

## **CONTRATO ESTATAL – Definición**

Es menester mencionar que el artículo 3 de la ley 80 de 1993, mencionó que los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar negocios jurídicos y con la ejecución de los mismos, se busca 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 en la consecución de dichos fines, lo cual se encuentra relacionado con lo preceptuado en el artículo 14 numeral 1 de la mencionada ley, en cuanto señala que las entidades estatales, al celebrar un contrato, tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, para el cumplimiento de los fines estatales.

## **CLÁUSULAS EXCEPCIONALES – Régimen legal**

La Sala resalta que las cláusulas excepcionales a derecho común, fueron preceptuadas y desarrolladas por los artículos 14 a 19 de la ley 80 de 1993, propenden por la protección de los intereses generales y la prestación de los servicios públicos, razón por la hay ocasiones en las que los co-contratantes en este tipo de relaciones negociales no se encuentran en un plano de igualdad pues dadas las especiales circunstancias señaladas, el particular se ubica en una relación de subordinación respecto de su co-contratante, que es el Estado. Ahora bien, esta Sección, para el ejercicio de las facultades excepcionales, ha clasificado en cuatro (4) grupos los contratos estatales: 1) contratos estatales en los que las cláusulas excepcionales al derecho común son obligatorias; 2) contratos estatales en los que las cláusulas excepcionales al derecho común son facultativas; 3) contratos estatales en los que se encuentra prohibido incluir y, por tanto, ejercer cláusulas o estipulaciones excepcionales y; 4) todos los demás contratos estatales no previstos ni contemplados en alguno de los grupos anteriormente individualizados.

## **POTESTAD SANCIONADORA – Naturaleza correctiva**

[L]a Sala resalta que la Administración ha tenido que servirse de medios e instrumentos, y que debido a las circunstancias actuales y al creciente surgimiento de funciones a su cargo le han sido otorgadas desde el ordenamiento jurídico. Entre esos instrumentos se encuentra la potestad sancionadora, la cual es una herramienta de la administración para desarrollar cada una de sus actividades. [...] La imposición de sanciones contractuales, por parte de la administración, tiene naturaleza correctiva, pues pretende instar al obligado a cumplir los compromisos adquiridos y en dicha potestad sancionatoria en la actividad contractual se sustenta la imposición de las multas, la cláusula penal pecuniaria y la caducidad.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

### **SECCIÓN TERCERA**

### **SUBSECCIÓN C**

**Consejera ponente: OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ**

Bogotá, D. C., primero (1) de julio de dos mil quince (2015)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2000-01792-01(34736)**

**Actor: SOCIEDAD POWER VISION DE COLOMBIA S. A.**

**Demandado: CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**

## Referencia: APELACIÓN SENTENCIA - ACCIÓN DE CONTROVERSIA CONTRACTUALES.

Resuelve la Subsección el recurso de apelación interpuesto por las partes, contra la sentencia del doce (12) de julio de dos mil siete (2007), proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, en la que se decidió:

**“PRIMERO.** Declarar la nulidad de la resolución No. 064 de 2000 expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, que decretó la caducidad del convenio No. 060 de 1996, y de la resolución No. 0650 de 2000 que la confirmó en todas las partes.

**SEGUNDO.** Negar las demás pretensiones.

**TERCERO.** Sin condena en costas.”

### I. ANTECEDENTES

#### 1. La demanda

La sociedad Power Vision de Colombia S. A., por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, presentó demanda contra la Nación – Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con el objeto de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

- “1. Que es nulo el acto administrativo contenido en la Resolución (sic) 060 de enero 26 de 2000 del Consejo Superior de la Judicatura, por medio de la cual se declara la caducidad del convenio 060 del 25 de noviembre de 1996 suscrito entre el Consejo Superior de la Judicatura y la sociedad Power Vision de Colombia S. A., por incumplimiento, según se dice, de las obligaciones pactadas de cargo de la sociedad Power Vision de Colombia S. A., por violación de las normas constitucionales, legales y reglamentarias nacionales que obligatoriamente la entidad administrativa debe atender.
2. Que por las mismas razones, es igualmente nulo el acto administrativo contenido en la Resolución (sic) 0650 de abril 7 de 2000, del Consejo Superior de la Judicatura, notificada personalmente el día 12 de abril de 2000, la cual confirma en todas sus partes la resolución 060 de enero 26 de 2000.
3. Que como consecuencia de las declaraciones anteriores se establezca en su derecho a la demandante, declarando que la (sic) si (sic) la actora incumplió el convenio 060 del 25 de noviembre de 1996, se debió a un cumplimiento tardío o un incumplimiento imperfecto de las obligaciones a cargo del Consejo Superior de la Judicatura y por lo tanto se condene a éste a pagar los perjuicios causados por el incumplimiento de dicho convenio y la expedición del acto acusado, consistentes en:
  - 3.1. La utilidad dejada de percibir por la falta de ejecución del saldo del convenio que correspondía a la elaboración de 3.471 tarjetas profesionales, cada una a razón de dos mil pesos (\$2.000), para un total de seis millones novecientos cuarenta y dos mil pesos (\$6.942.000.00) de la época del contrato, que se deberá actualizar

*anualmente conforme al IPC y el total deberá indexarse o actualizarse a la fecha de la sentencia.*

- 3.2. *La utilidad dejada de percibir por no habersele adjudicado la contratación directa N° 073-99 de la Unidad Especial Administrativa Aeronáutica Civil a la que fue invitada, cuya utilidad era del 30% del valor del contrato, que corresponde a la suma de doscientos cinco millones de pesos (\$205.000.000.00)*
- 3.3. *El lucro cesante que la sociedad ha dejado de percibir desde el mismo instante de la inscripción del acto administrativo de caducidad en el Registro Único de Proponentes, que deberá ser determinado por peritos, pero cuyo monto no es inferior a cien millones de pesos (\$100.000.000.00)*
- 3.4. *Sobre las sumas anteriores se deberá disponer el pago de intereses conforme al artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.*
4. *Que se ordene al Consejo Superior de la Judicatura a través de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial adoptar las medidas para el cumplimiento de la sentencia como lo establece el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo.”*

## **2. Hechos**

Los hechos que sirvieron de fundamento a las pretensiones son en síntesis, los siguientes:

- 2.1. La sociedad Power Vision de Colombia S. A., suscribió con el Consejo Superior de la Judicatura, el convenio 060 el 25 de noviembre de 1996, cuyo objeto era la emisión del documento denominado Tarjeta Profesional de Abogado.
- 2.2. De acuerdo con lo estipulado en el parágrafo de la cláusula séptima del contrato, el valor del documento sería reajustado en la misma proporción del costo de vida, decretado por el gobierno a partir del 31 de diciembre de 1997.
- 2.3. Según el acuerdo No. 180 del 6 de agosto de 1996, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el valor de la tarjeta profesional de abogado sería fijado por la dicha entidad.
- 2.4. Pese a lo anterior y a varios requerimientos, no hubo cumplimiento del reajuste pactado en el contrato, a lo que, contestó la demandada, eran modificaciones a las condiciones y procedimientos inicialmente establecidos, de acuerdo con diferentes comunicaciones.
- 2.5. Mediante resolución 1141 del 4 de mayo de 1999, la parte demandada sancionó al contratista en una cuantía de dos millones de pesos, sin atender los motivos presentados en el recurso de reposición.
- 2.6. La Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, el 2 de septiembre de 1999, invitó a la sociedad demandante para participar en la contratación directa No. 0073-99, la cual tuvo que ser desechada a raíz de la mencionada sanción pecuniaria impuesta por la entidad demandada, a pesar de las altas posibilidades de haber sido adjudicataria.
- 2.7. Mediante resolución 0064 del 26 de enero de 2000, el Consejo Superior de la Judicatura declaró la caducidad del convenio del 25 de noviembre de 1996,

confirmada por la resolución 0650 del 7 de abril de 2000, sin tener en cuenta que la sociedad contratista fue puesta en imposibilidad de cumplir el contrato por parte de la entidad contratante.

- 2.8. A pesar de lo anterior el contratista continuó elaborando y entregando las tarjetas profesionales, hasta alcanzar un total de 82.421 tarjetas, que representan un cumplimiento del 96% total de los registros entregados.

### 3. Actuación procesal

- 3.1. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, admitió la demanda el veintitrés (23) de noviembre de dos mil (2000)<sup>1</sup>, previa corrección de la misma por el demandante del defecto formal advertido por el *a quo*.
- 3.2. El apoderado judicial de la parte demandada, contestó la demanda<sup>2</sup>, se opuso a la prosperidad de las pretensiones y propuso las excepciones de ineptitud de la demanda, excepción de contrato no cumplido, y falta de reajuste en el precio por parte de la demandante.
- 3.3. Por providencia del diecinueve (19) de abril de dos mil uno (2001)<sup>3</sup>, se abrió a pruebas el proceso de la referencia.
- 3.4. El quince (15) de noviembre de dos mil uno (2001)<sup>4</sup>, se corrió traslado del dictamen pericial por el término de tres (3) días.
- 3.5. En el término de traslado, las partes demandada<sup>5</sup> y demandante<sup>6</sup>, solicitaron aclaración y adición del dictamen.
- 3.6. De la aclaración y adición del dictamen pericial<sup>7</sup>, se dispuso correr traslado a las partes por el término de tres (3) días<sup>8</sup>; las partes guardaron silencio.
- 3.7. El primero (1) de septiembre de dos mil cinco (2005)<sup>9</sup>, se dispuso correr traslado para alegar de conclusión a las partes por el término común de diez (10) días.
- 3.8. La parte demandada<sup>10</sup>, adujo que existió un reiterado incumplimiento de la sociedad Power Vision S. A., en el proceso de elaboración de los documentos, por lo que se procedió a efectuar varios requerimientos; por lo anterior, se procedió a expedir la Resolución 1141 del 4 de mayo de 1999, debido a la acumulación de más de 5.000 documentos solicitados desde 1998, y de los cuales la parte actora tenía los dineros recaudados con fecha anticipada a las solicitudes, generando rentabilidad y solidez para el cumplimiento de sus obligaciones. Consideró que la imposibilidad de cumplir el contrato no fue impuesta por la entidad contratante, las razones se encontraban fundamentadas y soportadas en las estadísticas, que demuestran que la acumulación llegó a tal punto que la empresa no respondía y tampoco presentaba alternativas de solución.

---

<sup>1</sup> Folios 35 y 36 del cuaderno de primera instancia.

<sup>2</sup> Folios 40 a 52 del cuaderno de primera instancia.

<sup>3</sup> Folios 63 a 65 del cuaderno de primera instancia.

<sup>4</sup> Folio 79 del cuaderno de primera instancia.

<sup>5</sup> Folios 80 a 82 del cuaderno de primera instancia.

<sup>6</sup> Folios 83 y 84 del cuaderno de primera instancia.

<sup>7</sup> Folios 93 a 104 del cuaderno de primera instancia.

<sup>8</sup> Folio 108 del cuaderno de primera instancia.

<sup>9</sup> Folio 133 del cuaderno de primera instancia.

<sup>10</sup> Folios 134 a 137 del cuaderno de primera instancia.

**3.9.** A su turno, la parte demandante<sup>11</sup> consideró que cumplió, hasta donde le fue permitido; tan es así, que el represamiento de las solicitudes formuladas para la expedición de las tarjetas profesionales de abogado se presentó en la entidad demandada y no en las instalaciones de la parte accionante. A su juicio, desde el inicio de la ejecución del contrato, la entidad demandada incumplió con el convenio 060 de 1996, en especial la cláusula séptima, esto es, que no procedió al reajuste del valor de la tarjeta profesional, y fue omisiva en su obligación de incrementar el valor del documento que elaboraba la parte demandante.

#### **4. La sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, mediante sentencia del doce (12) de julio de dos mil siete (2007)<sup>12</sup>, declaró la nulidad de las resoluciones demandadas y negó las demás pretensiones de la demanda.

Consideró el *a quo*, que existían dos cargos principales contra los actos administrativos demandados: uno, la imposibilidad de la demandada de declarar la caducidad del contrato por cuanto la entidad contratante nunca cumplió con su obligación de reajustar el precio de la tarjeta profesional de abogado, dando lugar a la excepción de contrato no cumplido, y dos, que no se trataba de un incumplimiento grave, por haberse ejecutado el 96% del convenio.

Advirtió, que en el convenio No. 060 de 1996, no se pactó expresamente la cláusula de caducidad, y la demandada, en la resolución acusada, expresó que la mencionada cláusula excepcional se entendía incluida por ministerio de la ley, toda vez que el mencionado contrato era de servicio público por tratarse de la expedición de tarjetas profesionales de abogado, a cargo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

A su juicio, no era posible calificar como prestación de un servicio público la emisión de un documento público, como lo es la tarjeta profesional de abogado, y mencionó que el servicio público propiamente dicho es la actividad y función a cargo del Registro Nacional de Abogados, el cual constituye la base de datos y de inscritos de los abogados del país que se encuentren habilitados legalmente para ejercer la profesión.

Por tal motivo, consideró que el convenio 060 de 1996 se trataba de un contrato mixto de suministro y de prestación de servicios, y que por lo tanto no tenía por objeto la prestación de un servicio público, y al no tener tal categoría, la cláusula excepcional de caducidad que menciona la ley 80 de 1993, no se entendía incluida por ministerio de la ley, sino que su estipulación quedaba al arbitrio de los contratantes, y como quiera que no fue incluida en el texto contractual, la entidad contratante no podía hacer uso de ella.

Respecto de la reclamación del perjuicio por la utilidad dejada de percibir por el saldo del contrato no ejecutado, mencionó que la parte demandante pretendió probarlo mediante la práctica de un dictamen pericial, sobre el cual conceptuó que hubo error en la apreciación hecha por los auxiliares de la justicia, teniendo en cuenta que el pago del importe de las tarjetas profesionales no se hacía contra entrega por parte de la demandada, sino anticipadamente por los profesionales del

---

<sup>11</sup> Folios 138 y 139 del cuaderno de primera instancia.

<sup>12</sup> Folios 141 a 169 del cuaderno principal.

derecho solicitantes, de manera directa a las cuentas del contratista, antes de acudir al Registro Nacional de Abogados. Por tal motivo, no encontró acreditado dicho rubro, sino que por el contrario, encontró que el demandante percibió la totalidad del importe de las tarjetas dejadas de entregar.

Frente a la pretensión de reconocimiento de lo dejado de percibir por la contratación directa celebrada por la Aeronáutica Civil, el perjuicio alegado no cumplió con el requisito de nexo causal con el acto declarado nulo, pues el demandante pretendía obtener la indemnización de perjuicios percibidos con la expedición de la resolución 1141 del 4 de mayo de 1999, que impuso una multa de dos millones de pesos, que no fue siquiera impugnada dentro del presente proceso, por lo que no accedió al amparo solicitado.

Por último, sobre el lucro cesante surgido de la sanción legal de inhabilidad para contratar, aseveró que no existían elementos de juicio para tener probado el mencionado rubro, toda vez que el dictamen pericial lo calculó con base en contratos que no fueron aportados junto con el mencionado dictamen, y no se tiene certeza de su ocurrencia; por ende, *“no es posible estimar un perjuicio con base en la cuantía de un contrato anterior cuyo valor se incrementa a partir de un índice determinado sin ubicación temporal ni espacial.”*

## **5. El recurso de apelación**

Los apoderados judiciales de las partes demandante<sup>13</sup> y demandada<sup>14</sup>, presentaron sendos recursos de apelación contra la anterior providencia, lo cuales fueron concedidos el cuatro (4) de octubre de dos mil siete (2007).<sup>15</sup>

## **6. Trámite en segunda instancia**

El siete (7) de diciembre de dos mil siete (2007)<sup>16</sup>, se dispuso correr traslado a los recurrentes para la sustentación del recurso de alzada.

El apoderado judicial de la parte demandante<sup>17</sup>, consideró que los dineros provenientes de la utilidad por la elaboración de las tarjetas profesionales, junto con el valor total de las mismas, fue consignado en la cuenta de Power Vision; igualmente se probó que la sociedad demandante participó en otras licitaciones u ofertas de contratación, pero el Tribunal aludió a que no se acreditó nexo de causalidad entre los actos acusados y la no adjudicación de los contratos derivados de dichas licitaciones y, por otra parte, tanto el dictamen pericial como las demás pruebas demostraron el perjuicio y su monto, así como que el mencionado dictamen tuvo en cuenta la contabilidad de la parte demandante.

A su vez, la parte demandada<sup>18</sup> adujo que las resoluciones cuya nulidad se solicita, tenían como fundamento las constantes y reiteradas demoras e incumplimientos en que el contratista incurrió durante la ejecución del convenio 060 de 1996, que impidieron al Consejo Superior de la Judicatura cumplir con el servicio público de justicia atribuido por la ley y debidamente reglamentado en el acuerdo 180 del 6 de agosto de 1996.

---

<sup>13</sup> Folio 171 del cuaderno principal.

<sup>14</sup> Folio 172 del cuaderno principal.

<sup>15</sup> Folio 180 del cuaderno principal.

<sup>16</sup> Folio 184 del cuaderno principal.

<sup>17</sup> Folio 185 del cuaderno principal.

<sup>18</sup> Folios 186 a 189 del cuaderno principal.

El recurso de apelación presentado por las partes fue admitido el primero (1) de febrero de dos mil ocho (2008)<sup>19</sup>, y el catorce (14) de marzo del mismo año<sup>20</sup>, se dispuso correr traslado a las partes y al Ministerio Público por el término de diez (10) días, para presentar alegatos de conclusión.

La parte demandada, reiteró los argumentos esbozados en el recurso de apelación.<sup>21</sup>

Por su parte, la Procuraduría Quinta Delegada ante esta Corporación, allegó concepto<sup>22</sup> solicitando revocar la sentencia impugnada y negar la prosperidad de las pretensiones de la demanda, toda vez que la función que despliega el Consejo Superior de la Judicatura, en aras de darle aplicación al artículo 85 numeral 20 de la ley 270 de 1996, así la implemente a través de un particular, en virtud de un contrato administrativo, constituye la materialización de un servicio público en los términos de las disposiciones constitucionales y legales que definen la naturaleza y alcance de esta clase de actividad. A su juicio, la cláusula séptima del convenio en discusión, la falta del reajuste en los términos convenidos del precio de las tarjeta profesionales, fue responsabilidad del contratista, en la medida en que, en la mencionada cláusula, no se hizo depender de decisión alguna de la entidad contratante, ni se encontraba sujeto a los recursos del Presupuesto Nacional, toda vez que el pago de la tarjeta respectiva lo asumía el abogado interesado. De ahí que frente a la configuración de los supuestos fácticos acordados, tales reajustes, en su oportunidad, se pudieron realizar.

## II. CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios de esta instancia y sin causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Subsección a pronunciarse sobre el asunto de la referencia, para lo cual abordará los siguientes puntos: 1) competencia; 2) acervo probatorio; 3) análisis del caso concreto; y 4) condena en costas.

### 1. Competencia

La Subsección es competente para conocer del recurso de apelación presentado por la parte demandante y demandada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998 y el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 del Consejo de Estado, contra la sentencia del doce (12) de julio de dos mil siete (2007), proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, en un proceso de controversias contractuales con vocación de doble instancia.<sup>23</sup>

### 2. Acervo probatorio

Del material probatorio allegado al presente proceso se destaca:

- ✓ Resolución 0064 del veintiséis (26) de enero de dos mil (2000), por la cual se declaró la caducidad del convenio 060 del 25 de noviembre de 1996<sup>24</sup>:

---

<sup>19</sup> Folio 191 del cuaderno principal.

<sup>20</sup> Folio 193 del cuaderno principal.

<sup>21</sup> Folios 194 a 196 del cuaderno principal.

<sup>22</sup> Folios 198 a 206 del cuaderno principal.

<sup>23</sup> La pretensión mayor al momento de la demanda ascendía a \$205.000.000.

<sup>24</sup> Folios 19 a 22 del cuaderno de primera instancia

*“(…) 10. Que la ley de Contratación Estatal define los servicios públicos como los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquellos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines. (Ordinal 3° del Artículo (sic) 2 de la ley 80 de 1993)*

*11. Que en los contratos que tengan por objeto la prestación de servicios públicos, se entienden pactadas las cláusulas excepcionales aún (sic) cuando no se mencionen expresamente.*

*12. Con base en los anteriores fundamentos y consideraciones y teniendo en cuenta que se presenta un grave incumplimiento por parte del contratista frente a las obligaciones asumidas, lo cual ha conducido a que se desvirtúen los fines del convenio celebrado, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, considera que están dados los presupuestos para declarar la caducidad del contrato; y, en consecuencia, es procedente dar estricta aplicación de los artículos 14 y 18 de la ley 80 de 1993.”*

- ✓ Resolución 650 del siete (7) de abril de dos mil (2000)<sup>25</sup>, por medio de la cual se confirmó la resolución 064 del 26 de enero de 2000.
- ✓ Convenio 060 de 1996, celebrado entre el Consejo Superior de la Judicatura y la sociedad Power Vision de Colombia S. A.<sup>26</sup>:

**“PRIMERA-OBJETO:** La emisión de un documento de identificación denominado **Tarjeta Profesional de Abogado**, que acredite al portador como abogado titulado y debidamente inscrito. El documento estará dotado de las mayores medidas de seguridad que garanticen el máximo grado de inviolabilidad, con base mínima en las características previstas en el Acuerdo 180 de 1996 y en la presentación que la firma **Power Vision de Colombia S. A.** hizo en julio 14 del presente año, que se anexa. Así mismo, la creación, manejo, permanente disponibilidad y entrega a la finalización del convenio, de la Base (sic) de Datos (sic) e imágenes digitalizadas a todo color y con altísima resolución, que contendrá el Registro Nacional de Abogados. (...) **CLÁUSULA QUINTA – LUGAR DE TRABAJO:** Para el desarrollo del presente Convenio, **POWER VISION DE COLOMBIA S.A.**, ubicará, en las dependencias de la Unidad de Registro Nacional de Abogados, los equipos y el personal necesarios. La Unidad de Registro Nacional de Abogados proveerá, para tal efecto, un espacio cerrado dotado de teléfono y los utensilios de soporte distintos a los equipos de cómputo, procesamiento de datos y de impresión, y en general, de aquellos necesarios para el cumplimiento del objeto del convenio. **CLÁUSULA SEXTA – PROCEDIMIENTO:** La Unidad de Registro Nacional de Abogados entregará de manera periódica a **POWER VISION DE COLOMBIA S.A.**, un diskette con la información de los abogados inscritos, en formato establecido al respecto, acompañado de las fotografías de los mismos, identificadas por el reverso con el número de cédula del abogado. Con esta información **POWER VISION DE COLOMBIA S.A.** procederá a la alimentación de la Base (sic) de Datos (sic) que habrá sido específicamente creada para tal fin, así como a la digitalización de la fotografía, la cual quedará ligada “sin costuras” al respectivo registro. Dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, **POWER VISION DE COLOMBIA S.A.** devolverá al Registro las tarjetas impresas, correspondientes a los Abogados (sic) listados en el diskette, troqueladas y listas para ser laminadas. Entregará, igualmente, listado de stickers con el fin de ser

<sup>25</sup> Folios 23 a 31 del cuaderno de primera instancia.

<sup>26</sup> Folios 193 a 197 del cuaderno 7.

enviados a través del sistema de mensajería. El personal dispuesto, para tal efecto, por la Unidad de Registro Nacional de Abogados, procederá a laminar cada documento, empleando para ello los elementos suministrados por **POWER VISION DE COLOMBIA S.A. CLÁUSULA SÉPTIMA- VALOR DEL DOCUMENTO:** El valor del documento, incluida creación de Base (sic) de Datos (sic), digitalización, impresión y sello Advantage™ con numeración consecutiva es de ocho mil trescientos dos pesos (\$8.302.00), sin incluir el IVA; nueve mil seiscientos treinta pesos (\$9.630.00) con IVA incluido. Se deja expresa constancia que dentro del valor estipulado se encuentran cubiertos el total de costos y gastos para la emisión del documento, y que por ende ni El Consejo Superior de la Judicatura ni el Registro Nacional de Abogados asumen ninguna responsabilidad al respecto. **PARÁGRAFO-VIGENCIA:** El valor anteriormente citado se mantendrá, sin modificación alguna, por parte de la firma **POWER VISION DE COLOMBIA S.A.** hasta el día 31 de diciembre de 1997. A partir de esa fecha, el valor del Documento (sic) será reajustado en la misma proporción del incremento del costo de vida, decretado por el Gobierno Nacional. **CLÁUSULA OCTAVA – FORMA DE PAGO:** El Consejo Superior de la Judicatura no asume ningún costo por la emisión de la Tarjeta Profesional de Abogado. El abogado que solicite la expedición de su documento, deberá consignar en una Cuenta (sic) Nacional (sic), que se indicará, a favor de la firma **POWER VISION DE COLOMBIA S.A.**, en cualquier sucursal del país, la suma contemplada en la Cláusula Séptima del presente convenio. **CLÁUSULA NOVENA-DURACIÓN:** La duración del presente convenio será de cinco años contados a partir de la fecha de su suscripción. (...) **CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – MULTAS:** En caso de mora o incumplimiento parcial de los plazos y condiciones estipuladas en el convenio, por parte de la firma **POWER VISION DE COLOMBIA S.A.**, el **CONSEJO SUPERIOR**, le impondrá multas mensuales a razón del (sic) **DOS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$2.000.000)**, y sin perjuicio de que se haga efectiva la Cláusula Penal. Las multas deberán decretarse mediante resolución motivada por la Directora Ejecutiva de Administración Judicial. Se harán efectivas a través de la garantía única.”

- ✓ Oficio número 99 del 18 de enero de 2000 dirigido a Power Vision por la Directora del Registro Nacional de Abogados del Consejo Superior de la Judicatura, reiterándole el arreglo inmediato del equipo de cómputo, para evitar la agravación del estancamiento total en el proceso de elaboración de Tarjetas Profesionales de Abogado.<sup>27</sup>
- ✓ Oficio del 18 de enero de 2000, dirigido a la Directora de Registro Nacional de Abogados del Consejo Superior de la Judicatura, suscrito por el representante legal de Power Vision manifestándole que los equipos fueron reparados, y la necesidad de reajustar el valor de las tarjetas de acuerdo con la cláusula séptima del convenio.<sup>28</sup>
- ✓ Oficio del 11 de enero de 2000 dirigido a la sociedad demandante por la Directora de Registro Nacional de Abogados del Consejo Superior de la Judicatura, comunicándole el daño presentado en uno de los equipos en los que se elaboraban las tarjetas profesionales.<sup>29</sup>
- ✓ Oficio CSJ RNA- Of 103 dirigido al Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, por la Directora de Registro Nacional de Abogados, en la que informó en cifras, el comportamiento observado por la sociedad Power Visión en ejecución del convenio 060 de 1996, resaltando que

---

<sup>27</sup> Folio 3 del cuaderno 7.

<sup>28</sup> Folio 4 del cuaderno 7.

<sup>29</sup> Folio 11 del cuaderno 7.

hubo incumplimiento el cual se agravó en 1999 y que comprometió el buen nombre de la institución.<sup>30</sup>

- ✓ Oficio 005749 del 28 de diciembre de 1999 suscrito por el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura a la Directora de Registro Nacional de Abogados, en donde se manifestó que en sesión del 21 de diciembre de 1999, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, decidió solicitar la terminación del convenio 060 de 1996, debido al reiterado incumplimiento en las obligaciones a cargo del contratista que se evidenciaba en los diferentes informes de la Directora de Registro Nacional de Abogados.<sup>31</sup>
- ✓ Oficio CSJ-URNA No. 2522, de 13 de septiembre de 1999 dirigido al Gerente de Power Vision por la Directora de Registro Nacional de Abogados, solicitando el suministro de 7000 pauches para la laminación de las tarjetas profesionales.<sup>32</sup>
- ✓ Oficio del 12 de abril de 1999 dirigida por la Directora Ejecutiva de Administración Judicial a Power Vision, requiriéndole para entregar las 3285 tarjetas que se encontraban pendientes a la fecha, y manifestándole que en numerosas oportunidades ha solicitado que se cumpla con los términos estipulados en el contrato sin respuesta satisfactoria, como consta en los oficios 12469 de 22 de mayo, 154447 de 24 de junio, 20813 de 20 de agosto, 27197 de 21 de octubre de 1998, y los oficios de la Unidad de Registro Nacional de Abogados 1823 de 23 de octubre y 2348 de 16 de diciembre de 1998 y 083 de 25 de enero y 289 del 22 de febrero de 1999.<sup>33</sup>
- ✓ Oficio CSJ-URNA No. 289, dirigido a Power Vision por la Directora del Registro Nacional de Abogados, solicitando material para la expedición de tarjetas profesionales de abogado y poniéndole en conocimiento de las numerosas tutelas interpuestas por la mora en la expedición de tarjetas profesionales.<sup>34</sup>
- ✓ Oficio No. 83 del 25 de enero de 1999, remitido por el Director de la Unidad del Registro Nacional de Abogados a Power Vision, requiriéndole para la entrega del material de laminación de las tarjetas profesionales además de los registros pendientes de entrega.<sup>35</sup>
- ✓ Oficio 1823 del 23 de octubre de 1998, del Director de la Unidad del Registro Nacional de Abogados a Power Vision, en la que relacionó las remisiones enviadas para el escaneo de la tarjeta profesional y manifestó que un solo operario era insuficiente para atender las necesidades de la entidad.<sup>36</sup>
- ✓ Oficio LEG 0138, de 21 de octubre de 1998, remitido por la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial a la sociedad Power Vision, requiriéndole para el cumplimiento en la emisión de las tarjetas profesionales y manifestándole la deficiencia de las máquinas, la disminución del personal, el aumento en la solicitud de tarjetas y la necesidad de provisión suficiente de material para atender el cambio de tarjetas del antiguo formato.<sup>37</sup>

---

<sup>30</sup> Folios 12 a 15 del cuaderno 7.

<sup>31</sup> Folios 16 y 17 del cuaderno 7.

<sup>32</sup> Folio 40 del cuaderno 7.

<sup>33</sup> Folios 105 y 106 del cuaderno 7.

<sup>34</sup> Folios 116 y 117 del cuaderno 7.

<sup>35</sup> Folio 118 del cuaderno 7.

<sup>36</sup> Folio 120 y 121 del cuaderno 7.

<sup>37</sup> Folios 125 y 126 del cuaderno 7.

- ✓ Oficio del 13 de octubre de 1998, dirigido por la Directora de la Unidad del Registro Nacional de Abogados a Power Vision, manifestándole tiene un total de 3538 registros pendientes.<sup>38</sup>
- ✓ Oficio del 25 de septiembre de 1998, remitido por la Directora de la Unidad del Registro Nacional de Abogados a Power Vision informándole que las impresoras para las tarjetas profesionales estaban presentando problemas técnicos.<sup>39</sup>
- ✓ Oficio LCT 1393 de 20 de agosto de 1998, de la Directora Ejecutiva de Administración Judicial a Power Vision, en donde manifestó su preocupación por encontrarse pendiente la entrega de 13.166 tarjetas profesionales, el material requerido para la laminación de 12.000 tarjetas no fue entregado y tampoco se suministró el listado de stickers para comunicar al profesional el trámite del documento.<sup>40</sup>
- ✓ Oficio LCT-0843, de 22 de mayo de 1998, de la Directora Ejecutiva de Administración Judicial a Power Vision S. A., reiterando los incumplimientos de su parte que ya habían sido comunicados por la Directora de la Unidad de Registro Nacional de Abogados.<sup>41</sup>
- ✓ Oficios 90 de 6 de enero de 1998 y 636 de diciembre 11 de 1997, de la Directora de la Unidad de Registro Nacional de Abogados a Power Vision, en donde se solicitó el cumplimiento en la entrega de las tarjetas profesionales en las 48 horas acordadas en el convenio.<sup>42</sup>
- ✓ Acuerdo 180 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura por medio de la cual se dictan normas sobre Registro Nacional de Abogados.<sup>43</sup>
- ✓ Resolución 1141 del cuatro (4) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999)<sup>44</sup>, por medio del cual se declaró el incumplimiento parcial de las obligaciones estipuladas en el Convenio 060 de 1996 y se impuso multa en cuantía de dos millones de pesos (\$2.000.000) al contratista Power Vision de Colombia S. A.
- ✓ Oficio 2193 del 8 de noviembre de 2004, suscrito por la Directora de la Unidad de Registro Nacional de Abogados cumpliendo con lo solicitado en el oficio 04HAM-1517, argumentando que de acuerdo con lo estipulado en la cláusula séptima del convenio 060 de 1996, se encontraba autorizado el reajuste en el valor de las tarjetas profesionales año a año de acuerdo al incremento en el costo de vida decretado por el gobierno nacional, y teniendo en cuenta que Power Vision recibía directamente el pago, era la encargada de realizar las gestiones necesarias para requerir a los interesados en el documento el mayor valor en el costo, una vez quedara oficializado por el Gobierno Nacional el incremento en el costo de vida del año anterior.<sup>45</sup>
- ✓ Dictamen pericial del veinticinco (25) de octubre de dos mil uno (2001), y su aclaración y adición del diez (10) de abril de dos mil dos (2002).<sup>46</sup>

---

<sup>38</sup> Folio 129 del cuaderno 7.

<sup>39</sup> Folio 135 del cuaderno 7.

<sup>40</sup> Folios 144 y 145 del cuaderno 7.

<sup>41</sup> Folios 170 y 171 del cuaderno 7.

<sup>42</sup> Folios 182 y 183 del cuaderno 7.

<sup>43</sup> Folios 201 a 205 del cuaderno 7.

<sup>44</sup> Folios 99 a 101 del cuaderno 7.

<sup>45</sup> Folios 1 a 16 del cuaderno 3.

<sup>46</sup> Cuaderno 5, y folios 93 a 102 del cuaderno de primera instancia.

### 3. Caso concreto

Previo a desatar el recurso de alzada propuesto por las partes, es menester mencionar que dentro del marco de competencia funcional de la Subsección, para decidir la controversia en segunda instancia, la Sala no solamente se circunscribirá a los aspectos conceptuales y argumentativos esbozados en el recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil:

*“Artículo 357. **Competencia del superior.** La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquella. **Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.** (...)” (Negrilla fuera del texto)*

Ahora bien, en el presente asunto la parte demandante en las pretensiones del libelo introductorio adujo la ilegalidad de las resoluciones 064 del veintiséis (26) de enero de dos mil (2000), y la resolución 0650 del siete (7) de abril del mismo año, mediante las cuales el Consejo Superior de la Judicatura declaró la caducidad del convenio 060 de 1996, y su confirmatoria, cuyo objeto era la emisión del documento Tarjeta Profesional de Abogado, así como también la creación, manejo, permanente disponibilidad y entrega a la finalización del convenio, de la base de datos e imágenes digitalizadas a todo color y con altísima resolución, que contendrá el Registro Nacional de Abogados.

Es menester mencionar que el artículo 3 de la ley 80 de 1993, mencionó que los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar negocios jurídicos y con la ejecución de los mismos, se busca 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 en la consecución de dichos fines, lo cual se encuentra relacionado con lo preceptuado en el artículo 14 numeral 1 de la mencionada ley, en cuanto señala que las entidades estatales, al celebrar un contrato, tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, para el cumplimiento de los fines estatales.

Los anteriores preceptos justifican la existencia de las potestades y de las cláusulas excepcionales que en todos los casos son materia de previsión legal, y que en la mayoría de los eventos están conferidas a favor de las Entidades Estatales, y excepcionalmente a favor de los contratistas, como sucede, por vía de ejemplo, con la potestad que se confiere al contratista de terminar unilateralmente el contrato y que el inciso segundo del artículo 16 de la ley 80 de 1993 enuncia, como facultad de renunciar unilateralmente a la ejecución del mismo cuando, como consecuencia de la facultad excepcional conferida a favor de la Entidad Estatal, ésta decide modificar unilateralmente el contrato en más del 20% de su valor.<sup>47</sup>

La Sala resalta que las cláusulas excepcionales a derecho común, fueron preceptuadas y desarrolladas por los artículos 14 a 19 de la ley 80 de 1993,

---

<sup>47</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del veinticinco (25) de febrero de dos mil nueve (2009). Radicación: 85001233100019970037401(15797). Consejera Ponente: Myriam Guerrero De Escobar.

propenden por la protección de los intereses generales y la prestación de los servicios públicos, razón por la que hay ocasiones en las que los co-contratantes en este tipo de relaciones negociales no se encuentran en un plano de igualdad pues dadas las especiales circunstancias señaladas, el particular se ubica en una relación de subordinación respecto de su co-contratante, que es el Estado.

Ahora bien, esta Sección, para el ejercicio de las facultades excepcionales, ha clasificado en cuatro (4) grupos los contratos estatales: 1) contratos estatales en los que las cláusulas excepcionales al derecho común son obligatorias; 2) contratos estatales en los que las cláusulas excepcionales al derecho común son facultativas; 3) contratos estatales en los que se encuentra prohibido incluir y, por tanto, ejercer cláusulas o estipulaciones excepcionales y; 4) todos los demás contratos estatales no previstos ni contemplados en alguno de los grupos anteriormente individualizados.<sup>4849</sup>

Sobre la mencionada clasificación, pretéritamente esta Sección señaló:

***“6.2. Las cláusulas exorbitantes en la ley 80 de 1993. En particular, su pacto e imposición en contratos para los cuales no existe autorización de la ley. Según se anotó en los antecedentes del proceso, el municipio declaró la caducidad del contrato celebrado con la sociedad Asesoramos SCA., poder exorbitante que fue pactado en la cláusula quinta del contrato.***

*Advierte la Sala que, en vigencia de la ley 80 de 1993, norma bajo la cual se suscribió el presente contrato, existen tres grupos de contratos en torno a los cuales el régimen de dichos poderes exorbitantes es diferente.*

*En el primer grupo se encuentran los contratos en los cuales las cláusulas excepcionales se tienen que pactar, es decir que son legalmente obligatorias, razón por la cual, si no se incluyen, se entienden pactadas; -son las denominadas “cláusulas virtuales”-. Los contratos que pertenecen a este grupo son: el de obra, los que tienen por objeto la explotación y concesión de bienes del Estado, la prestación de servicios públicos y las actividades que constituyan monopolio estatal<sup>50</sup>.*

*Al segundo grupo pertenecen los contratos en los cuales se encuentra prohibido pactar dichas cláusulas, de manera que, si se incluyen habrá nulidad absoluta de la cláusula. A este grupo pertenecen, según el parágrafo del art. 14 de la ley 80 “... 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 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo*

---

<sup>48</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del primero (1) de diciembre de dos mil ocho (2008). Radicación: 25000232600020070053301(35827). Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

<sup>49</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del trece (13) de febrero de dos mil trece (2013). Radicación: 76001233100019990262201(24996). Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>50</sup>Al respecto dice el numeral 2 del artículo 14 de la ley 80: “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.” (Negritas fuera de texto)

*directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales...”*

*El tercer grupo lo integran los contratos en los cuales la ley autoriza, pero no impone, que las partes del negocio jurídico acuerden su inclusión; el pacto de tales cláusulas, en estos casos, es opcional, de manera que la falta de estipulación significa que los poderes exorbitantes no existen. Este grupo está integrado por los contratos de prestación de servicios y suministro<sup>51</sup>.*

*Es importante señalar, en relación con éste último grupo, aunque resulta obvio, que el acuerdo correspondiente sólo puede favorecer a las entidades estatales, es decir, que no es posible pactar tales poderes en favor del contratista.*

*Esta última hipótesis hace evidente una característica especial de los poderes exorbitantes que en ella se contienen; en efecto, sólo en estos dos tipos de contratos la ley autoriza a las partes del contrato a negociar la inclusión de los mismos, de manera que su existencia no deviene, en forma “inmediata”, de la ley, como ocurre con el primer grupo de contratos, sino de manera “mediata”, porque si las partes no llegan a un acuerdo sobre la inclusión de dichos poderes, la ley no suple el vacío, y, por consiguiente, los mismos no existirán en el caso concreto.*

*Esta posibilidad abre un espacio al principio de la autonomía de la voluntad, en un tema donde la tradición administrativa había entendido que exclusivamente la ley, no las partes del contrato, podía disponer la inclusión de las cláusulas exorbitantes, sin perjuicio de que el origen de las potestades propias de tales cláusulas provenga siempre de la ley, en unos casos, porque las impone y, en otras, porque simplemente la autoriza.*

*En este contexto, y por exclusión, surge un cuarto grupo, constituido por todos aquellos negocios jurídicos que no pertenecen a ninguno de los grupos anteriores. Tal es el caso del contrato de consultoría, de comodato, de leasing, etc., los cuales no están incluidos en ninguno de los tres grupos a que alude expresamente la ley, de manera que, frente a ellos, es menester precisar el régimen a que deben sujetarse desde el punto de vista de las cláusulas excepcionales.*

*Esta situación genera, necesariamente, el siguiente interrogante: ¿es posible pactar las cláusulas exorbitantes en los contratos que pertenecen a este cuarto grupo? Para la Sala la respuesta debe ser negativa, por las siguientes razones:*

*De un lado, porque, como se ha visto, este tipo de poderes requiere, cuando menos, autorización legal para su inclusión y posterior utilización, debido a la naturaleza que tienen estas prerrogativas -por su carácter extraordinario e inusual, en relación con el derecho común-, y, de otro, porque el legislador es el único que puede disponer competencias para la expedición de actos administrativos en desarrollo de los contratos estatales, actos que, como es sabido, constituyen el mecanismo de ejercicio de las exorbitancias contractuales.*

*De este modo, en ejercicio de la autonomía de la voluntad privada no es posible constituir este tipo de poderes, en contratos en los que la ley no ha impartido*

---

<sup>51</sup> Dice el numeral 2 del artículo 14 que “Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios.”

autorización expresa, o excluirlos en los que el legislador los ha previsto como obligatorios."<sup>52</sup> (Subrayado fuera del texto)

Acorde con lo anterior, la Sala hace ahínco en que las facultades contempladas en el artículo 14 de la ley 80 de 1993, no son comunes a todos los contratos, pues como se observa de la lectura del mencionado artículo, las potestades excepcionales son, en algunos contratos, de obligatoria inclusión (aquellos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos, la explotación o la concesión de bienes del Estado y los de obra pública y la obligatoria de reversión en los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado - ordinal segundo, inciso primero), en otros de inclusión facultativa (contratos de suministro y prestación de servicios, -ordinal segundo, inciso segundo-) y en otros está prohibido incluirlas (en los contratos que se celebren con personas públicas internacionales o de cooperación, ayuda y 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 ordinal 2º o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas y tecnológicas, así como los contratos de seguro tomados por las entidades estatales), como se puede apreciar en esta última tipología, la prohibición obedece, en veces, al interés que se pretende amparar, al plano de igualdad entre los sujetos co-contratantes (convenios interadministrativos) o al hecho de que materialmente resulta imposible incluirlas, dados los efectos jurídicos que envuelve el ejercicio de dicha cláusula excepcional.<sup>53</sup>

De igual forma, la Sala resalta que la Administración ha tenido que servirse de medios e instrumentos, y que debido a las circunstancias actuales y al creciente surgimiento de funciones a su cargo le han sido otorgadas desde el ordenamiento jurídico. Entre esos instrumentos se encuentra la potestad sancionadora, la cual es una herramienta de la administración para desarrollar cada una de sus actividades.

Por tanto, se debe tener presente el alcance y los fundamentos propios de la actividad punitiva de la administración, en cuanto al desarrollo de sus funciones, conforme a lo cual, y en ejercicio de funciones administrativas, la administración tiene la potestad de imponer sanciones, ya sea a los mismos funcionarios públicos o a los particulares, respetando las disposiciones legales.<sup>54</sup>

Es así, que la imposición de sanciones contractuales, por parte de la administración, tiene naturaleza correctiva, pues pretende instar al obligado a cumplir los compromisos adquiridos y en dicha potestad sancionatoria en la actividad contractual se sustenta la imposición de las multas, la cláusula penal pecuniaria y la caducidad.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de noviembre 30 de 2006. Radicación: 25000232600020010100801(30832). Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

<sup>53</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del veinticinco (25) de febrero de dos mil nueve (2009). *Ibíd.*

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de noviembre trece (13) de dos mil ocho (2008). Radicación: 68001233100019960208101(17009). Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

<sup>55</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-177 del veintidós (22) de febrero de dos mil seis (2006). Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Igualmente: Sentencias C-597 de 1996; Sentencia C-214 de 1994; Sentencia C-853 de 2005.

Sobre la caducidad como ejercicio de la potestad sancionadora, esta Subsección consideró:

*“La caducidad de los contratos ha sido enmarcada dentro de la potestad sancionadora que en la actualidad se reconoce a las administraciones públicas, de forma tal que se enmarca en el ámbito de las prerrogativas de poder que se otorga a las autoridades para la consecución de los intereses generales. Esta capacidad de imponer castigos como respuesta del ordenamiento jurídico ante una acción u omisión prevista como infracción no tuvo un reconocimiento pacífico en las democracias occidentales (...) El derecho administrativo sancionador es un derecho en formación, de forma tal que las construcciones del derecho penal resultan útiles como punto de partida, pero su trasposición no es horizontal se deben matizar y deben adaptar a la praxis administrativa y especialmente responder a los intereses que las organizaciones administrativas gestionan. En otros términos, principios como la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad son propios del derecho público por lo que las elaboraciones que se utilizan del derecho penal deben ser relativizadas para responder a principios como la eficacia, celeridad, imparcialidad, publicidad y economía, consagrados en el artículo 209 de la constitución. Por consiguiente, en el ámbito administrativo la sanción no es un fin sino un instrumento adicional con el que se cuenta para la consecución de las competencias asignadas, de allí que el poder punitivo que le es confiado deba ser siempre el resultado de la ponderación de dos extremos: el respeto por las garantías sustanciales y procedimentales de los ciudadanos sobre los que la potestad recae y el que se constituya en una herramienta para el correcto ejercicio de las funciones; sin dicha ponderación no es posible explicar en el ámbito administrativo la facultad de imponer un castigo.”<sup>56</sup>*

De acuerdo con lo anterior, el artículo 14 numeral 2 de la ley 80 de 1993 prescribe:

*“Artículo 14. 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 aun cuando no se consignen expresamente.”*

Por su parte, el artículo 18 de la mencionada ley 80 de 1993 señaló que la caducidad es la estipulación en virtud de la cual si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que

---

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del veintidós (22) de octubre de dos mil doce (2012). Radicación: 05001232400019960068001(20738). Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

puede conducir a su paralización, la entidad contratante por medio de acto administrativo debidamente motivado, dará por terminado el contrato y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre.

La caducidad, como cláusula excepcional a derecho común y sanción al contratista, implica la finalización anticipada del vínculo contractual sin que se tenga derecho a indemnización alguna, así como la generación de una inhabilidad para contratar por un término de 5 años a partir de la ejecutoria del acto administrativo que la declara, que se genera por un incumplimiento de las obligaciones contractuales de tal envergadura que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización.

De acuerdo con las anteriores premisas, procede la Subsección a verificar si, en el presente asunto, existió falta de competencia por parte del Consejo Superior de la Judicatura para expedir las resoluciones demandadas y se pone de presente, que si bien es cierto la parte accionante no controvierte la legalidad de los actos administrativos por dicho argumento, *“también lo es que la falta de competencia constituye el más grave de los vicios que puede afectar la validez de un acto y, por tal razón, puede ser declarado de oficio, tal y como lo ha dispuesto la Sala (...).”*<sup>57</sup>

Ahora bien, revisado el material probatorio allegado al plenario, observa la Sala, que el Consejo Superior de la Judicatura en la resolución 0064 del veintiséis (26) de enero de dos mil (2000), mediante la cual declaró la caducidad del convenio 060 de 1996, adujo que en el mencionado convenio se entendía pactada la cláusula excepcional de caducidad, aun cuando no se hubiese pactado expresamente, con el argumento que la emisión de las tarjetas profesionales de abogado constituye un servicio público.

Es menester mencionar que la ley 80 de 1993 en su artículo 2 numeral 3º, definió qué se entiende por servicio público de la siguiente manera:

***“3. Se denominan servicios públicos:***

***Los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como***

---

<sup>57</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia del doce (12) de julio de dos mil doce (2012). Radicación: 85001233100019950017401(15024). Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de mayo de 1999, exp. n.º 10.196, C.P. Ricardo Hoyos. En otros pronunciamientos la Sala ha declarado la nulidad por falta de competencia de los actos administrativos expedidos en desarrollo de un contrato estatal, aun cuando no haya sido pedido en la demanda. Así, en sentencia del 15 de abril de 2010, exp. n.º 18.292, C.P. Mauricio Fajardo, se indicó: *“Toda vez que la parte actora solicitó, entre otras, la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales la entidad pública demandada liquidó unilateralmente el contrato, para la Sala resulta importante examinar el tema relacionado con la competencia ratio temporis de la entidad para el ejercicio de esta potestad. Lo anterior en razón a que: primero, la naturaleza de orden público propia de las normas que regulan y determinan la competencia, sea ésta de carácter jurisdiccional o administrativa, exige un control de aquellos eventos en los cuales éstas se transgreden, así este aspecto no se constituya como pretensión, comoquiera que la incompetencia se erige en la más grave de las distintas formas o clases de ilegalidad; y segundo, teniendo en cuenta que la liquidación constituye el finiquito del contrato administrativo, resulta igualmente necesario que el juez, oficiosamente, adelante el examen del punto, aun cuando éste no se hubiere solicitado en el proceso. Con base en lo expuesto y considerando la naturaleza de orden público, propia de las normas que regulan y atribuyen competencia y los postulados del principio de legalidad, se concluye que en aquellos casos en los cuales el juez advierta falta de competencia en determinado caso, debe abordar oficiosamente su estudio, debido a que ésta constituye una grave causal de ilegalidad”.*

*aquellos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines.”*

Sobre los servicios públicos, la jurisprudencia constitucional ha considerado:

### **“Noción de servicio público**

*3. Los servicios públicos no pueden verse como una pesada carga que recae sobre el Estado burocrático sino como un logro conceptual y jurídico de los ciudadanos en su propio beneficio. La noción de servicio público expresa una transformación política que se traduce en la subordinación de los gobernantes a los gobernados. La relación individuo-Estado no es, por tanto, la de vasallo o súbdito y monarca sino la de ciudadano-servidores públicos.*

*El contenido filosófico-político de la noción de servicio público trasciende las diversas posiciones ideológicas abstencionistas, intervencionistas o neoliberales. Dicho contenido refleja una conquista democrática que se traduce en una teoría del Estado cuyo cometido esencial es el cubrimiento de las necesidades básicas insatisfechas de toda la población y el aseguramiento de un mínimo material para la existencia digna de la persona.*

*Los servicios públicos son el medio por el cual el Estado realiza los fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios derechos y deberes constitucionales (CP art. 2). El sentido y razón de ser de los poderes constituidos es el servicio a la comunidad, la satisfacción de sus necesidades y la protección de los derechos individuales de sus miembros.*

### **Servicios públicos, Estado social de derecho y principio de solidaridad**

*4. El Estado social y democrático de derecho tiene una concreción técnica en la noción de servicio público. El Constituyente al acoger esta forma de organización político-social elevó a deber constitucional del Estado suministrar prestaciones a la colectividad. La naturaleza social y democrática del Estado considera a cada ciudadano como un fin en sí mismo, en razón de su dignidad humana y de su derecho a la realización personal dentro de un proyecto comunitario que propugna por la igualdad real de todos los miembros de la sociedad. Por lo tanto, la administración está sujeta a un concepto evolutivo de mayores prestaciones y mejores servicios al público, según las cambiantes necesidades y la complejidad del mundo moderno.*

*La idea de servicio público es el medio para avanzar rápidamente al Estado social y democrático de derecho, en forma pacífica y sin traumas para los grupos de interés que detentan posiciones de ventaja respecto de los sectores mayoritarios de la sociedad con necesidades insatisfechas. La legitimidad del Estado depende del cumplimiento de sus deberes sociales y de la eficacia de la gestión pública. La población es sensible a la efectiva realización de los fines esenciales del Estado, en particular porque sobre ella pesa la carga del régimen impositivo. La corrupción y el fraude generalizados hacen que el ciudadano perciba la presencia del Estado como una carga insoportable y pueden conducir a su destrucción o al desmonte de las prestaciones sociales a su cargo. Por ello los servicios públicos deben mantener un nivel de eficiencia aceptable para dar respuesta a las necesidades sociales, sin perjuicio del principio de la solidaridad social.*

*Los servicios públicos como instancia y técnica de legitimación no son fruto de la decisión discrecional del poder público sino aplicación concreta del principio fundamental de la solidaridad social (CP arts. 1 y 2). A través de la noción de servicio público el Estado tiene el principal instrumento para alcanzar la justicia social y promover condiciones de igualdad real y efectiva. Su prestación comporta una transferencia de bienes económicos y sociales con base en el principio de justicia redistributiva que, mediante el pago discriminado de los servicios públicos según estratos y en función de la capacidad económica del usuario, permite un cubrimiento a sectores marginados que, en otras circunstancias, no tendrían acceso a los beneficios del desarrollo económico. De esta forma se garantizan las condiciones materiales para el libre desarrollo de la personalidad (CP art. 16) y para la consecución de una igualdad real y efectiva (CP art. 13) de toda la población.*

*(...)*

### **Regulación constitucional y legal de los servicios públicos**

*6. La Constitución define los servicios públicos como inherentes a la finalidad social del Estado e impone a éste el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (CP art. 365).*

*El constituyente optó por reservar al legislador la regulación de la prestación de los servicios públicos (CP art. 150-23), no sin antes garantizar la participación de las organizaciones de usuarios o consumidores en la materia (CP arts. 78, 334, 365, 367, 369 y 48 transitorio) y confiar a los concejos la reglamentación de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio (CP art. 313-1). De tal forma, se pretendió conciliar la flexibilidad de los mecanismos para la prestación de los servicios públicos con la descentralización y la participación ciudadana, en un área de la actividad estatal que afecta directamente la vida cotidiana de todas las personas. Al respecto, el constituyente expresó:*

*"Introducir en la Carta Constitucional materias que son susceptibles de un desarrollo legislativo detallado, puede crear en el tema que nos ocupa, una camisa de fuerza que impida el desarrollo mismo de los distintos servicios públicos o la ausencia de normatividad en otros servicios que, por su misma naturaleza, requieren de un tratamiento especial.*

*De acuerdo a lo expresado anteriormente, se deja a la ley el desarrollo de los mandatos constitucionales, atendiendo la naturaleza y características de cada uno de los servicios públicos, las dificultades que se presentan entre las empresas y los usuarios, los elementos propios de cada uno de ellos que, inciden en la fijación de las tarifas o en su actualización, etc.*

*"En los demás servicios (diferentes a la fuerza pública y la administración de justicia) se prevé la participación de los particulares o de las comunidades organizadas en su prestación. Con ello se consagran alternativas distintas a la puramente estatal en su organización y atención, procurando crear condiciones de competencia que, en últimas, conlleven el mejoramiento en el manejo de los recurso y, por ende, en la calidad de los servicios entregados a la comunidad".*

*El Estado está dotado de variados medios de intervención en el campo de los servicios públicos: la nacionalización de determinadas actividades estratégicas o*

*servicios públicos por razones de soberanía o de interés social (CP art. 365); la prioridad del gasto público social para la solución de las necesidades básicas insatisfechas (CP art. 366); el otorgamiento de subsidios presupuestales a personas de menores ingresos para el pago de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios (CP art. 368); el reconocimiento de los derechos de participación ciudadana y municipal en la gestión y fiscalización de los empresas estatales que prestan servicios públicos (CP art. 369) y, el ejercicio del control, la inspección y la vigilancia de los mismos por parte del Presidente de la República, a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (CP art. 370).<sup>58</sup>*

Revisado el objeto del convenio, se constata que consistía en la emisión de un documento de identificación denominado tarjeta profesional de abogado, que acredite al portador como abogado titulado y debidamente inscrito, y además la creación, manejo, permanente disponibilidad y entrega a la finalización del convenio, de la base de datos e imágenes digitalizadas a todo color y con altísima resolución, que contendría el Registro Nacional de Abogados.

En vista de lo anterior, la Sala considera que, a *contrario sensu* de lo señalado en la resolución demandada, el objeto del convenio no constituye un servicio público, por no reunir las características mencionadas *ad supra*, como se podría pregonar tal calidad de la administración de justicia de la fuerza pública.

En efecto, la ley 270 de 1996 en el artículo 85 numeral 20, determinó que correspondía a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, “regular, organizar y llevar el Registro Nacional de Abogados y expedir la correspondiente tarjeta profesional, previa verificación de los requisitos señalados en la ley”, por lo que la emisión o creación del documento denominado tarjeta profesional de abogado, a todas luces no constituye un servicio público.

Por otra parte, el *a quo*, consideró que el convenio 060 de 1996, es un contrato mixto de suministro y de prestación de servicios; para la Sala, como consecuencia del principio en virtud del cual a la autoridad judicial corresponde determinar el derecho aplicable al asunto sometido a su conocimiento (*da mihi factum, dabo tibi jus*), cuando el juez debe decidir una controversia sobre un contrato, deberá previamente establecer cuál es la calificación jurídica respectiva, pues ella determina el régimen jurídico aplicable.

Sobre dicho punto, es conveniente mencionar que cuando las cláusulas de un contrato son claras, precisas y sin asomo de ambigüedad, se presume que ellas son el fiel reflejo de la voluntad de las partes y por ello el juez no puede, so pretexto de interpretarlas, desnaturalizarlas.

Por tal motivo, la obligación del juez de respetar las cláusulas contractuales claras, precisas e inequívocas tiene por objeto el cumplimiento de la voluntad de las partes, pero de ninguna manera desconoce que corresponde a la autoridad judicial la competencia de dar el tratamiento jurídico que corresponda a la voluntad de las partes.

Se distingue por lo tanto dos procesos: el primero, la interpretación del contrato, en la cual el juez debe sujetarse a las cláusulas claras y precisas, y para lo cual existen unas reglas de interpretación señaladas en los artículos 1618 y

---

<sup>58</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-540 del veinticuatro (24) de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992). Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. A su vez: Corte Constitucional. Sentencia T-578 de 1998. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

subsiguientes del Código Civil, y el segundo, la calificación del mismo, que supone determinar la presencia de los elementos de un determinado negocio jurídico.

Dentro del mencionado proceso de calificación, se debe determinar los elementos esenciales del negocio jurídico, es decir, aquellos sin los cuales no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente, a voces del artículo 1501 del Código Civil, y por otro lado, establecer si los mencionados elementos se encuentran presentes en el contrato.

Por lo tanto, dentro del proceso de calificación del contrato es fundamental entonces determinar los elementos esenciales y, en especial, las obligaciones esenciales.

Cuando se trata de contratos previstos en la ley, dichos elementos y obligaciones esenciales se deducen claramente, pero puede suceder que un negocio jurídico contenga elementos propios de diferentes contratos y que la ley ha previsto cómo debe calificarse<sup>59</sup>.

Sobre el particular, esta Subsección consideró que la interpretación de los contratos es labor que el legislador tiene librada a la autonomía del juzgador. Sin embargo, para que ella se pueda realizar con el mayor acierto, la propia ley dota al juez de un conjunto de herramientas y directrices tendientes a guiar su labor hermenéutica con el fin de desentrañar el verdadero contenido y alcance del clausulado contractual, la voluntad real de los contratantes y los fines buscados por ellas al perfeccionar el negocio jurídico.<sup>60</sup>

Igualmente, sobre interpretación contractual se sostuvo:

*“Con la interpretación del contrato se persigue constatar el convenio negocial, la determinación de sus efectos y la integración de estos, sin comprender en ella la calificación del acto pues esto es propio de una actividad diferente como es la valoración jurídica del acto celebrado. Sin embargo no debe perderse de vista que si las partes han señalado los efectos del contrato, la verificación de este señalamiento corresponde a una labor interpretativa mientras que lo atinente a las repercusiones jurídicas de lo fijado por los contratantes hará parte de la valoración. La interpretación del negocio jurídico, cuando de contratos se trata, no tiene como objeto primario el establecer el querer dispositivo de cada uno de los contratantes individualmente considerado sino la intención común de todos ellos toda vez que el contrato es en últimas el resultado de la convergencia de sus designios negociales. Esta búsqueda primordial de la común intención de las partes puede lograrse mediante la aplicación de una serie de reglas principales, también llamadas subjetivas por la doctrina, que se compendian en que conocida la intención de los contratantes ha de estarse más a ella que a lo literal de las palabras (art. 1618 del C.C.), que las estipulaciones de un contrato pueden interpretarse por la de otro que las partes hayan celebrado sobre la misma materia (art. 1622 inc. 2) o por la aplicación práctica que de ellas hayan hecho (art. 1622 inc. 3), que las cláusulas deben interpretarse unas por otras dándole a cada una el sentido que más convenga al contrato en su totalidad (art. 1622 inc. 1), que si en un contrato se expresa un caso para explicar la obligación se entiende que esa*

---

<sup>59</sup> Por ejemplo, cuando se trata de un negocio jurídico en que uno de los contratantes da una cosa a cambio de otra y una suma de dinero. El artículo 1850 del Código Civil y 905 del Código de Comercio señalan que será permuta si la cosa vale más que el dinero y venta en caso contrario.

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del primero (1) de junio de dos mil quince (2015). Radicación: 25000232600020010100901 (30589). Consejera Ponente: Olga Mérida Valle de De La Hoz.

*mención no es restrictiva sino ejemplificativa (art. 1623), y que se entiende que la expresiones generales contenidas en el negocio sólo se aplican a la materia sobre la que se ha contratado (art. 1619).<sup>61</sup>*

Por otra parte, considera la Sala que en el presente asunto existe una coligación negocial en el convenio 060 de 1996, figura que ha sido definida como *“una interdependencia entre dos contratos, que puede ser voluntaria, cuando las partes de común acuerdo y de manera expresa establecen dicha dependencia entre los mismos; o funcional, cuando las diferentes relaciones contractuales se encuentran encaminadas a cumplir un fin específico.”<sup>62</sup>*

El principal efecto de la coligación negocial, es la reciprocidad, puesto que de la suerte de cada contrato depende la del otro, aunque existen situaciones en las que algunos aspectos específicos de cada contrato, permanecen por fuera de la interdependencia, manteniendo así su autonomía.

Sobre el mencionado aspecto, la Corte Suprema de Justicia consideró:

*“(…) la coligación, unión, vinculación, articulación, coordinación o conexidad negocial describe hipótesis heterogéneas atañederas a una pluralidad de relaciones jurídicas, distintas, autónomas e independientes, con su propia individuación, disciplina y función, vinculadas por un nexo funcional o teleológico para la obtención de un resultado práctico, social o económico único, cuya estructura exige una serie de pactos constantes, ab origine (en el origen) e in fine (en su fin), y la unión funcional o teleológica de los actos dispositivos.*

*La diversidad de acuerdos concierne a un conjunto de negocios o contratos con su singularidad estructural y funcional, sin confluir, crear u originar uno solo. La ligazón funcional o teleológica de los distintos negocios jurídicos es indisociable, imprescindible e inescindible, in toto, in complexu, in globo, y conduce a la única función práctica, económica o social perseguida, siendo necesaria para la concreción definitiva de un interés unitario, propio, autónomo y diferente realizable con la conjunción de los varios actos dispositivos, cada uno, con su identidad, tipología, disciplina y función.*

*En este contexto, la coligación negocial, se descarta, en presencia de un trato único, ya por tratarse de un acto simple, sea por la combinación de elementos de distintos tipos negociales con tipicidad legal o social, ora por su creación ex novo, bien por enlace de los elementos de contratos típicos con otros originarios (v.gr., los contratos complejos, mixtos y atípicos), donde, estricto sensu, deviene imposible, también por ausencia de pluralidad negocial.*

*En análogo sentido, la simple pluralidad de negocios, tampoco determina per se la confluencia negocial. Es menester, un nexo, vinculación o unión teleológica o funcional de los distintos acuerdos con relevancia jurídica, de uno sobre otro o respecto de todos, “en el sentido de que uno solo de ellos reciba la influencia del otro (dependencia unilateral), o en el sentido de que dicha influencia sea recíproca (dependencia bilateral). El nexo de dependencia puede, además, derivar, ya de un concurso simultáneo, ya de una secuencia de actos dispuestos en orden*

---

<sup>61</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del siete (7) de julio de dos mil once (2011). Radicación: 47001233100019940390101 (18762). Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>62</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del tres (3) de junio de dos mil quince (2015). Radicación: 25000232600020010005301 (28882). Consejera Ponente: Olga Mérida Valle de De La Hoz.

*cronológico. En especial pueden darse: a) una coligación de índole genética, modificatoria o extintiva, que se manifiesta en el hecho de que un negocio ejerce su influencia en la formación, en la modificación o en la extinción del otro; b) una coligación de índole funcional y efectual, que se manifiesta no sólo en el hecho de que uno de los negocios encuentra su fundamento en la relación surgida del otro, sino, más generalmente, en el hecho de que los actos de autonomía privada tienden a la persecución de un resultado común; c) una coligación de índole, por así decirlo, 'mixta', o sea al mismo tiempo genética y funcional" (Lina BIGLIAZZI GERI, Humberto BRECCIA, Francesco D. BUNESLLI y Ugo NATOLI, Derecho civil, Tomo I, Volumen II, trad. esp. Fernando HINESTROSA, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1992, p. 942).*

*En efecto, al disciplinarse determinadas categorías negociales, el ordenamiento o las partes pueden establecer un nexo de interdependencia, subordinación o sujeción prestacional o negocial con carácter genético, estructural, funcional, recíproco o unilateral, generatriz (v.gr., contratos normativos o tipo y contratos específicos de desarrollo; negocio preliminar y definitivo), modificatorio (ad exemplum, negocios de accertamento) o extintivo (p.ej., negocio infirmatorio, "mutuo dissenso", revocación).*

*La coordinación, actúa funcionalmente en punto de la producción de efectos finales cuando la coligación prestacional o negocial, procura un fin o resultado práctico unitario, convergente y común basado en un interés inmediato antecedente del final único.*

*En estas hipótesis, la variedad negocial se ata por la interdependencia funcional y teleológica y, aún cuando, cada tipo negocial conserva su individualidad normativa, su eficacia encuentra condicionamiento recíproco.*

*Es además, particularmente, exigible la confluencia de los distintos contratos en una función unitaria, esto es, "la unidad del interés globalmente perseguido, lo cual no excluye que tal interés sea realizado a través de contratos diversos, que se caracterizan por un interés inmediato, autónomamente identificable, que es instrumental o parcial respecto al interés unitario perseguido mediante el conjunto de contratos. En los contratos coligados debe por tanto identificarse la causa parcial de cada uno de los contratos y la comprensiva de la operación" (C. Massimo BIANCA, Diritto civile, T. III, Il contratto. Giuffrè Editore, Milano, 1987, p. 457 ss.).*

*Trátase, como ha puesto de presente la Corte, de "diversos contratos que, aun conservando su identidad típica y por ende quedando sometidos a la regulación que les es propia, quedan sin embargo coligados entre sí, funcionalmente y con relación de recíproca dependencia, hasta el punto de que las vicisitudes de uno, en mayor o menor grado, pueden repercutir en los otros, casos en los cuales es deber de los jueces establecer con cuidado y con base en las pruebas recaudadas si, además de las finalidades de cada uno de los contratos celebrados, existe o no un objetivo conjunto y general querido por las partes. (...) Así, en los contratos coligados, según enseña la doctrina, no hay un único contrato atípico con causa mixta '... sino una pluralidad combinada de contratos, cada uno de los cuales responde a una causa autónoma, aun cuando en conjunto tiendan a la realización de una operación económica unitaria y compleja, luego el criterio de distinción no es aquél, formal, de la unidad o de la pluralidad de los documentos contractuales, ya que un contrato puede resultar de varios textos y, por contra, un único texto puede reunir varios contratos. El criterio es sustancial y resulta de la unidad o pluralidad de causas...' (Francesco Galgano. El Negocio Jurídico. Cap. IV.*

Sección 2ª. Núm. 26); en otras palabras, habrá conexión contractual cuando celebrados varios convenios deba entenderse que desde el punto de vista jurídico no pueden ser tratados como absolutamente independientes, bien porque su naturaleza y estructura así lo exija, o bien porque entonces quedaría sin sentido la disposición de intereses configurada por las partes y articulada mediante la combinación instrumental en cuestión” (Cas. Civ., sentencia de 6 de octubre de 1999, exp. 5224, CCLXI, Vol. I. p. 531).

Más recientemente, precisó, “[s]in pretender elaborar un concepto terminado del fenómeno de que se trata, sino con ánimo, más bien, de destacar los elementos que lo estereotipan, cabe decir que él opera, así parezca obvio señalarlo, en el supuesto inexorable de una pluralidad de contratos autónomos (dos o más), entre los cuales existe un ligamen de dependencia que, jurídicamente, trasciende o puede trascender en su formación, ejecución o validez, o como bien lo puntualiza el doctrinante Renato Scognamiglio, ‘dos elementos se tornan necesarios para que pueda hablarse de negocios coligados: una pluralidad de negocios y la conexión entre ellos mismos’ (Collegamento negoziale, en Scritti giuridici, Vol. I, Cedam, Milano, 1996, pág. 119)... De suyo pues, que sólo ante la presencia de dos o más contratos, que en sí mismos considerados tienen su propio autogobierno y autonomía, ello es medular, puede darse el referido fenómeno, lo que excluye todos aquellos casos en que existe un sólo o único contrato, ya se trate de uno complejo, mixto o atípico –entre otras tipologías-, bien porque toma elementos de diferentes tipos contractuales preestablecidos legalmente o porque no corresponde a una de las formas contractuales previstas en las normas positivas, pero que, en definitiva, comporta la existencia de un único negocio jurídico (unicum negoziale)” (cas. civ. 25 de septiembre de 2007, [SC-116-2006], exp. 11001-31-03-027-2000-00528-01).

A este propósito, memorase (sic), la regulación de algunos tipos contractuales por la ley, y de otros, por los usos y prácticas del tráfico jurídico, esto es, los contratos con estructura y disciplina normativa (tipicidad legal) o social (tipicidad social), los carentes de ordenación (atípicos) por su genuina aparición, totalmente primaria o, por combinación o mezcla de diversas categorías típicas cuyos elementos esenciales se unen para formar un contrato diverso o por la unión de elementos esenciales de algunos contratos típicos con otros originarios o simplemente por la creación de elementos nuevos, esto es, resultantes de la conjunción de elementos o prestaciones de una o varias categorías típicas constituyendo un tipo único y unitario -contrato mixto- ya con una contraprestación unitaria a cambio de obligaciones distintas correspondientes a diferentes tipos contractuales -contratos “gemelos”- ora de dos tipos donde las prestaciones de una de las partes corresponden a uno de éstos y las de la otra a otro distinto -contratos de “doble tipo”- (cas. civ. 22 de octubre de 2001, [SC-198-2001], exp. 5817; G. DE NOVA, *Il tipo contrattuale*, pp. 174 ss.; F. BUSNELLI, *Tipicità e atipicità nei contratti*, Milano, 1983; COSTANZA, *Il contratto atípico*, Milano, 1981, p. 2 y ss.) y las uniones de contratos, presentables por “a) Unión simplemente externa. Los distintos contratos tipos, independientes unos de otros, aparecen unidos externamente sin que haya subordinación de los unos respecto de los otros... b) Unión con dependencia unilateral o bilateral. Los distintos contratos tipos que aparecen unidos exteriormente son queridos como un todo. Se establece entre ellos, por las partes, una recíproca dependencia en el sentido de que el uno o los unos dependan del otro o de los otros, pero no al contrario. Tal intención de los contratantes debe aparecer expresa o tácita. En este último caso, ella puede resultar de las relaciones económicas que medien entre las diferentes prestaciones...Salvo para los efectos de la validez y de la revocatoria, en los cuales la del uno implica también la del otro, se juzgan por las normas del tipo a

que se ajustan. c) Unión alternativa. Una condición enlaza los distintos contratos en forma que si el suceso positivo no acaece o si acaece el negativo, se entienda concluido uno u otro contrato” (cas. civ., sentencia de 31 de mayo de 1938, t. 46, p. 57; 25 de marzo de 1941; 5 de diciembre de 1956; 12 de agosto de 1976; 13 de diciembre de 2002, exp. 6462) y, cuya aparición, por supuesto, es más frecuente por las exigencias del tráfico moderno en ejercicio de la libertad contractual, libertad de contratación y autonomía privada dispositiva, siendo admisibles en cuanto procuren intereses susceptibles de reconocimiento y tutela normativa, se ajusten al ordenamiento jurídico y, en particular, al orden público y las buenas costumbres.

En consecuencia, la pluralidad negocial, la relación o coligación teleológica, la unitariedad y unicidad funcional proyectada en una finalidad común, única, convergente u homogénea orientada a un propósito práctico único no susceptible de realización singular por cada uno de los contratos sino en virtud del conjunto y de todos, sin originar un negocio nuevo, autónomo o único, caracteriza el contrato coligado, cuya función se realiza por la conjunción coordinada y, de esta manera, deviene propia y distinta; la unicidad y pluralidad del interés perseguido no se traduce en un tipo único, permaneciendo en todo instante la unión de todos.

En sentido técnico, se impone la consideración unitaria del requisito constituido por el nexo teleológico o funcional de los negocios para disciplinar los intereses recíprocos en el ámbito de una finalidad consistente en el resultado práctico global unitario derivado de la *communis intentio* de las partes para procurar un efecto único con la unión inherente a cada negocio singular concreto, trascendiendo de esta forma a la función y al efecto específico de cada negocio mediante su articulación definitiva (C. COLOMBO C., *Operazioni economiche e collegamento negoziale*, Padova, 1999; C. DI NANNI, *Collegamento negoziale e funzione complessa*, in *Riv. dir. comm.* 1977, I, p. 279 e ss.; F. DI SABATO., *Unità e pluralità di negozi*, in *Riv. dir. civ.*, 1959, I, p. 412 e ss.; G. FERRANDO., *I contratti collegati: principi della tradizione e tendenze innovative*, in *Contr. e impr.*, 2000, 1, p. 127 e ss.; G. B., FERRI, *Causa e tipo nella teoria del negozio giuridico*, Milano, 1966; B. MEOLI., *I contratti collegati nelle esperienze giuridiche italiana e francese*, Napoli, 1999; F. MESSINEO, *Contratto collegato*, voce dell'Enc. dir., X, Milano, 1962, 48).

En términos simples, pluralidad de negocios jurídicos o contratos y relación, nexo o vínculo por su función y finalidad única perseguida, constituyen presupuestos necesarios de la coligación; cada contrato, empero, es diverso de los restantes, tiene sus propios elementos esenciales, sirve a una función práctica o económica social característica y su cohesión conduce no a otro, sino a la realización de una función única, realizable únicamente por su confluencia y el nexo o vínculo entre todos.<sup>63</sup>

Descendiendo al caso *sub examine*, es evidente para la Subsección que en el convenio 060 existe un objeto dual; el primero el suministro de las tarjetas profesionales de abogado, y el segundo la prestación del servicio, consistente en llevar una base de datos, luego entonces existe una coligación negocial de tipo funcional, pues si bien las partes no acordaron expresamente una interdependencia entre ambos vínculos contractuales, en virtud del objeto de estos, se establece dicha conexidad.

---

<sup>63</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Magistrado Ponente: William Namén Vargas, 1 de junio de 2009. Exp. 2002-00099.

Como quiera que de acuerdo con lo prescrito en el artículo 14 de la ley 80 de 1993, en los contratos de suministro y de prestación de servicios, la inclusión de las cláusulas excepcionales debe realizarse de manera expresa, teniendo en cuenta que el mencionado artículo menciona la expresión “*podrán pactar*”, dando así facultad a la entidad contratante de incluirlas o no en los contratos de suministro y de prestación de servicios, y como en el convenio 060 de 1996, no fue pactada de manera expresa la cláusula de caducidad, forzoso es concluir que el Consejo Superior de la Judicatura no poseía competencia para declararla en los actos demandados. Por tal motivo se la Sala confirmará la declaratoria de nulidad de las resoluciones 0064 del veintiséis (26) de enero de dos mil (2000), y la confirmatoria, la resolución 650 del siete (7) de abril de dos mil (2000).

De otro lado, la parte demandante pretendió, además de la nulidad de los actos administrativos señalados *ad supra*, la indemnización de perjuicios sufridos como consecuencia de la declaratoria de caducidad del convenio 060 de 1996.

Respecto de la pretensión sobre la utilidad dejada de percibir por el saldo del contrato no ejecutado, revisado el plenario, la Sala observa que se allegó dictamen pericial para tal efecto, y sobre dicho rubro se mencionó:

**“TERCERA PREGUNTA**

*Cuál era la utilidad dejada de percibir por el contratista al término del contrato.*

<i>Cantidad de tarjetas elaboradas</i>	<i>3471</i>
<i>Valor Costo</i>	<i>\$4.442.00</i>
<i>Valor venta</i>	<i>\$8.302.00</i>

*Valor venta \$8.302.00 x 3.471= \$28.816.242*  
*Valor costo \$ 4.442.00 x 3.471= \$15.418.182*

**UTILIDAD DEJADA DE PERCIBIR  
POR EL CONTRATISTA \$13.398.060”**

En el dictamen se hace relación a que quedó un saldo de 3.471 tarjetas profesionales de abogado por entregar, y como se observa en la aclaración del dictamen, donde se señaló que “*sobre la respuesta a la tercera pregunta, esta hace referencia a la utilidad dejada de percibir después de la declaratoria de caducidad del contrato, porque la sociedad contratista no pudo ejecutar en su totalidad el contrato y por tanto no pudo entregar 3.471 tarjetas que corresponden a la información recibida por Power Vision de Colombia S.A., para procesarla y elaborar las correspondientes tarjetas profesionales.*”

Así, es evidente que el convenio 060 de 1996 no estableció que el importe de las tarjetas profesionales se realizaba contra entrega por parte del Consejo Superior de la Judicatura, sino que se realizaba anticipadamente por los profesionales del derecho solicitantes, directamente a las cuentas del contratista, y no a favor del Registro Nacional de Abogados, el cual se encargaba de recolectar los documentos y una vez se verificaba el cumplimiento de los requisitos, se remitía el listado a la firma contratista, por ende, la pretensión en este aspecto no se encuentra llamada a prosperar.

En lo referente a lo dejado de percibir por la contratación directa celebrada por la Aeronáutica Civil, el accionante hizo alusión a que con ocasión de la expedición de la resolución 1141 del cuatro (4) de mayo de mil novecientos noventa y nueve

(1999), por medio de la cual se impuso una multa al contratista por la suma de dos millones de pesos, que consideró injustificada; la Sala considera que la mencionada pretensión no se encuentra llamada a prosperar, toda vez que la mencionada resolución no fue demandada ante la jurisdicción contencioso administrativa, y solamente fue solicitada la nulidad de las resoluciones 0064 del veintiséis (26) de enero de dos mil (2000), y la confirmatoria, la resolución 650 del siete (7) de abril de dos mil (2000).

Por último, la parte demandante solicitó el reconocimiento de los perjuicios patrimoniales derivados de la inhabilidad prevista en el artículo 8 literal c) de la ley 80 de 1993, que le impidió contratar con la administración pública.

Al efecto se dará aplicación al criterio sentado en sentencia de unificación de esta Sección, con arreglo al cual ante una caducidad ilegalmente declarada, que supone la inhabilidad para contratar con el Estado durante cinco (5) años, entraña una pérdida de la oportunidad que configura un daño indemnizable y, ante la falta de certeza sobre el monto o cuantía del perjuicio, toda vez que en el dictamen pericial allegado, hay ausencia de explicaciones sobre la metodología, los procedimientos y las herramientas que condujeron a las conclusiones descritas, y de soportes documentales o aún testimoniales de las mismas, como por ejemplo los contratos previamente celebrados por la parte demandante, aludidos en el mencionado dictamen, y por lo tanto, en aplicación del principio de equidad, se deberá tomar el contrato terminado como demostración de que el mismo monto sería acordado en los cinco años siguientes:

*“Con referencia a los efectos que la declaratoria de caducidad generó sobre el contratista, la Sala concluye que está debidamente acreditado que hubo un perjuicio, puesto que estuvo inhabilitado para contratar con el Estado por espacio de cinco años (...). A pesar de lo anterior, no hay certeza sobre el monto o cuantía del perjuicio ocasionado al actor por la inhabilidad para contratar, en tanto que el dictamen pericial, al indicar que la sociedad demandante podría montar diez unidades de puentes en un año si contaba con una línea de producción y que el número se limitaría a cinco si estuviera a la espera de pedidos para la fabricación, está refiriéndose a la oferta pero no a la demanda de construcción de los puentes.*

(...)

*De acuerdo con lo expuesto hasta el momento, la Sala debe tener en cuenta que en casos como el presente, en los cuales hay certeza sobre el perjuicio, pero no acerca de la cuantía, sería inequitativo e injusto que no se profiriera condena a favor del actor. La equidad como fundamento para cuantificar el perjuicio por la pérdida de oportunidad que sufrió el actor de participar de procesos de contratación por espacio de cinco años y, en consecuencia, para condenar en concreto, debe contar con elementos objetivos que la sustenten, puesto que lo equitativo no debe ser confundido con lo arbitrario. En este caso, tales elementos objetivos recaen en la certeza que tiene la Sala acerca de que el demandante se dedicaba profesionalmente a la ingeniería y a que contrataba con el Estado para la construcción de obras públicas (...) que da lugar al presente proceso. Así, equitativamente, la Sala considera que el número de contratos respecto de los cuales el demandante estuvo inhabilitado para celebrar, fue de cinco, uno en razón de cada año que duró la inhabilidad.”<sup>64</sup>*

---

<sup>64</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia del doce (12) de julio de dos mil doce (2012). Radicación: 85001233100019950017401(15024). Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth.

En el presente asunto, se tiene certeza que la parte demandante se dedicaba profesionalmente a la utilización de sus equipos electromecánicos para procesamiento de datos, manejo de transformación de información, manejo de imágenes, mediante el uso de diversas tecnologías entre las cuales se encuentra la de disco óptico e igualmente la sociedad Power Vision se encuentra organizada conforme a las normas del derecho privado, con ánimo de lucro, cuyo objeto social consiste en la elaboración de programas y sistemas de multimedia, la elaboración de cálculos y estadísticas, entre otras, y que efectivamente se dedica a las mencionadas actividades, como lo demuestra el contrato celebrado con el Consejo Superior de la Judicatura, que dio lugar al presente proceso.

Por lo anterior, equitativamente la Sala considera que el número de contratos respecto de los cuales el demandante estuvo inhabilitado para celebrar, fue de cinco, uno en razón de cada año que duró la inhabilitación, siguiendo el precedente antes señalado.

Ahora, en relación con el valor que el demandante habría percibido por concepto de utilidad, se sigue también el criterio de la Sala con arreglo al cual esta se estima en un 10% del valor total del contrato<sup>65</sup>, y en el presente asunto se toma como referencia que en el convenio 060 de 1996, se pactó como precio de cada tarjeta profesional de abogado la suma de ocho mil trescientos dos pesos (\$8.302.00), por lo que tomará como utilidad la suma de ochocientos treinta pesos (\$830), por cada tarjeta profesional incluida la creación de la base de datos, digitalización, impresión y sello Advantage™ con numeración consecutiva.

Y en cuanto al período indemnizable, teniendo en cuenta que la inhabilitación produjo efectos a partir del doce (12) de abril de dos mil (2000), fecha en la cual fue notificada personalmente la resolución 0650 del siete (7) de abril de dos mil (2000), mediante la cual se confirmó la declaratoria de caducidad del convenio 060 de 1996, se hará el cálculo correspondiente a los años 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005, tomando para tal efecto como mes de referencia abril de cada año porque entonces se cumplía la anualidad correspondiente, y asumiendo que en esa fecha se habría pagado la utilidad respectiva.<sup>66</sup>

De acuerdo con los medios probatorios allegados al plenario, la parte demandante durante la ejecución del contrato hasta el momento de declaratoria de caducidad, produjo la cantidad de 85.892 tarjetas profesionales, por tal motivo considera la Sala, que producía 25.411 tarjetas profesionales al año<sup>67</sup>, cuya utilidad corresponde a la suma de \$21.096.212, conforme a lo señalado anteriormente.

En este orden de ideas, la actualización del capital es la siguiente:

- ✓ En relación al año 2001, en primer lugar corresponde llevar al valor de abril de 2001, el valor histórico de 2000: (i) Valor histórico (2000): \$21.096.212; (ii) IPC final (abril 2001): 65.51484; (iii) IPC inicial (abril de 2000): 60.67541. En

---

<sup>65</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de abril de 2010, Exp. 17.935, C.P. (E) Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>66</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del veintiséis (26) de junio de dos mil catorce (2014). Radicación: 25000232600020000215101(26705).

<sup>67</sup> Toda vez que al momento de la declaratoria de la caducidad el contrato llevaba de ejecución 3.38 años, por tal motivo, si en ese lapso produjo la suma de 85.892 tarjetas profesionales, en un año produciría 25411 tarjetas profesionales.

<sup>67</sup> El mencionado valor corresponde al 10% (utilidad) de lo resultante de multiplicar el valor de cada tarjeta profesional, esto es \$8.302, por el número de tarjetas profesionales que el actor produciría en un año, es decir, 25.411.

consecuencia, el valor actualizado a 2001 asciende a \$22.778.831. El valor referido se debe actualizar a la fecha de la sentencia, así: (i) Valor histórico (2001): \$22.778.831; (ii) IPC final (mayo de 2015): 121.95433; (iii) IPC inicial (abril de 2001): 65.51484. Así, el valor actualizado a la fecha de la sentencia asciende a \$ 42.402.256.

- ✓ Con referencia al año 2002, se debe llevar al valor de abril de 2002, el valor histórico de 2000: (i) Valor histórico (2000): \$21.096.212; (ii) IPC final (abril de 2002): 69,21518; (iii) IPC inicial (abril de 2000): 60.67541. En consecuencia, el valor actualizado a 2002 asciende a \$24.065.401. El valor referido se debe actualizar a la fecha de la sentencia, así: (i) Valor histórico (2002): \$24.065.401; (ii) IPC final (mayo de 2015): 121.95433; (iii) IPC inicial (abril de 2002): 69.21518. Así, el valor actualizado a la fecha de la sentencia asciende a \$42.402.257.
- ✓ Referente al año 2003, se debe llevar al valor de abril de 2003, el valor histórico de 2000: (i) Valor histórico (2000): \$21.096.212; (ii) IPC final (abril de 2003): 74,64728; (iii) IPC inicial (abril de 2000): 60.67541. En consecuencia, el valor actualizado a 2003 asciende a \$ 25.954.086. El valor referido se debe actualizar a la fecha de la sentencia, así: (i) Valor histórico (2003): \$25.954.086; (ii) IPC final (mayo de 2015): 121.95433; (iii) IPC inicial (abril de 2003): 74,64728. Así, el valor actualizado a la fecha de la sentencia asciende a \$42.402.257.
- ✓ Al año 2004, se debe llevar al valor de abril de 2004, el valor histórico de 2000: (i) Valor histórico (2000): \$21.096.212; (ii) IPC final (abril de 2004): 78,74445; (iii) IPC inicial (abril de 2000): 60.67541. En consecuencia, el valor actualizado a 2004 asciende a \$ 27.378.630. El valor referido se debe actualizar a la fecha de la sentencia, así: (i) Valor histórico (2004): \$ 27.378.630; (ii) IPC final (mayo de 2015): 121.95433; (iii) IPC inicial (abril de 2004): 78,74445. Así, el valor actualizado a la fecha de la sentencia asciende a \$42.402.257.
- ✓ Al año 2005, se debe llevar al valor de abril de 2005, el valor histórico de 2000: (i) Valor histórico (2000): \$21.096.212; (ii) IPC final (abril de 2005): 82,6881; (iii) IPC inicial (abril de 2000): 60.67541. En consecuencia, el valor actualizado a 2005 asciende a \$28.749.796. El valor referido se debe actualizar a la fecha de la sentencia, así: (i) Valor histórico (2004): \$ 28.749.796; (ii) IPC final (mayo de 2015): 121.95433; (iii) IPC inicial (abril de 2005): 82,6881. Así, el valor actualizado a la fecha de la sentencia asciende a \$42.402.257.

En consecuencia, el valor que correspondería a la actualización del capital asciende a \$ 212.011.284.

#### **4. Condena en costas**

De conformidad con lo reglado en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la ley 446 de 1998, no habrá lugar a condenar en costas, en cuanto no se evidencia que la parte haya actuado con temeridad o mala fe.

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

**FALLA**

**Revocar** la sentencia del doce (12) de julio de dos mil siete (2007), proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, por las razones expuestas en la presente providencia. Y en consecuencia se dispone:

**“PRIMERO. Declarar** la nulidad de la resolución 064 de 2000 expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, que decretó la caducidad del convenio 060 de 1996.

**SEGUNDO. Declarar** la nulidad de la resolución 0650 de 2000 expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, que confirmó la anterior resolución.

**TERCERO. Condenar** a título de lucro cesante al Consejo Superior de la Judicatura a pagar por la inhabilidad para contratar por el término de cinco (5) años, a favor de la sociedad Power Vision de Colombia S. A., la suma de doscientos doce millones once mil doscientos ochenta y cuatro pesos (\$212.011.284)

**CUARTO. Dese** cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirá copia de la sentencia de segunda instancia, conforme al artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

**QUINTO. Negar** las demás pretensiones de la demanda.

**SEXTO. Sin** condena en costas.

**SÉPTIMO. En** firme esta providencia, **envíese** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo, previas las anotaciones de rigor.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ**  
Presidenta de la Sala

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**  
MAGISTRADO