimiento por parte del contratista de la en la ejecución de las actividades contempladas en el Hito No. 1 "vidrios y espejos"; encontrándose las siguientes observaciones:

ADICIÓN No. 2						OBSERVACIONES
2.0	Espejo marco en mármol, incrustados en cristal de múnanos pulido brillad y biselado para zonas de vestier Accesible	UN	4.00	\$4.000.000	\$16.000.00	Se instalaron DOS (02) unidades de vidrio – Pendiente ajustar el balance con la menor cantidad. Los elementos instalados no cumplen con las especificaciones descritas
8.0	Suministro e instalación vidrio templado pulido de 100 mm opalizado para área de fachada exterior zonas azules	M2	44.00	\$380.000	\$16.720.000	Ejecutada el vidrio de la fachada. pendiente ajustar el área realmente ejecutada



ADICIÓN No. 2						OBSERVACIONES
13.00	Suministro e instalación de divisiones de vidrio laminado templado a color fijas y puertas zonas de baño 5 + 5 mm	M2	24.50	\$890.000	\$21.805.000	No ejecutada

ADICIÓN No. 3						OBSERVACIONES
2.0	suministro e instalación de división de baño de cristal templado pulido, brillo y laminado 5 más 5 incluye elementos de instalación.	UN	4.00	\$4.000.000	\$16.000.00	No ejecutada

(...)"

En el documento pueden observarse fotografías que evidencian cuál era el estado de las obras en el momento de la visita.

Continúa la citación:

"verificada la programación de obra y las fechas establecidas para su cumplimiento, se puede precisar que el contratista Consorcio Azules Cesof, presenta un incumplimiento parcial en la ejecución de actividades que componen el Hito No. 1.

A la fecha del informe de supervisión, son tres días de atraso para el cumplimiento de este hito, sin que se evidencie personal en obra; ni los materiales necesarios para terminar satisfactoriamente esta actividad, es decir, desde el pasado miércoles 18 de octubre de 2017 no se evidencia ninguna actividad en la obra que permita establecer que el contratista cuenta con la logística requerida para finalizar este hito y los demás requeridos para entregar la obra en funcionamiento. Preocupa además que las actividades del Hito No. 2 instalaciones eléctricas e hidráulicas debieran iniciar esta semana, sin evidencia alguna.

ACTIVIDADES REALIZADAS POR LA SUPERVISIÓN

- De forma permanente realizó recorridos para verificar el estado de la obra por parte de la supervisión del contrato, especialmente en los días en los cual es se encontraba el personal que estaba realizando la instalación de vidrios y espejos.*
- En todas las ocasiones en las cuales representante legal del consorcio azules Cesof se encuentra en las instalaciones de la obra, sería advierte de la importancia de disponer de los recursos necesarios para terminar el proyecto de manera satisfactoria, organizando y dando prioridad a las actividades de acuerdo al planteamiento consignado en el cronograma de obra, es decir finalizando el Hito No. 1 "Vidrios y espejos" iniciando las actividades del Hito No. 2 "instalaciones eléctricas e hidráulicas".*
- la supervisión del contrato envió varios correos requiriendo a la firma contratista para que ejecute de manera oportuna las actividades del hito No. 1, sin que se*



generara respuesta a los mismos, o se evidenciarán las acciones que permitieran el cumplimiento total de este compromiso establecido en el cronograma de obra (correos electrónicos enviados con fecha 4, 13, 18 y 20 de octubre de 2017)

En este mismo sentido, se le ha recordado al contratista Arq. Gregorio rozo que es deber de este, ahora te enteras ejecución de esas actividades, que no se debe supeditar esta ejecución a pagos adicionales pues la entidad ha cumplido con el pago oportuno de los cortes y adiciones y que la fecha de terminación del contrato es el 09 de diciembre de 2017.

POSIBLES OBLIGACIONES Y NORMAS INCUMPLIDAS POR EL CONTRATISTA

la omisión del contratista constituye una presunta violación de las siguientes cláusulas contractuales del contrato de obra No. 08-6-181-19

- 1. CLAUSULA PRIMERA: OBJETO. El Que se indica en el anexo N.1 "Datos del Contrato" y que se describe así: "LA OBRA PARA LA REMODELACIÓN DE ZONAS AZULES DE AFILIADOS CESOF DE LA POLICÍA NACIONAL".*
- 2. CLÁUSULA SEGUNDA: FINALIDADES DEL CONTRATO. El presente contrato está orientado a lograr la efectiva y eficiente prestación del servicio propio del Centro Social de Oficiales de la Policía Nacional, en consecuencia, el contratista se compromete para con el Centro Social de Oficiales a prestar el servicio requerido para suplir las necesidades definidas en el estudio previo de conveniencia y oportunidad. En tal sentido, queda claro que todas las obligaciones a cargo del contratista derivadas del presente contrato, así como de la naturaleza de su objeto y las finalidades por él prevista, son obligaciones de resultado. estas finalidades deberán tenerse en cuenta para la adecuada comprensión e interpretación del presente contrato, especialmente en lo que concierne a sus reglas y condiciones, así como para determinar el alcance de los derechos y obligaciones que él mismo atribuye a las partes.*
- 3. CLÁUSULA DÉCIMA. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA en cuanto a los deberes del contratista, especialmente los numerales:
1) Cumplir en su totalidad con el objeto del contrato dentro de las condiciones señaladas en las especificaciones técnicas. 2) Obrar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando dilaciones y trabas. 3) Responder en los plazos que EL CENTRO SOCIAL DE OFICIALES establezca en cada caso, los requerimientos de aclaración o de información que le formule. 9) Cumplir con los términos y condiciones pactadas. 10) Cumplir con los requerimientos del supervisor del contrato. 17) Seguir las indicaciones dadas por el Centro Social de Oficiales de la Policía Nacional, directamente o a través del supervisor del contrato y que tengan como fin el correcto desarrollo y ejecución del contrato. 24) Las específicas para el desarrollo del contrato, escritas en el Anexo No. 2 ESPECIFICACIONES TÉCNICAS. 27) Cumplir con todas las demás obligaciones del CONTRATISTA contenidas en el Artículo 5º de la Ley 80 de 1993, así mismo, será civil y penalmente responsable por sus acciones u omisiones en la actuación contractual.*
- 4. Obligaciones que se derivan del pliego de condiciones Anexo N.2 y Especificaciones técnicas (Fls. 176-171); Anexo N.4 Obligaciones del Contratista (Fls. 171-172) y de los estudios previos del proceso anexo N.3 (Fls. 19-38) y Anexo N.4 Obligaciones del contratista (Fls. 39-40)*

(...)"



Se indicaron como presuntamente vulnerados los numerales 2 y cuatro del artículo 5 de la Ley 80 de 1993, cuyo contenido aparece transcrito en la citación.

Como consecuencia del presunto incumplimiento, se indicó al contratista que el no cumplimiento de las actividades de obra conlleva a que el proyecto no se ejecute en su totalidad y las zonas azules no puedan ser puestas en servicio dentro del plazo de ejecución del contrato, lo que impediría al contratante percibir ingresos por el uso de las zonas y el consumo de bebidas y alimentos a sus usuarios.

De acuerdo al valor estimado de incumplimiento, según el cronograma de obra, se fijó en la suma de \$47,187,469 el valor de los bienes dejados de entregar.

Encuentra el Despacho entonces que el cargo de nulidad planteado y que supone la violación al debido proceso no puede tenerse por demostrado, en tanto desde el contenido del contrato se había establecido la caducidad como resultado del incumplimiento que llevará a la paralización.

Lo indicado por la supervisión del contrato evidencia que su ejecución se encontraba suspendida, pues se indica, y evidencia en las fotografías, que no se estaba trabajando en la obra.

La suspensión en la ejecución del contrato supondría el fundamento fáctico mediante el cual se sustenta la decisión de declarar la caducidad, situación cuya ocurrencia no ha sido desvirtuada por la parte actora, de manera que el acto pueda tenerse como falsamente motivado.

El derecho al debido proceso aplicado al ejercicio de la potestad sancionatoria con que cuenta el contratante, implica la posibilidad del ejercicio del derecho de defensa, de manera que el contratista pueda ser oído y desvirtúe las afirmaciones hechas por la supervisión del contrato o en su defecto por la interventoría.

En consecuencia, Al no haberse demostrado que en el presente caso se hubiera negado la oportunidad al contratista de ejercer su derecho de defensa, no puede tenerse por demostrada la violación del derecho fundamental al debido proceso.

Correspondería entonces al contratista demostrar que el incumplimiento no se había producido, o que evento de que éste existiera, pudiera ser atribuible a un eximente de responsabilidad.

Si bien el demandante manifiesta que estaba en imposibilidad de cumplir con el contrato al carecer de recursos para el efecto dada la mora en el pago por parte del contratante, no aporta la documentación contable que permita soportar esta afirmación, al tiempo que tampoco acredita cuáles fueron las circunstancias con los otros proveedores dieron lugar a la paralización del contrato.

No debe perderse de vista que, en los términos del contrato mismo, el ejercicio de la facultad sancionatoria por parte del contratante busca evitar la paralización del contrato, y si bien es cierto que la parte actora manifiesta que han debido imponerse multas que le conminaran a cumplir, ello no terminaría dando resultado toda vez que el contrato había sido cedido, de manera que no tendría el contratista la posibilidad de cumplir.



8.3 EL CASO CONCRETO

Se resuelve el problema jurídico en el presente caso en el sentido de no tener por demostrada la ocurrencia de las causales de nulidad que se plantean contra el acto demandado, razón por la cual no resulta procedente declarar su nulidad.

La argumentación que sustenta las pretensiones se basa en situaciones fácticas, que habrían impedido al contratista cumplir con sus obligaciones de forma oportuna, sin que esté demostrado que estas dificultades fueran insalvables de forma que impidieran el normal devenir contractual.

Al no haberse desvirtuado en la vía gubernativa que la ejecución del contrato se encontraba suspendida, procedió a dar aplicación a la cláusula contractual en virtud de la cual ante esta situación procedía la declaratoria de caducidad.

En virtud de lo anterior, procede denegar las pretensiones de la demanda, manteniendo la presunción de legalidad del acto cuya nulidad se pretende.

En lo que tiene que ver con las afirmaciones hechas por la aseguradora en cuanto a que se había modificado el objeto del contrato dando lugar a la exclusión de la garantía, debe tenerse en cuenta que la relación que tiene con el tomador es de naturaleza contractual, por lo tanto si considera que se incumplió con lo pactado, debe acudir al mecanismo ordinario de defensa reclamando las consecuencias de ese incumplimiento a quien haya incurrido en él.

En el presente caso la aseguradora ha sido vinculada por el interés que tiene y que correspondería a una coadyuvancia de las pretensiones de la parte actora, por lo que no puede controvertir la relación contractual que tiene con el tomador de la póliza, pues para efectos de la nulidad del acto administrativo se trataría de una relación jurídica ajena y propia de terceros.

8.6 CONDENAS EN COSTAS

Conforme a lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se condenará en costas a la parte demandante y se liquidarán por la Secretaría.

8.7 ARCHIVO

Ejecutoriada esta providencia, se enviará el expediente a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá para su archivo.

9. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Sesenta (60) Administrativo del Circuito de Bogotá, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: Denegar las pretensiones de la demanda.



SEGUNDO: Condenar en costas a la parte demandante. Líquidense por Secretaría.

TERCERO: Para efecto de notificaciones, términos y comunicaciones, dese aplicación a lo previsto en los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura, y el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020.

CUARTO: Se recuerda a las partes que para dar trámite a la recepción de memoriales y de correspondencia, es indispensable seguir las siguientes indicaciones¹²:

1. Enviar la solicitud a la UNICA DIRECCIÓN DE CORREO ELECTRÓNICO AUTORIZADA PARA RECEPCIÓN DE MEMORIALES: correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co
2. Incluir los siguientes datos:
 - Juzgado al que se dirige el memorial
 - Número completo de radicación (23 dígitos)
 - Nombres completos de las partes del proceso
 - Asunto del memorial (Oficio, demanda, contestación, recurso, etc.)
 - Documento anexo (máximo 5000 kb). Si el anexo supera este tamaño, deberá incluirse el enlace compartió del drive del usuario, lo cual queda sometido a su responsabilidad. Formato PDF – OCR.
3. El incumplimiento de estos requisitos implicará la devolución del correo al iniciador del mensaje y no se le impartirá trámite.

QUINTO: Para el examen físico del expediente se podrá solicitar cita a través de la dirección de correo electrónico jadmin60bta@notificacionesrj.gov.co, previa justificación de las razones para el efecto y autorización del titular del mismo, en los términos del aviso que se incluirá con el mensaje de datos mediante el cual se notifique esta providencia. Se atenderán las disposiciones vigentes en materia de aforo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ALEJANDRO BONILLA ALDANA
Juez

¹² Requerimientos para recepción de memoriales y correspondencia de la Oficina de Apoyo – Juzgados Administrativos de Bogotá D.C. – Sede Judicial AYDEE ANZOLA LINARES - CAN

Firmado Por:

**Alejandro Bonilla Aldana
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
60
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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

Código de verificación: **45909e3f14695c286af542c33a64b0068e8279eb5d550478180983d7e07e2ee7**
Documento generado en 16/12/2021 05:40:40 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>