

Bogotá D.C., 17 Noviembre 2023

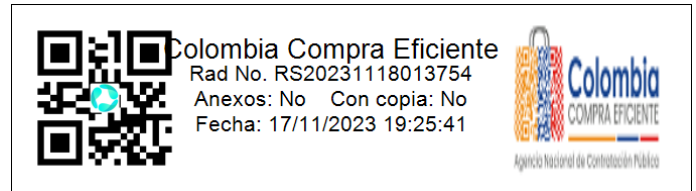
Señora

Johanna Carolina Castaño González

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Bogotá, D.C.



Asunto: Respuesta al radicado de entrada P20231004015716

Respetada señora Castaño,

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde la consulta realizada el 4 de octubre de 2023, que, en el marco de una situación particular y concreta de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, pregunta:

“1. ¿Las entidades públicas pueden ser inhabilitadas por incumplimiento reiterado en los términos del artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, modificado por el artículo 43 de la Ley 1955 de la 2019, esto es, acogiendo los criterios expuestos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto de 2016?

”2. ¿En caso de que COLOMBIA COMPRA EFICIENTE tenga como criterio que la inhabilitación sí aplica a la Universidad como entidad pública ¿Desde qué momento entraría en vigencia la inhabilitación? ¿Desde el momento de la firmeza del acto administrativo que la impone, o desde su inscripción en el Registro único de Proponentes, dado que éste se entendería como de publicidad y oponibilidad frente a terceros?

De manera preliminar, conforme a los artículos 3, numeral 5 y 11, numeral 8 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos concretos desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes de la contratación estatal. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública¹.

Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni brindar asesorías sobre casos puntuales. De esta manera, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de estos temas corresponde a la entidad que debe adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. Así, cada participe del sistema de compras y contratación pública definirá la viabilidad técnica, jurídica y financiera de alguna gestión contractual en específico. Sin perjuicio de lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública –en el ámbito de sus atribuciones– resolverá la petición conforme a las normas generales del sistema de compras y contratación pública, haciendo abstracción del caso particular expuesto, para lo cual se analizará: i) ejercicio de la potestad sancionatoria del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 en contratos interadministrativos: situación de las multas y la cláusula penal pecuniaria; ii) análisis de la inhabilidad por incumplimiento reiterado contemplado en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, y, iii) la improcedencia de aplicar la inhabilidad para contratar por incumplimiento reiterado a una entidad estatal contratista.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado en diferentes oportunidades sobre la potestad sancionatoria de las entidades estatales como herramienta para la dirección general del negocio y para la vigilancia y control en materia contractual y el trámite para su ejercicio. Así lo ha hecho en los conceptos C-147 del 17 de marzo de 2020, C-219 del 29 de abril de 2020, C-251 del 27 de mayo de 2020, C-280 del 6 de julio de 2020, C-434 del 29 de julio de 2020, C-516 del 11 de agosto de 2020, C-569 del 31 de agosto de 2020, C-607 del 13 de octubre de 2020, C-641 del 4 de noviembre de 2020, C-025 del 25 de febrero de 2021, C-060 del 8 de marzo de 2021, C-128 del 5 de abril de 2021 y C-194 del 13 de mayo de 2021, C-585 del 15 de octubre de 2021, y especialmente, desde el concepto C-639 del 14 de diciembre de 2021, la Agencia ha sostenido la procedencia del ejercicio de la potestad sancionatoria del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 en contratos interadministrativos, específicamente relacionado con la imposición de multas y la cláusula penal pecuniaria.

Por su parte, esta entidad también se ha pronunciado sobre el régimen de inhabilidades e incompatibilidades en la contratación pública y sus efectos en la capacidad contractual, entre otros, en los conceptos: 4201912000004765 de 29 de agosto de 2019, 4201913000005694 del 3 de

¹ La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas y normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3 *ibidem* señala, de manera precisa, las funciones de Colombia Compra Eficiente. Concretamente, el numeral 5º de este artículo establece que le corresponde a esta entidad: “[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública”. Seguidamente, el numeral 8º del artículo 11 *ibidem* señala que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: “[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general”.



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

octubre de 2019, 4201912000006288 del 7 de septiembre de 2019, 4201912000006259 del 13 de noviembre de 2019, 4201913000006917 del 21 de noviembre de 2019, 4201912000006978 del 25 de noviembre de 2019, 4201912000007291 del 3 de diciembre de 2019, 4201912000007281 del 5 de diciembre de 2019, 4201912000007060 del 11 de diciembre de 2019, 4201912000007512 del 16 diciembre de 2019, 4201912000008460 del 14 de febrero de 2020, C-011 del 14 de febrero de 2020, C-032 de 19 de febrero de 2020, C-090 del 24 de febrero de 2020, C-125 del 3 de marzo de 2020, C-157 del 17 de marzo de 2020, C-273 del 21 de mayo de 2020, C-386 del 24 de julio de 2020, C-580 del 21 de septiembre de 2020, C-650 del 10 de noviembre de 2020, C-684 del 24 de noviembre de 2020, C-815 del 18 de febrero de 2021, C-122 del 30 de marzo de 2021, C-210 del 12 de mayo de 2023, C-275 del 11 de junio de 2021, C-321 del 2 de julio de 2021, C-410 del 7 de julio del 2021, C-491 del 14 de septiembre de 2021, C-028 del 28 de febrero de 2022, C-318 del 18 de mayo de 2022, C-252 del 30 de mayo de 2022, C-175 del 4 de mayo de 2023, C-514 del 10 de agosto de 2022, C-731 de 10 de noviembre de 2022, C-059 de 13 de junio de 2023, C-300 del 25 de julio de 2023 y C-289 del 15 de agosto de 2023.

Asimismo, en los conceptos con radicado No. 4201913000005694 del 3 de octubre de 2019, 4201912000006259 del 13 de noviembre de 2019, 4201912000007281 del 5 de diciembre de 2019, 4201912000007060 del 11 de diciembre de 2019, C-709 del 7 de diciembre de 2020, C-128 de 25 de marzo de 2022 y C-394 del 7 de junio de 2022², se analizó la aplicación de la inhabilidad por incumplimiento reiterado consagrada en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, tras la modificación introducida por la Leyes 1955 de 2019 y 2195 de 2022. Algunos de los argumentos entonces expuestos se reiteran a continuación y se complementan en lo pertinente para dar respuesta a su consulta.

Es importante iniciar precisando la distinción entre los convenios y los contratos interadministrativos. Al respecto, esta Agencia ha sostenido que los *convenios interadministrativos* tienen un contenido determinado por la cooperación entre las entidades estatales. Esto se presenta, por ejemplo, en el tipo de convenio regulado por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, el cual se basa en una relación de *coordinación*, pues las entidades contratantes tienen como objeto “[...] asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas [...]”³. De acuerdo con el Concepto C-585 del 15 de octubre de 2021, la Agencia considera que no es posible ejercer ningún poder exorbitante o cláusula excepcional, así como tampoco las potestades unilaterales, tratándose de los convenios consagrados en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, ya que:

“[...] son una forma de ejercer el control y vigilancia de la ejecución de los contratos estatales, por lo que son un medio para proteger el interés general y la prestación de

² Estos conceptos pueden ser consultados en la relatoría de Colombia Compra Eficiente en el siguiente enlace: <http://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>

³ Al respecto, la doctrina considera que “[...] el objeto de los convenios de la administración implica siempre la conjunción de voluntades en torno a intereses mutuos o compartidos por ambos contratantes. Se trata de lograr la realización de objetivos o fines que son comunes a todas las partes que celebran el negocio jurídico. Lo anterior significa excluir de esta clase de acuerdos los compromisos que implican una contradicción de intereses, en los cuales las partes buscan satisfacer objetivos que no les son comunes” (Cfr. CHAVÉZ MARÍN, Augusto Ramón. Los convenios de la Administración: entre la gestión pública y la actividad contractual. Cuarta Edición. Bogotá: Temis, 2020. p. 78).



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRS

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

los servicios públicos. Cuando estos se suscriben con particulares, dichas facultades excepcionales se justifican, porque las partes no se encuentran en un plano de igualdad: el contratista se ubica en una relación de *subordinación* respecto a la entidad contratante⁴. Por el contrario, tratándose de los convenios de asociación del artículo 95 de la Ley 489 de 1998, estos se basan en un nexo de *coordinación*, pues las entidades contratantes tienen como objeto “[...] asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas [...]”. Este nexo entre las partes del convenio impide el ejercicio de facultades unilaterales, pues –como explica la doctrina– “Respecto de las relaciones entre personas públicas estatales correspondientes a distintas esferas de competencias constitucionales, es patente y obvio que no existe subordinación ni supremacía de una entidad respecto de otra y que por lo tanto no se da la posibilidad de que se ejerzan prerrogativas de poder público [...]”⁵.

En este contexto, en los convenios de asociación entre entidades públicas no es posible decretar la caducidad o hacer efectivas las multas o la cláusula penal pecuniaria. Esto en la medida que las facultades unilaterales en la contratación estatal se aplican en aquellos negocios donde existe una relación de subordinación entre las partes, la cual se descarta cuando ambas entidades –dentro de un plano de igualdad– aúnan esfuerzos para un objetivo común [...]”.

Sin perjuicio de la equiparación en la Ley de Garantías, la figura del *contrato interadministrativo* merece un tratamiento especial para efectos de la imposición unilateral de las sanciones pecuniarias, ya que –a diferencia de los *convenios interadministrativos puros*– las entidades no tienen como propósito aunar esfuerzos para un objetivo común. En este contexto, “[...] los *contratos interadministrativos* comportan el pago de una remuneración, dentro del cumplimiento de un fin estatal que para el caso está radicado en la entidad estatal contratante, en tanto que la entidad estatal contratista actúa en su propio interés, bajo el amparo de una relación jurídica de carácter patrimonial que, en definitiva, incide sobre los derechos subjetivos de las partes, a diferencia de los *convenios interadministrativos* que [...] son *acuerdos que permite la autonomía de la voluntad* celebrados entre entidades estatales para el cumplimiento de fines que les son propios (fines estatales) y que no involucran una relación comercial fundada en un carácter patrimonial ni tampoco una contraposición de intereses”⁶ (Énfasis dentro del texto).

El interés económico del negocio y la contraposición de intereses son aspectos en común que los *contratos interadministrativos* tienen con la mayoría de los negocios que las entidades suscriben con los particulares. Estos involucran un contenido patrimonial, lo que –en el marco de una relación conmutativa– implica el pago de un precio por la prestación de un servicio, el suministro de un bien o la realización de una obra a favor de una entidad por la otra⁷

⁴ Asimismo, la doctrina considera que “Los principios de la autonomía de la voluntad e igualdad jurídica de las partes, quedan subordinados en el contrato de la Administración. Es el interés público el que prevalece sobre los intereses privados o de los particulares. En consecuencia, la Administración aparece investida de una posición de superioridad jurídica y de prerrogativas en cuanto a la interpretación, modificación y resolución del contrato en virtud de las “cláusulas exorbitantes al derecho común” que éste contiene. En suma, esas prerrogativas de la Administración se manifiestan en la desigualdad jurídica de los contratantes y en las cláusulas exorbitantes al derecho común” (DROMI, José Roberto. La licitación pública. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1980. p. 50).

⁵ CASSAGNE, Juan Carlos. El acto administrativo. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1981. p. 118.

⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 26 de julio de 2016. Exp. 2257. C.P. Álvaro Namén Vargas.

⁷ El artículo 1498 del Código Civil dispone que “El contrato oneroso es conmutativo, cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez [...]”.



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRS

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

. Por tanto, la utilización de las facultades unilaterales estaría justificada porque se convierte en un instrumento para salvaguardar el interés público involucrado en el cumplimiento de las prestaciones del contrato. Lo anterior exceptuando el uso de poderes exorbitantes o la imposición de cláusulas excepcionales, los cuales se encuentran proscritas en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, que dispone:

“Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

[...]

2°. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.

Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios.

En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aún cuando no se consignen expresamente.

PARAGRAFO. En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; *en los interadministrativos*; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2°. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, *se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales.*” (énfasis fuera de texto).

Para la doctrina, estas cláusulas son exorbitantes bien porque son poco habituales en los contratos entre particulares o porque, pactadas en los mismos, están viciadas de nulidad⁸. En este sentido, las cláusulas exorbitantes se reservan a los contratos autorizados por la ley, pues son poderes derogatorios del derecho común y requieren una norma excepcional como la citada *ut supra*.

Sin embargo, lo anterior, a criterio de esta Agencia, no puede asimilarse en los contratos interadministrativos frente a la posibilidad de ejercer la potestad sancionatoria prevista en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, procedencia sobre la cual se ha analizado, en primer lugar, que

⁸ En efecto, “Se llaman así porque son evidentemente diferentes del derecho común. No se concebirían en los contratos civiles porque quedaría roto el principio de igualdad entre las partes y el de libertad contractual. Estas cláusulas exorbitantes del derecho común sobrepasan el ámbito de este derecho, ya sea porque son inusuales o porque incluidas en los contratos de derecho privado resultarían ilícitas por exceder el ámbito de la libertad contractual. Vale decir, en consecuencia, que las cláusulas exorbitantes pueden ser inusuales o ilícitas y en este caso por afectar el orden público” (DÍEZ, Manuel María. Manual de derecho administrativo. Tomo I. Décima Edición. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra. p. 293. En el mismo sentido, RIVERÓ, Jean. Derecho Administrativo. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1984. pp. 128-129. VEDEL, George. Derecho administrativo. Madrid: Editorial Aguilar, 1980. p. 191).



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRS

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

la imposición unilateral de las sanciones pecuniarias no corresponde a un poder exorbitante, pues interpretarlo de esta manera el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 no se encontraría en oposición al ejercicio de la facultad prevista en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. Así, de acuerdo con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los contratos interadministrativos sería posible imponer unilateralmente las multas y la cláusula penal pecuniaria, ya que “[...] el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 consagró expresamente y en forma taxativa, como cláusulas excepcionales al derecho común, la terminación, la interpretación y la modificación unilaterales; el sometimiento a las leyes nacionales y la caducidad [...]”⁹.

En ese orden de ideas, al ser posible también pactar las multas y cláusula penal en los acuerdos de voluntades que se rigen por el derecho privado¹⁰, esta postura plantea que no es acorde al derecho asimilar a estas facultades unilaterales como una facultad exorbitante.

No obstante, la doctrina y una parte de la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha resaltado la importancia de diferenciar que, una cosa es que puedan pactarse las sanciones pecuniarias producto del incumplimiento contractual y otra distinta que el contratante pueda hacerlas efectivas por sí mismo. El segundo aspecto es una manifestación del poder de autotutela que tienen las autoridades, lo que les permite cuantificar el monto de estas y cobrarlas directamente, sin necesidad de acudir a la administración de justicia¹¹. De esta manera, si bien las sanciones pecuniarias no son exorbitantes en la posibilidad del pactarlas, una parte de la doctrina y en pronunciamientos anteriores del Consejo de Estado se ha indicado que lo anterior tiene una connotación de poder excepcional cuando la ley faculta a las entidades estatales para imponerlas cuando está pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Al respecto, la citada jurisprudencia del Consejo de Estado explicó que:

“La naturaleza de algo exorbitante, no se puede determinar de manera independiente y aislada. Lo exorbitante lo es, en relación con algo “normal”, debe encontrar un punto de referencia. En el caso que se estudia, la exorbitancia debe predicarse entonces, no de una consideración subjetiva, sino de la confrontación de las capacidades de un cocontratante (administración pública) de un contrato estatal, de las que tendría otro en el contexto del derecho común.

[...]

⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 12 de agosto de 2019. Exp. 33.555. C.P. María Adriana Marín.

¹⁰ Es necesario tener en cuenta que el pacto de las multas y la cláusula penal están reguladas en el derecho privado, y consiste en una forma de liquidar anticipadamente los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones. Por ello, el artículo 1592 del Código Civil dispone que “La cláusula penal es aquella en que una persona, para asegurar el cumplimiento de una obligación, se sujeta a una pena que consiste en dar o hacer algo en caso de no ejecutar o retardar la obligación principal”. Así, el artículo 1594 *ibidem* diferencia entre la cláusula penal compensatoria y moratoria, correspondiendo la primera con la estimación de los perjuicios compensatorios y la segunda con los moratorios, las cuales se causan frente al incumplimiento del convenio o la mora en la satisfacción de las obligaciones derivadas del mismo, respectivamente.

¹¹ A esto último se refiere el inciso 2 del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 cuando dispone que “En desarrollo [...] del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones [...] Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato”. Específicamente, el párrafo primero prescribe lo siguiente: “La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobra de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva” (Énfasis fuera de texto).



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRS

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

Es la condición entonces de la entidad estatal en relación con el contrato, entendido como instrumento para el cumplimiento de la función administrativa que le es propia, lo que justificaría la existencia de una prerrogativa pública consistente en la imposición unilateral de una multa, al contratista. Esta prerrogativa, sin embargo, según se anotó, debería estar contemplada en la ley, y en caso de ser así, con su ejercicio se verificaría una evidente exorbitancia administrativa¹².

En ese sentido, en lo que respecta a la imposición unilateral de multas o de hacer efectiva la cláusula penal, el Consejo de Estado también indicó que:

“La imposición unilateral de multas al tratarse de una competencia pública debe fundarse en el principio de legalidad previsto en los artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política, como postulado esencial del Estado Social de Derecho y de toda manifestación del poder público, conforme al cual será legítima toda actuación de las autoridades en cuanto se desarrolle dentro del preciso ámbito funcional definido por el legislador, proscribiendo las actuaciones de los servidores públicos que impliquen omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”¹³

En concordancia con lo anterior, el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 estableció expresamente que aquel contempla el procedimiento de imposición de multas, sanciones y declaratoria de incumplimiento, dirigido específicamente a las entidades sometidas al EGCAP, esto es, aquellas entidades que, conforme lo dispone en artículo segundo de la Ley 80 de 1993, se regulan por dicho estatuto y las normas que lo modifiquen y reglamenten. De esta manera, las Entidades Estatales con régimen especial en contratación no son destinatarias de la normativa citada, de tal suerte que no resultaría viable la aplicación del procedimiento de imposición de multas o de hacer efectiva la cláusula penal de que trata el artículo 86 de la ley 1474 de 2011, en el desarrollo de la actividad contractual de las mismas.

En cuanto a las entidades sometidas a régimen especial, cabe destacar que estas adelantan sus procedimientos contractuales a través de regímenes diferentes a los previstos en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007. En esta medida, la normativa que rige su actuación viene dada por la norma que crea el régimen especial y por el respectivo manual de contratación de la entidad, debidamente expedido. Adicionalmente, este tipo de entidades actúan en desarrollo de su actividad contractual en igualdad de condiciones con los particulares, es decir, generalmente se rigen por el derecho privado atendiendo a las normas civiles o comerciales.

En este sentido, en virtud del principio de autonomía de la voluntad de las partes y las normas de derecho privado que rigen la contratación con entidades de régimen especial, estas

¹² CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 30 de julio de 2008. Exp. 21.574. C.P. Enrique Gil Botero.

¹³ CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil, providencia de 10 de octubre de 2013. Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas. Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00384-00 (2157).



FORMATO PQRSO

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

podrán pactar las cláusulas que consideren necesarias para lograr el cumplimiento de sus intereses, como podría ser el establecimiento de cláusulas penales o multas. Sin embargo, como se expuso previamente, el Consejo de Estado, indicó en un primer momento, que estas entidades no se encuentran facultadas para determinar procedimientos excepcionales como la aplicación unilateral de multas o cláusulas penales o la imposición de procedimientos sancionatorios, al considerar que su estipulación no podía ser atribuida exclusivamente a la autonomía de las partes, salvo que la Ley que creó el régimen especial autorice su uso, de la siguiente forma:

“En efecto, con base en el principio de la igualdad absoluta de las partes en el contrato regido por el derecho privado, ninguna de ellas puede arrogarse el privilegio de declarar incumplida a la otra parte, ni el de establecer el valor de tal incumplimiento, dado que no se puede ser juez y parte a la vez en esa clase de relación negocial; por consiguiente, le corresponde al juez del contrato, de acuerdo con lo alegado y probado en juicio, determinar si se dan los supuestos fácticos y jurídicos que indiquen el incumplimiento del mismo.¹⁴

Por tal motivo, esta Subdirección consideró, en un primer momento, que los poderes excepcionales y los unilaterales atribuidos a la administración pública únicamente pueden ser ejercidos en los casos y en las condiciones que la ley autoriza, especialmente teniendo en cuenta que todas las actuaciones del Estado se rigen por el principio de legalidad, según el cual los servidores públicos solo pueden ejercer las funciones a ellos asignadas específicamente en la Constitución Política, la ley y los reglamentos.

Sin embargo, en los últimos años, la Sección Tercera del Consejo de Estado, ha ido cambiando la anterior postura indicando que:

“[...] las partes contratantes, en ejercicio de la autonomía negocial, pueden pactar dentro de la convención que rige la relación contractual figuras como la multa, la cláusula penal, terminación por mutuo acuerdo o unilateral, todas estas como previsión anticipada de las consecuencias del posible incumplimiento en que pueda incurrir una de ellas”¹⁵

La anterior postura, se fundamentó bajo el convencimiento de la importancia de atender y respetar la autonomía dispositiva, propia de los contratos regidos por el derecho privado, indicando que:

“El cambio de concepción ha significado entonces el pasar de entender que las entidades estatales exceptuadas del Estatuto Contractual no podían pactar cláusulas unilaterales, pues no contaban con la habilitación legal para hacerlo, a un entendimiento que, por el contrario, considera que, al igual que los privados, la habilitación deviene de la propia autonomía contractual.

¹⁴ Ver en este sentido: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 26 de junio de 2015, expediente 34.367, sentencia del 21 de octubre de 1994, expediente 9288.

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 24 de agosto de 2016, exp. 41783.



FORMATO PQRS

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

De esta manera, cuando una entidad estatal, regida por derecho privado, pacta una cláusula que confiere una facultad unilateral, al igual que ocurre con los privados, no debe entenderse nada diferente a que, en igual sentido, está habilitada para acudir a este tipo de pactos. Lo anterior pues, cada vez será más difícil entender cómo, aunque los privados puedan pactar este tipo de cláusulas, cuando la Administración se comporta como un privado más, ella no pueda celebrar estos mismos acuerdos.

[...]

[D]ebe retomarse y dársele valor real al mensaje del legislador de 1994, esto es, debe tomarse en serio el régimen jurídico aplicable. Si ello es así, una de las primeras consecuencias necesarias viene dada por evidenciar que, actos como los expedidos por [una empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios], en los que se terminó el contrato, no son, en realidad, actos administrativos, en otras palabras, no son actuaciones que concreten una función administrativa a través del ejercicio legítimo del poder” [Corchetes fuera de texto]¹⁶

Con base en lo anterior, se ha debatido en los últimos años, al interior de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la posibilidad de las entidades con régimen especial de contratación de ejercer autotutela declarativa, imponiendo las sanciones pactadas en el contrato¹⁷. La jurisprudencia reciente de este tribunal¹⁸ y de la Corte Suprema de Justicia¹⁹ confirmó no sólo la validez del pacto de poderes unilaterales en el marco de los contratos de derecho privado suscritos por entidades del régimen especial, sino también su capacidad dispositiva de hacerlas efectivas a través de actos jurídicos unilaterales de derecho privado, no de actos administrativos.

Por lo tanto, a criterio de esta Agencia, las entidades de régimen especial en contratación, en el marco de estas últimas posturas del Consejo de Estado, podrán pactar en el contrato que, ante el incumplimiento del contratista, se activará el derecho al pago de sanciones, como la multa o la cláusula penal pecuniaria, y estas sanciones podrán ser ejecutadas directamente por la entidad a través de actos unilaterales de derecho privado o, en su defecto, se podrá acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en ejercicio del medio de control de controversias contractuales previsto en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta que dicho medio de control es “pluripretensional”²⁰, pues admite canalizar a través de él múltiples pretensiones, como la solicitud de declaratoria de incumplimiento y consecuentemente la imposición de las sanciones estipuladas en el contrato.

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 19 de junio de 2019, exp. 39800.

¹⁷ Providencias que avalaron dicha tesis fueron las siguientes: Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencias del 20 de febrero de 2017. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Expedientes: 56939 y 56562. En cambio, la consideración de que las entidades de régimen especial, por regla general, no pueden ejercer esta potestad sancionatoria, se plantea en las sentencias del Consejo de Estado. Sección Tercera. 1 de agosto de 2018. Consejera Ponente: Stella Conto Díaz del Castillo. Expediente: 39277 y del 14 de febrero de 2019. Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Expediente: 38937.

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 2 de mayo de 2016, expediente 31.430; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 24 de agosto de 2016, expediente 41.783; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 8 de noviembre de 2016, expediente 39.692, y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 18 de agosto de 2020, expediente 36.875.

¹⁹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil, sentencia de 30 de agosto de 2011, expediente 11001-3103-012-1999-01957-01

²⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Auto del 12 de diciembre de 2017. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Expediente: 60.477.



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

En ese contexto, ante la posibilidad de estas sanciones puedan ser ejecutadas directamente por la entidad con régimen especial en contratación, a través de actos unilaterales de derecho privado, la Agencia considera que el procedimiento a seguir para realizar dichas declaratorias corresponderá a lo regulado exclusivamente en sus respectivos manuales de contratación sobre la responsabilidad contractual, y ante la ausencia de tales disposiciones en el reglamento interno de contratación de la entidad exceptuada deberá suplirse con las normas del Código Civil y del Código de Comercio²¹, con la costumbre mercantil²² y con los principios generales que rigen las relaciones contractuales de los particulares, que ingresan dentro de la categoría de la *lex mercatoria*²³.

Ahora bien, dejando sentado que a criterio de esta Agencia se considera que la imposición unilateral de las multas y la cláusula penal pecuniaria no es una potestad exorbitante de la administración, y que la procedencia de su imposición es procedente independiente mente del régimen de contratación que le aplique al contrato interadministrativo, se reiteran los argumentos expuestos por la Sala de Consulta y Servicio Civil, que explicó lo siguiente:

“[...] teniendo en cuenta la diferencia entre contratos y convenios interadministrativos, es posible concluir que en los contratos interadministrativos resulta procedente ejercer las competencias o potestades unilaterales de la Administración para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento, mientras que ello no es admisible en los convenios interadministrativos puros u originales. Se exceptúa el caso de los “convenios interadministrativos” que comporten el pago de un valor económico (precio o remuneración) [...], es decir, aquellos cuyo objeto contemple obligaciones de contenido patrimonial, los cuales, aunque se denominen así, se someterán al mismo régimen de los contratos interadministrativos, [...] y, por lo tanto, en ellos es jurídicamente viable la aplicación de los supuestos del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Como se analizó, la exclusión de los poderes exorbitantes en los convenios interadministrativos estriba en el hecho de que los sujetos públicos partes de los mismos y sus intereses, se encuentran en pie de igualdad; por el contrario, si existe desigualdad entre los fines e intereses de las dos entidades estatales, es claro que no deberá prescindirse de los privilegios unilaterales y es menester, por tanto, su aplicación por parte de la Administración contratante”[Corchetes fuera de texto]²⁴.

²¹ El artículo 1º del Código de Comercio establece que: “Los comerciantes y los asuntos mercantiles se regirán por las disposiciones de la ley comercial, y los casos no regulados expresamente en ella serán decididos por analogía de sus normas”; mientras que el artículo 2º señala que: “En las cuestiones comerciales que no pudieren regularse conforme a la regla anterior, se aplicarán las disposiciones de la legislación civil”. Esto significa que en el derecho privado las normas comerciales prevalecen sobre las civiles en asuntos mercantiles.

²² “La costumbre mercantil tendrá la misma autoridad que la ley comercial, siempre que no la contrarie manifiesta o tácitamente y que los hechos constitutivos de la misma sean públicos, uniformes y reiterados en el lugar donde hayan de cumplirse las prestaciones o surgido las relaciones que deban regularse por ella.

²³ “En defecto de costumbre local se tendrá en cuenta la general del país, siempre que reúna los requisitos exigidos en el inciso anterior” (art. 3 del Código de Comercio).

²⁴ Dentro de tales principios se encuentran, por ejemplo, los principios UNIDROIT sobre los contratos comerciales internacionales. Ver: <https://www.unidroit.org/spanish/principles/contracts/principles2010/blackletter2010-spanish.pdf>

²⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 26 de julio de 2016. Exp. 2257. C.P. Álvaro Namén Vargas.



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

En síntesis, sin perjuicio de la equiparación entre contratos y convenios para efectos de la Ley de Garantías, la distinción entre ambas figuras es jurídicamente relevante respecto al ejercicio de la potestad sancionatoria del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. En los *convenios interadministrativos* no es posible imponer unilateralmente las multas y la cláusula penal pecuniaria. Por el contrario, esto es posible en los *contratos interadministrativos*, ya que dicha facultad no está dentro de la enumeración del artículo 14 de la Ley 80 de 1993 y la competencia del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 aplica en todo contrato, con independencia de la tipología o el objeto pactado. De esta manera, con independencia de si el negocio se rige por lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o en un régimen especial de contratación, la entidad pública para ejercer dicha potestad de autotutela respecto a la imposición de las sanciones pecuniarias derivadas del incumplimiento contractual ya sea el procedimiento se rige por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 si le es aplicable o por las normas que rigen al derecho común.

Ahora bien, teniendo en cuenta que las multas y la declaratoria de incumplimiento son sanciones administrativas impuestas por la entidad en cada contrato, frente al incumplimiento, parcial o definitivo, de las obligaciones pactadas. En principio, las consecuencias de estas sanciones no se proyectan más allá del marco del contrato en el que fueron impuestas. No obstante, en aras de hacer prevalecer los principios de probidad, transparencia y eficiencia, en el marco de la respuesta al fenómeno de la corrupción en la contratación estatal, el legislador determinó que la declaratoria reiterada de estas sanciones, bien sea por la misma entidad o por varias, en uno o varios contratos, tuviera consecuencias negativas para el contratista más allá de los incumplimientos contractuales que las generaron.

En ese sentido, dentro del conjunto de medidas administrativas, fiscales y penales adoptadas por la Ley 1474 de 2011, conocida como Estatuto Anticorrupción, se incluyó la creación de una inhabilidad para contratar por el incumplimiento reiterado en la ejecución de otros contratos estatales. Conforme a esto, el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011 estableció, originalmente, la inhabilidad de 3 años, que se configuraba bajo las siguientes tres (3) causales:

“Artículo 90. Inhabilidad por incumplimiento reiterado. Quedará inhabilitado el contratista que incurra en alguna de las siguientes conductas:

- a) Haber sido objeto de imposición de cinco (5) o más multas durante la ejecución de uno o varios contratos, durante una misma vigencia fiscal con una o varias entidades estatales;
- b) Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por los menos dos (2) contratos durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales;
- c) Haber sido objeto de imposición de dos (2) multas y un (1) incumplimiento durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales.

La inhabilidad se extenderá por un término de tres (3) años, contados a partir de la



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo con la información remitida por las entidades públicas. La inhabilidad pertinente se hará explícita en el texto del respectivo certificado.

Parágrafo. La inhabilidad a que se refiere el presente artículo se extenderá a los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado esta inhabilidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria”.

Como se aprecia, el texto original de la Ley 1474 de 2011, contemplaba tres supuestos de hecho que daban lugar a la configuración de la inhabilidad: a) el primero relativo a la imposición de cinco (5) multas por incumplimiento –parcial– durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales; b) un segundo supuesto que consistía en la concurrencia de dos (2) declaratorias de incumplimiento –definitivo– de contratos durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales; y c) un tercer supuesto alusivo a la imposición de dos (2) multas y una (1) declaratoria de incumplimiento –definitivo–, durante una misma vigencia fiscal con una o varias entidades estatales²⁵. Ante la configuración de cualquiera de tales supuestos, la persona incurso en los mismos quedaba inhabilitada por un periodo de tres (3) años contados a partir de la fecha de inscripción en el RUP de la última multa o declaratoria de incumplimiento.

Posteriormente, los literales a) y b) transcritos fueron modificados por el artículo 43 de la Ley 1955 de 2019, en lo atinente al intervalo de tiempo dentro del que se deben presentar las multas y declaratorias de incumplimiento para que se den los dos primeros supuestos que dan lugar a la configuración de la inhabilidad por incumplimiento reiterado. Los literales a) y b) quedaron así:

“a) Haber sido objeto de imposición de cinco (5) o más multas durante la ejecución de uno o varios contratos, con una o varias entidades estatales, *durante los últimos tres (3) años*;

b) Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por lo menos dos (2) contratos, con una o varias entidades estatales, *durante los últimos tres (3) años [...]*”. (Cursivas fuera de texto).

En ese orden, a la luz del texto original de la Ley 1474 de 2011, para que se configurara la inhabilidad era necesario que las cinco multas –literal a)– o los dos incumplimientos –literal b)– fueran declarados en la misma vigencia fiscal, esto es, en el mismo año. Después de la modificación introducida por la Ley 1955 de 2019, basta que las dos declaratorias de incumplimiento o las cinco multas se hayan impuesto dentro de los últimos tres años.

²⁵ AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, Concepto de 11 de diciembre de 2019. Radicado de entrada No. 4201912000007060, Radicado de salida No. 2201913000009165.



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

Dado que los efectos del artículo 43 de la Ley 1955 de 2019 se producen hacia al futuro, y al haberse derogado el texto original de los literales a y b del artículo 90 de la Ley 1474 de 2011 –y no haberse dispuesto efectos ultractivos–, para que se configure la causal de inhabilidad aludida es necesario que las declaratorias de incumplimiento se hayan consolidado con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019, esto es, del 25 de mayo de 2019 en adelante.

Tal interpretación se impone por el carácter sancionador o *punitivo*²⁶ de la inhabilidad por incumplimiento reiterado, que implica que su aplicación deba ser respetuosa del debido proceso²⁷ y el principio de legalidad de las faltas y de las sanciones²⁸, por lo que circunstancias consolidadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019 no pueden ser tenidas en cuenta a efectos de configurar la referida inhabilidad, en la medida que el contenido del supuesto de hecho de la falta sancionada con la inhabilidad cambió con la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019. En tal sentido, admitir la configuración de la inhabilidad conforme al supuesto de hecho vigente respecto de circunstancias anteriores a su entrada en vigor no solo constituiría una aplicación retroactiva de la ley, sino también una vulneración al principio de legalidad y los postulados del derecho al debido proceso.

La postura anterior además se encuentra de acuerdo con el principio *pro libertate* que debe dirigir la interpretación de las disposiciones normativas que consagran restricciones de derechos, como son las inhabilidades. Esto en la medida en que asumir una interpretación contraria a la esbozada, esto es, la que indicaría que configurar la causal de inhabilidad en comento resultaría válido considerar hechos ocurridos –en un intervalo de 3 años–, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019, implicaría una mayor restricción de derechos, ya que se extenderían los efectos de la norma a un mayor número de casos particulares, lo cual resultaría contrario a la interpretación restrictiva que amerita la norma bajo estudio.

De otra parte, con el fin de dar respuesta a su segundo interrogante, conviene recordar que, de conformidad con el inciso anterior al párrafo del artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, la inhabilidad por incumplimiento reiterado se configura a partir de la inscripción en el Registro Único de Proponentes de la última multa o declaratoria de incumplimiento requerida para su

²⁶ Dicha naturaleza sancionatoria de la inhabilidad por incumplimiento reiterado, la hace asimilable a una pena en los términos del artículo 38 de la Ley 153 de 1887, que dispone que para efectos de determinar la pena procedente la infracción correspondiente deberá ser castigada con arreglo a la ley bajo la cual se hubiere cometido. Este artículo señala que: "En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración.

Exceptuándose de esta disposición:

1. Las leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del contrato, y
2. Las que señalan penas para el caso de infracción de lo estipulado; la cual infracción será castigada con arreglo a la ley bajo la cual se hubiere cometido".

²⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA "Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable [...]".

²⁸ Ley 1437 de 2011 "Artículo 3°. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem [...]".



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

configuración. Por lo tanto, no se podrá extender la inhabilidad desde que se declaró la sanción por parte de la entidad, pues esto implicaría afectar la interpretación restrictiva que rige en el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

Resulta relevante poner esto de presente, pues frente a otras causales de inhabilidad e incompatibilidad el legislador sí previó que la inhabilidad se cuenta desde el momento en que se materializa en un acto administrativo en firme el hecho sancionado con la inhabilidad, como en los casos de la declaratoria de la caducidad del contrato o cuando se declara el incumplimiento del interventor. Es así como el literal c) del numeral 1, del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, referido a la declaratoria de caducidad, señala que la inhabilidad de cinco (5) años empezará a contar a partir de la ejecutoria del acto administrativo que declara la caducidad del contrato²⁹; y el literal k) establece que la inhabilidad se extenderá por cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que declare el incumplimiento por parte del interventor al deber de entregar información a la entidad contratante³⁰. Conforme a esto, no fue accidental que el legislador, en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, dispusiera que la inhabilidad se configura con la *publicación* del acto administrativo que impone la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes y no cuando la entidad lo declara en el acto administrativo. En este contexto, cuando dispone que “[...] La inhabilidad pertinente se hará explícita en el Registro Único de Proponentes cuando a ello haya lugar” significa que afecta principalmente a los contratistas obligados a estar inscritos, razón por la que existe una imposibilidad fáctica de verificarla cuando quien incurrió en los incumplimientos no está obligado a registrarse en el RUP, pues la cámara de comercio –conforme a los artículos 6.2 de la Ley 1150 de 2007 y 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015, en concordancia con el artículo 31 de la Ley 80 de 1993– únicamente podría *registrarla* cuando surja el deber de inscripción.

Ahora bien, el artículo 51 de la Ley 2195 de 2022 también adicionó el literal d) al artículo 43 de la Ley 1955 de 2019, mediante el cual se modificó el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011. En el mencionado literal el legislador establece que quedará inhabilitado el contratista que incurra en la siguiente conducta: “Haber sido objeto de incumplimiento contractual o de imposición de dos (2) o más multas, con una o varias entidades, cuando se trate de contratos cuyo objeto esté relacionado con el Programa de Alimentación Escolar. Esta inhabilidad se extenderá por un término de diez (10) años, contados a partir de la publicación del acto administrativo que impone la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo

²⁹ Ley 80 de 1993: “Artículo 8 De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar:

[...]

c) Quienes dieron lugar a la declaratoria de caducidad.

[...]

Las inhabilidades 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, de la de celebración del contrato, o de la de expiración del plazo para su firma”.

³⁰ Ley 80 de 1993: “Artículo 8 De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar

k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente”.



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSO

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

con la información remitida por las entidades públicas”.

De esta norma se desprende que el término de diez (10) años se comienza a contar a partir de la publicación del último incumplimiento o multa en el Registro Único de Proponentes. En consecuencia, el término de la inhabilidad no se activa con la sola expedición del acto administrativo que declara el incumplimiento o la multa y ni siquiera con su *firmeza*³¹ o desde la publicación *del primer* incumplimiento o multa, sino desde la publicación en el Registro Único de Proponentes del acto administrativo que impone *la última* multa o incumplimiento, luego del trámite del procedimiento administrativo sancionatorio correspondiente. Así las cosas, las entidades estatales están obligadas a enviar a las cámaras de comercio la copia de los actos administrativos en firme que han declarado los incumplimientos o multas, para que estas hagan la anotación en el RUP, pues el artículo 51 de la Ley 2195 de 2022, en el último inciso, establece que “La inhabilidad pertinente se hará explícita en el Registro Único de Proponentes cuando a ello haya lugar”.

En este contexto, habiendo analizado que es posible imponer multas y declarar incumplimiento parcial o total en los contratos interadministrativos para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, así como las condiciones legales para la procedencia de la inhabilidad por incumplimiento reiterado contemplado en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, especialmente de que está empieza a regir desde la publicación de dicha sanción en el Registro único de Proponentes, es pertinente examinar si esta sanción es aplicable a una entidad estatal contratista.

Para tal efecto, es importante señalar que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades en la contratación pública responde a la tendencia vigente desde hace varias décadas en nuestro país, pero que se ha reforzado en los últimos años, de asegurar que la actividad de provisión de los bienes y servicios por parte de las Entidades Estatales se efectúe cumpliendo con los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, especialmente con probidad y transparencia. Si bien no todas las causales de inhabilidad y de incompatibilidad son consecuencia de una medida de reproche ni de una sanción previa, es indiscutible que en los años más recientes los lamentables hechos de corrupción han generado, como respuesta del legislador, un incremento de las restricciones a la capacidad contractual, dirigidas a prevenir este tipo de situaciones o a sancionar tales conductas como la que se contempla en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la inhabilidad se presenta como una restricción a la capacidad para presentar ofertas y celebrar contratos estatales, se ha reiterado por la Agencia que esta solo pueden tipificarse en la ley –o sea, deben satisfacer el principio de legalidad– y su

³¹ El fenómeno de la firmeza de los actos administrativos se define en el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, del siguiente modo: “Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo”.



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRS

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

interpretación debe ser *restrictiva*³², pues si se admitiera una interpretación amplia, extensiva o finalista de las mismas, tales enunciados normativos contemplarían múltiples supuestos indeterminados, según el parecer o el sentido común de los operadores jurídicos, poniendo en riesgo principios como la igualdad, el debido proceso, la libre concurrencia y el ejercicio de la profesión u oficio. Tal ha sido la postura de la jurisprudencia, tanto de la Corte Constitucional como de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

En efecto, el máximo tribunal constitucional ha indicado que, al tratar de precisar el sentido de este tipo de normas, “[...] *el intérprete de las disposiciones legislativas en la materia ha de ceñirse en la mayor medida posible al tenor literal y gramatical de los enunciados normativos, sin que pueda acudir prima facie a criterios interpretativos tales como la analogía, la interpretación extensiva para ampliar el alcance de las causales legalmente fijadas*”³³. Por su parte, el Consejo de Estado ha acogido también este criterio, considerando –como expresa la Sala de Consulta y Servicio Civil–, que “*La interpretación restrictiva de las normas que establecen inhabilidades constituye una aplicación del principio del Estado de Derecho previsto en el artículo 6º de la Constitución, según el cual “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes” lo que se traduce en que pueden hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido*”³⁴. En tal sentido, la Sección Tercera ha señalado que:

“[D]e conformidad con la jurisprudencia uniforme y reiterada de esta Corporación, la aplicación de las normas que contemplan inhabilidades e incompatibilidades, como en general de todas aquellas que comportan prohibiciones o limitaciones, deben responder a una interpretación restrictiva que no permite su extensión, por vía de la figura de la analogía, a supuestos no contemplados por el ordenamiento.”³⁵

También ha dicho que:

[L]a aplicación de estos preceptos exige una interpretación restrictiva, dado que según el principio hermenéutico *pro libertate*, entre varias interpretaciones posibles de una norma que regula una inhabilidad, debe preferirse aquella que menos limita el derecho de las personas; en otros términos, se encuentra prohibida constitucionalmente la interpretación extensiva de las causales de inhabilidad, toda vez que las palabras de la ley son la frontera que no se puede traspasar en el ejercicio hermenéutico de las mismas, pues de hacerlo se vulnerarían los derechos fundamentales al debido proceso (art. 29 CN) y a la igualdad (art. 13 Ibid.)”³⁶

Como se aprecia, el principio *pro libertate* dirige la interpretación de las disposiciones que consagran restricciones de derechos, como sucede con las causales de inhabilidad e

³² DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen Jurídico De La Contratación Estatal. Recuperado de <https://xperta.legis.co>, Capítulo VI Inhabilidades e Incompatibilidades, Sección 2 Interpretación Restrictiva.

³³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1039 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto. La Corte Constitucional ha mantenido este criterio en las sentencias: C-903 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería; C-101 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; entre otras.

³⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 30 de abril de 2015. Exp. 2251. Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas.

³⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 24 de junio de 2015. Rad. 40.635. Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón (E).

³⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 22 de mayo de 2013. Rad. 24.057. Consejera Ponente: Olga Melida Valle De La Hoz.



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

incompatibilidad en la contratación estatal. Aunado a ello, esta Agencia ha reiterado que las limitaciones que afectan la capacidad jurídica para contratar con el Estado desarrollan los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, con especial énfasis la moralidad administrativa. Así también lo ha entendido el Consejo de Estado, quien se ha pronunciado al respecto en los siguientes términos:

“De manera primordial en esta reflexión debe advertirse que la consagración legal de las incompatibilidades e inhabilidades en materia contractual, no es sino desarrollo del Principio de Moralidad que la Constitución Política consagra como uno de los rectores de la Función Administrativa, instituido en el artículo 209 de la Carta, toda vez que este Principio –en su carácter jurídico, ordenador y orientador del derecho– constituye la Finalidad, el Deber Ser, la Razón de Primer Orden en la cual se inspira, justifica y legitima la existencia de las normas que definen y regulan las inhabilidades e incompatibilidades.

Adicionalmente, toda vez que la Jurisprudencia Constitucional se ha referido a la protección del Interés General como causa que legitima la estructuración legal de las incompatibilidades e inhabilidades, se puede precisar que la regulación de sus causales para contratar con el Estado debe orientarse por el Principio de Moralidad que obviamente –como es propio de todos los Principios de la Función Administrativa– se despliega ordenado con base en la protección prevalente del interés general y, por ello, se entiende que la potestad de configuración legislativa en materia de incompatibilidades e inhabilidades para contratar con el Estado puede concretarse a través de una regla de carácter excluyente para determinados potenciales contratistas, la cual se impone entonces por razón de ese fin de interés general como regla legal prevalente, esto es que puede ser impuesta sobre el derecho individual a contratar con el Estado³⁷.”

Conforme a esto, a criterio interpretativo de la Agencia, las inhabilidades son medios que garantizan la transparencia y eficiencia en la actividad contractual del Estado, imponiendo restricciones en la personalidad jurídica, la igualdad, la libre empresa y, particularmente, en el derecho a participar en procesos de selección y celebrar contratos con el Estado. La Corte Constitucional ha reconocido que estas limitaciones deben estar justificadas en la salvaguarda del interés general y que su lectura e interpretación es taxativa y restrictiva:

“Todo régimen de inhabilidades e incompatibilidades de suyo excluye a ciertas categorías de personas del proceso de contratación, generando incapacidades especiales, impedimentos y prohibiciones de variada naturaleza, que en cierta medida afectan el derecho a la personalidad jurídica traducido, a su turno, en el principio general de capacidad legal [CC arts. 1502 y 1503; ley 80 de 1993, art. 6]. De ordinario, como ocurre en la contratación estatal, la inobservancia del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, se erige en causal de nulidad del contrato celebrado en esas condiciones (ley 80 de 1993, art. 44).

³⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 13 de noviembre de 2013. Rad. 25.646. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



FORMATO PQRS

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

El carácter reconocidamente taxativo y restrictivo de este régimen y el de las correlativas nulidades, obedece a la necesidad de salvaguardar el interés general ínsito en la contratación pública de manera que implique el menor sacrificio posible al derecho de igualdad y de reconocimiento de la personalidad jurídica de quienes aspiran a contratar con el Estado. Es evidente que si la restricción legal [incompatibilidad o inhabilidad] no se sustenta en ninguna necesidad de protección del interés general o ésta es irrazonable o desproporcionada, en esa misma medida pierde justificación constitucional como medio legítimo para restringir, en ese caso, el derecho a la igualdad y el reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas que resultan rechazadas del ámbito contractual del Estado.”³⁸

Además, la Corte Constitucional ha explicado que el legislador tiene la competencia para determinar qué hechos o situaciones generan inhabilidad para contratar, pues este régimen es un aspecto propio del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, cuya expedición compete al Congreso de la República de conformidad con el artículo 150 de la Constitución Política, y que en esta materia rige el principio de legalidad:

“Las limitaciones y restricciones que se contienen en el citado estatuto, predicables de la relación Estado-particulares y que afectan los diversos momentos de formación, celebración y ejecución de los contratos estatales, se refieren a una faceta de la actividad del Estado y en la que se contempla, en los términos de la ley, una especial modalidad de participación o colaboración de los particulares en su papel de contratistas. La ley demandada recae sobre una materia que pertenece al dominio de la esfera estatal y pública, dentro de la cual no rige el principio *pro libertate*, sino el de legalidad, el que ordena que la función pública debe someterse estrictamente a lo que disponga la Constitución y la ley (CP art. 6).

[...]

Se comprende con facilidad que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades corresponde a una materia de normal y obligada inclusión en un estatuto contractual. El legislador, a quien se ha confiado expedir el indicado estatuto, tiene, pues, competencia para establecerlo (CP art. 150).³⁹”

En ese orden de ideas, frente a su primer interrogante, esta Agencia considera pertinente reiterar el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁴⁰, que en análisis del alcance de la inhabilidad prevista en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011 indicó que aquella *“no se predica de las entidades públicas, toda vez que desde la Constitución Política (artículos 2, 6, 121, 122 y 209) se les ha dotado de funciones que no pueden dejar de cumplir, ya que su actividad no se fundamenta exclusivamente en la libertad de contratación y en la autonomía de la voluntad, sino en valores y principios superiores que imponen garantizar la continuidad de la función administrativa a ellas asignadas.”*

³⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-415 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 26 de julio de 2016. Radicación interna 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257)



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

La anterior afirmación se fundamenta con base en los fines previstos en la Constitución Política que prevé que las autoridades deben ejercer sus funciones y competencias dentro de los límites legales, considerando siempre el interés general, dicha premisa se encuentra alineada con los propósitos de la contratación estatal dispuestos en la Ley 80 de 1993, que es asegurar la prestación continua y eficiente de los servicios públicos, protegiendo precisamente dicho interés general y las finalidades y competencia de la función administrativa contenida en los artículos 4 y 5 de la Ley 489 de 1998. En ese orden de ideas, en dicha oportunidad el Consejo de Estado concluye:

“[...] las “autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”, funciones y actividades que por definición son de imperativo cumplimiento y no admiten interrupción, so pena de una omisión que genera responsabilidad en los términos del artículo 6 C.P.

[...]

En consecuencia, las autoridades, organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos autónomos e independientes del Estado, y que, por mandato de la Constitución o de la ley, tienen a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos⁴¹, deben cumplirlas, desarrollarlas y acometerlas de acuerdo con los principios que rigen dicha función (artículo 209 CP), entre ellos los de celeridad y eficacia.⁴²

Por lo anterior, es preciso sostener la existencia del principio constitucional de continuidad en la prestación de la función administrativa⁴³, el cual no puede ser desconocido por los efectos de una inhabilidad de carácter legal como es la generada por el incumplimiento reiterado de que trata el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011.

Además, admitir la inhabilidad de una entidad estatal derivada de la declaratoria de incumplimiento, también iría en contra de los fines sociales del Estado, cuya actividad se enfoca en el objetivo fundamental de solucionar *“las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y agua potable”*, por expreso mandato del artículo 366 CP, necesidades que, por definición, requieren de la gestión continua de las entidades estatales competentes.

Igualmente, tampoco resultaría admisible teniendo en cuenta que la capacidad de las personas públicas y los órganos administrativos para contratar se traduce en una competencia que se encuentra otorgada, de manera general, tanto por la Ley 80 de 1993 (artículos 2 numeral 1 y 11), como especialmente por las normas orgánicas del presupuesto

⁴¹ Se recuerda que la función administrativa es ejercida primordialmente pero no únicamente por las autoridades y entidades que integran la rama ejecutiva del Poder Público (artículo 115 C.P.), la cual cuenta, por lo demás, con una estructura administrativa para el efecto (artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998).

⁴² Ley 489 de 1998: “Artículo 3º.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen...”

⁴³ En palabras de la Corte Constitucional, “la función pública requiere continuidad y, además, debe cumplir los principios de celeridad y eficacia, entre otros, consagrados en el Art. 209 de la Constitución, los cuales son condiciones para alcanzar los fines esenciales del Estado consagrados en el Art. 2º ibidem”. Sentencias C-077 de 2004 y C-753 de 2008.



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

(artículo 110 del Decreto 311 de 1996, “[p]or el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”), según mandato expreso del artículo 352 constitucional”⁴⁴⁴⁵

Teniendo en cuenta lo anterior, a criterio de esta Agencia la interpretación realizada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en dicha oportunidad es acertada, puesto que la inhabilidad prevista en el citado artículo 90 de la Ley 1474 no puede predicarse de ser aplicable a las entidades estatales cuando son contratistas, dado a que resulta ser inadmisibles que un acto administrativo de cualquier entidad estatal pudiera suspender temporalmente tal competencia prevista en normas legales y constitucionales de contratar y ordenar el gasto por parte de las entidades estatales, afectándose de esta manera, por contera, el principio de legalidad que rige la función administrativa, así como las funciones y objetivos del Estado que deben cumplir tales entidades.

Esta postura también es acorde con el concepto emitido por la misma Sala de Consulta y Servicio Civil, en el concepto 1283 de 4 de septiembre de 2000⁴⁶, en el que se analizó la inhabilidad por caducidad de las entidades estatales cuando actúan como contratistas, ya que en dicha oportunidad se dijo que *“La administración no puede inhabilitar para participar en concursos o licitaciones, ni para contratar con el Estado, a entidades administrativas que aparezcan como socios de la sociedad concesionaria a la cual se le declaró la caducidad del contrato, por las razones expuestas en la parte motiva de esta consulta. En consecuencia, en nada se afectan los contratos que dichas entidades ejecutan en la actualidad”*.⁴⁷

En consecuencia, a criterio de esta Agencia, la inhabilidad para contratar con el Estado por incumplimiento reiterado en contratos estatales no puede surtir efectos respecto de entidades estatales cuando actúan como contratistas, ya que ello implicaría ir en contra de la continuidad y efectividad de las funciones estatales, además de contradecir la capacidad legal de las entidades públicas para contratar, tal como lo estipulan la Ley 80 de 1993 y las normas presupuestarias. Por ende, la sanción de inhabilidad por incumplimiento reiterado en contratos estatales no lleva la inhabilitación de las entidades estatales contratistas, ya que estas entidades tienen un rol diferente al de los particulares, al estar encargadas de cumplir con los fines constitucionales del Estado y operar en pro del interés público.

Dentro de este marco, la entidad contratante o los respectivos órganos de control definirán si la peticionaria se encuentra inhabilitada para contratar con el Estado por incumplimiento reiterado, pues al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico de la persona jurídica, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente no puede definir dicha situación dado a que excede sus competencias, por lo que son los

⁴⁴ De acuerdo con el cual la Ley Orgánica del Presupuesto regulará, entre otros aspectos, la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

⁴⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 26 de julio de 2016. Radicación interna 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257).

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 4 de septiembre de 2000, Radicado n.º 1283. Actor: Ministerio de Transporte.

⁴⁷ *Ibidem*.



FORMATO PQRSD

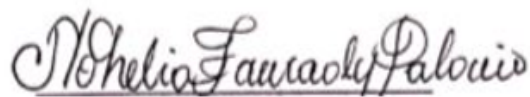
Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

partícipes del sistema de compras y contratación pública los que deberán adoptar la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Any Alejandra Tovar Castillo
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE

