



RADICACIÓN CORRESPONDENCIA INTERNA	
	1-2015-14208
Fecha	05/03/2015
No. Referencia	1-2015-11289

### MEMORANDO INTERNO

**DE:** CAMILO BLANCO  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**PARA:** ADRIANA MARIA GONZALEZ MAXCYCLAK  
Subsecretaria de acceso y permanencia

**ASUNTO:** Concepto jurídico sobre pérdida de fuerza ejecutoria y revocatoria directa de los actos administrativos.

Jorge Valderrama  
E-2015-3044  
of. arkeny sandoral

En atención al tema del asunto, esta Oficina Asesora Jurídica se permite emitir concepto jurídico al respecto, de acuerdo con lo dispuesto en los literales A y B<sup>1</sup> del artículo 8 del Decreto Distrital 330 de 2008, y en los términos establecidos en el artículo 28 del C.P.A.C.A., según el cual, por regla general, los conceptos emitidos por las autoridades no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Para efectos de hacer claridad sobre el tema objeto de consulta, el concepto se subdividirá así: (i) algunas precisiones acerca de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos; (ii) algunas precisiones acerca de la revocatoria directa de los actos administrativos; (iii) informe detallado acerca de las actuaciones judiciales que se han adelantado, a propósito de la ejecución del contrato de obra No. 101 de 2006; (iv) conclusiones finales.

#### 1. Pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos.

En primer lugar, es importante advertir que conforme al artículo 308<sup>2</sup> de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), dicha ley es la que debe aplicarse en el presente caso, en atención a que la actuación administrativa que se realizará dando respuesta a la solicitud presentada por la ciudadana se adelanta posterior al dos (2) de julio de 2012, fecha en la que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo empezó a regir.

Así, dispone el artículo 91 del C.P.A.C.A.:

**Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo.** Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

Pla I. 15116  
2015.03.11

1 Decreto Distrital 330 de 2008. "Artículo 8º Oficina Asesora de Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora de Jurídica las siguientes: A. Asesorar y apoyar en materia jurídica al Despacho del Secretario y demás dependencias de la SED. B. Conceptuar sobre los asuntos de carácter jurídico que le sean consultados por las dependencias de la SED y apoyarlas en la resolución de recursos."

2 Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauran con posterioridad a la entrada en vigencia. Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.

Recibido  
6-03-15  
11:29



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia.

En cuanto a lo dispuesto en el numeral 2° antes citado, el Consejo de Estado<sup>3</sup>, en concepto del 23 de agosto de 2012, dilucidó:

*De las causales relacionadas en el artículo 91 transcrito, interesa la contenida en el numeral 2, relativa a la desaparición de los fundamentos de hecho y de derecho.*

*Como se trata de la misma causal establecida en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo derogado por la ley 1437 de 2011, es válido referirse a la jurisprudencia que lo había declarado exequible, según la cual<sup>4</sup>:*

*“La doctrina foránea y la nacional que ha seguido esas concepciones sin mayor profundidad, bueno es reconocerlo, al tratar las formas de extinción de los actos administrativos, generales o de efectos particulares, ha reconocido y consagrado la figura jurídica del decaimiento del acto administrativo, o sea, la extinción de ese acto jurídico producida por circunstancias supervinientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la existencia del acto: a) derogación o modificación de la norma legal en que se fundó el acto administrativo; b) declaratoria de inexecutable, de la norma constitucional o legal hecha por el juez que ejerce el control de constitucionalidad, en los países donde ello existe; c) declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se fundamenta la decisión de contenido individual o particular; y d) desaparición de las circunstancias fácticas o de hecho que determinaron el reconocimiento de un derecho o situación jurídica particular y concreta.”*

En el mismo sentido, el Consejo de Estado, Sección Primera<sup>5</sup>, estableció:

*La Sala observa que las causales de nulidad de los actos administrativos están previstas en el artículo 84 del C.C.A.; mientras que la desaparición de los fundamentos de derecho del acto administrativo constituye uno de los casos de pérdida de fuerza ejecutoria, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 67 del C.C.A.; lo cual indica que se trata de dos fenómenos distintos. Mientras la nulidad afecta la validez del acto administrativo, la pérdida de ejecutoriedad por haber desaparecido sus fundamentos de derecho, fenómeno conocido doctrinalmente como decaimiento del acto, tiene efectos directos en su obligatoriedad frente a los administrados, quienes pueden oponerse a la ejecución de dicho acto, mediante la interposición de la excepción respectiva. No importa que la desaparición posterior del fundamento jurídico tenga como sustento una declaratoria judicial de nulidad del acto base, o la derogatoria del mismo, pues el examen de legalidad de la norma que se*

3 Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil. Consejero ponente: ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO. Bogotá D.C., veintitrés (23) de agosto de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-06-000-2012-00050-00(2107).

4 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-069/95 (febrero 23), que declaró exequibles los apartes demandados del artículo 66 del C.C.A., incluyendo el numeral 2, que se refería a la desaparición de los fundamentos de hecho y de derecho como causal de pérdida de ejecutoria de los actos administrativos. Esta sentencia C-09/95 contiene la cita transcrita que corresponde a la sentencia del 1° de agosto de 1991 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado.

5 Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera Expediente N5278 1999-06-26 Edición No 41448



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN

*controvierte se realiza en el momento en que el acto nace a la vida jurídica y no posteriormente. En el asunto sub examine, la declaratoria de nulidad del acto que servía de fundamento jurídico a la norma que le otorgaba a la autoridad la competencia tuvo lugar, aproximadamente, dos años después de impuesta la sanción, por lo que es de concluir que ésta se produjo en condiciones de legalidad, no examinables a posteriori, ni susceptible de ser controvertida a través de la excepción de ilegalidad, como tampoco de la excepción de inconstitucionalidad, pues el acto en este caso fue consecuencia del ejercicio de una competencia administrativa fundamentada en otra norma de la misma naturaleza, la cual, a su vez, tuvo fundamento legal. De manera que no se ve cómo pueda operar en un asunto como el que se debate la excepción de inconstitucionalidad, si no se trata de la inaplicación de una ley, o de una facultad de naturaleza administrativa que emane directamente de la Constitución.*

Por la misma línea, el Consejo de Estado<sup>6</sup>, en 1998, precisó:

*4. El fenómeno de la pérdida de fuerza ejecutoria, no sólo es una situación que no encaja en alguna de tales causales, sino que es una institución jurídica distinta a la de la anulación del acto administrativo; y, por lo mismo, tiene su propia regulación, de la cual surge que posea a su vez sus propias causales, a saber, las descritas en el artículo 66 del C.C.A., sus propias características, efectos, mecanismos para hacerla efectiva, etc.*

*5. Como su nombre lo indica, dicha figura está referida específicamente a uno de los atributos o características del acto administrativo, cual es la de la ejecutividad del mismo, es decir, la obligación que en él hay implícita de su cumplimiento y obediencia, tanto por parte de la Administración como de los administrados en lo que a cada uno corresponda, consagrada en el primer inciso del precitado artículo 66, al disponer que "salvo norma en contrario, los actos administrativos serán suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos..."*

Pues bien, de acuerdo con lo expuesto, es posible concluir que las causales por las que un acto administrativo pierde fuerza ejecutoria son taxativas y se encuentran establecidas en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, un acto administrativo solo puede perder su obligatoriedad cuando sus efectos sean suspendidos provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho, esto es, cuando la norma con base en la cual se profirió el acto administrativo haya sido retirada del ordenamiento jurídico; cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, no se hayan realizado los actos necesarios para ejecutar la decisión de la administración; cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto; y cuando pierda vigencia.

## **2. Algunas precisiones acerca de la revocatoria directa de los actos administrativos.**

Por su parte, el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, dispone:

**Artículo 93. Causales de revocación.** *Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:*

6 (C. de E., Sección Primera, Sent. De 18 de febrero de 1998, Exp. No.4990, actor: Beatriz González Guillen y otra, C.P. Dr. Juan Alberto Polo Figueroa).



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

En cuanto a la revocación de los actos de carácter particular y concreto, el artículo 97 exige a la administración contar con el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular para revocar el acto administrativo, así:

**Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto.** Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

*Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

*Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.*

**Parágrafo.** En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.

Para el caso que nos ocupa, sobre el régimen jurídico de la revocatoria directa, el Consejo de Estado<sup>7</sup> ha dilucidado:

*La revocatoria directa es una potestad que el ordenamiento le atribuye a la administración para expulsar de él —es decir, por mano propia—, un acto administrativo suyo, para lo cual dicta otro de sentido contrario o simplemente expide uno que deja sin efectos el anterior.*

En relación con la taxatividad de las causales para que opere la revocatoria directa, el Consejo de Estado especificó:

*“De conformidad con el Código Contencioso Administrativo, la administración puede modificar o revocar sus propios actos y por causales taxativas determinadas en la ley, a través de dos mecanismos: la vía gubernativa (con los recursos de reposición y apelación) a instancia del interesado y la revocatoria directa, de oficio o a petición de parte. La vía gubernativa opera respecto de actos creadores de situaciones particulares, individuales y concretas a instancia de la persona afectada, para que la administración profiera nueva decisión, bien sea para que los aclare, modifique o revoque. Una vez agotada, porque los recursos se decidieron o porque no se hizo uso de estos, el acto administrativo adquiere firmeza y ejecutoriedad, en forma tal que la administración puede exigir su cumplimiento aún por medios coercitivos, y simultáneamente crea a favor del particular, derechos cuya estabilidad garantiza el ordenamiento jurídico. La otra vía a través de la cual la administración puede dejar sin efectos sus propios actos es la revocación directa, que opera de manera total o parcial. En el primer caso el acto se aniquila en su integridad; en el segundo se conserva, pero con modificaciones que subsanan simples errores aritméticos o de hecho que no inciden en el sentido de la decisión; no se trata de*

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Consejero ponente: Enrique Gil Botero. Bogotá D.C., veintiséis (26) de marzo de dos mil catorce (2014). Radicación: 05001-23-31-000-1998-01503-01 (25.750)



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

*cualquiera clase de error de hecho sino de uno de poca entidad que al corregirlo no implique un cambio del sentido de la decisión. Así mismo, la revocatoria oficiosa de un acto creador de una situación jurídica particular y concreta procede solamente con el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho, a menos que el acto tenga origen en el silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales. Por tanto, cuando la administración ha incurrido en un error de hecho o de derecho, en el que no tuvo participación el titular, estará obligada a demandar su propio acto si no obtiene el consentimiento del particular para modificarlo o revocarlo.”<sup>8</sup>*

*“El Código Contencioso Administrativo establece en forma taxativa las causales que imponen a la Administración la revocatoria directa de sus actos, ya sea de oficio o a solicitud del particular. Tales causales, previstas en el artículo 69 son las siguientes: - Que se evidencie una manifiesta oposición entre el acto respectivo y la Constitución o la ley, esto es, que la oposición sea grosera y que salte de bulto, razón por la cual no se deben hacer grandes elucubraciones para concluir la violación constitucional o legal. - Que haya falta de conformidad con el interés público o social, esto es, que el acto administrativo en cuestión no contrarie los intereses generales, causal respecto de la cual se ha sostenido que comporta el retiro de un acto “legalmente válido por la propia administración que lo había expedido, en razón de la inoportunidad o inconveniencia de aquél”. - Que a través del acto correspondiente se cause un agravio injustificado a una persona. Es por ello que en desarrollo del principio de inmutabilidad de los actos administrativos que conlleva la seguridad jurídica, la confianza legítima y la protección de los derechos adquiridos, cuando se está en presencia de un acto particular, el inciso 1º del artículo 73 del C.C.A. ha previsto que por regla general, y salvo las excepciones que la misma ley contempla “no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular”.<sup>9</sup>*

De acuerdo con lo expuesto es importante resaltar que las causales por las que un acto administrativo puede ser revocado directamente por la administración, son taxativas y se encuentra establecidas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, esto es, cuando el acto sea opuesto a la Constitución o a la ley; cuando el acto no esté conforme con el interés público o social, o atente contra él, y cuando con el acto administrativo se cause agravio injustificado a una persona.

### **3. Informe acerca de las actuaciones judiciales que se han adelantado a propósito de la ejecución del contrato de obra No. 101 de 2006.**

En cuanto a las actuaciones judiciales que se han adelantado a propósito de la ejecución del contrato de obra No. 101 de 2006, se informa que se han adelantado los tres procesos judiciales que se relacionan a continuación.

**Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A. Despacho: Dra. Bertha Lucy Ceballos Posada. Proceso 250002336000-2013-00351.**

<sup>8</sup> Consejo de Estado. CE-SC-RAD2001-N1036. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: CESAR HOYOS SALAZAR. Concepto de 14 de noviembre de 1997.

<sup>9</sup> Consejo De Estado. Rad. 25000-23-25-000-2004-01080-01. 0423-09. Auto 12/08/2010. Sección Segunda. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

- a. El 18 de marzo de 2013 se presenta demanda ejecutiva contractual contra Compañía Seguros de Estado S.A. y Consorcio El Rosal, teniendo como título ejecutivo: (i) Contrato de obra No. 101 de 2006 y sus modificaciones; (ii) Póliza de seguro de cumplimiento ante entidades públicas No. 062110367; (iii) Resolución 3500 de 2008, por la cual se declaró la ocurrencia del siniestro de incumplimiento y se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria del Contrato de Obra; (iv) Resolución No. 1848 de 2009, por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 3500 de 2008; (v) Resolución No. 122 del 17 de agosto de 2010, por la cual se liquidó unilateralmente el contrato de obra; (vi) Resolución No. 176 de 2010, por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 122 del 17 de agosto de 2010; y (vii) Oficios requiriendo el pago de la garantía No. 062110367 que amparó el contrato de obra.

Las pretensiones de tal demanda fueron:

**PRIMERA:** Que se libre mandamiento de pago en contra del **Consorcio El Rosal y Compañía de Seguros del Estado S.A.**, a través de sus representantes legales para que de manera solidaria paguen las siguientes sumas de dinero a favor de mi representada **DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN**.

LA SUMA DE SEIS MIL DIEZ MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS CON SESENTA Y CINCO CENTAVOS M/CTE (\$6.010'675.234,65), como consecuencia de haberse declarado ocurrido el siniestro de incumplimiento del contrato No. 101 de 2006 y, en consecuencia, hacer efectiva la garantía única de cumplimiento No. 062110367, en cuanto a los amparos de cumplimiento y cláusula penal pecuniaria, expedida por Seguros del Estado S.A. y de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria en cuantía equivalente al 20% del valor total del contrato.

**SEGUNDA:** Que se ordene al **Consorcio El Rosal y Compañía de Seguros del Estado S.A.** de manera solidaria el pago de los intereses moratorios a favor de mi representada **DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN**, calculados sobre LA SUMA DE SEIS MIL DIEZ MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS CON SESENTA Y CINCO CENTAVOS M/CTE (\$6.010'675.234,65), a partir del día siguiente a la ejecutoria del Acto Administrativo que declaró ocurrido el siniestro de incumplimiento del contrato No. 101 de 2006 y, en consecuencia, hacen efectiva la garantía única de cumplimiento No. 062110367, en cuanto a los amparos de cumplimiento y cláusula penal pecuniaria expedida por Seguros del Estado S.A. y de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria en cuantía equivalente al 20% del valor total del contrato y hasta que se realice el pago total de la obligación dineraria a la tasa máxima legalmente permitida.

**TERCERA:** Que el **Consorcio El Rosal y Compañía de Seguros del Estado S.A.** sean condenados solidariamente al pago de las costas procesales que resulten liquidadas y aprobadas dentro del presente asunto.

- b. El 18 de abril de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó el mandamiento de pago solicitado por encontrar que el título ejecutivo complejo se encontraba incompleto, en atención a que los documentos que fueron aportados como título ejecutivo no tenían la constancia de ser el primer ejemplar. Adicionalmente, tampoco se aportó constancia de que los actos administrativos se encontraban notificados ni debidamente ejecutoriados.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

**Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A. Despacho: Dra. Bertha Lucy Ceballos Posada. Proceso 250002336000-2013-02205.**

- a. El 10 de diciembre de 2013 se presenta demanda ejecutiva contractual contra Compañía Seguros de Estado S.A. y Consorcio El Rosal, teniendo como título ejecutivo: (i) Contrato de obra No. 101 de 2006 y sus modificaciones; (ii) Póliza de seguro de cumplimiento ante entidades públicas No. 062110367; (iii) Resolución 3500 de 2008, por la cual se declaró la ocurrencia del siniestro de incumplimiento y se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria del Contrato de Obra; (iv) Resolución No. 1848 de 2009, por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 3500 de 2008; (v) Resolución No. 122 del 17 de agosto de 2010, por la cual se liquidó unilateralmente el contrato de obra; (vi) Resolución No. 176 de 2010, por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 122 del 17 de agosto de 2010; y (vii) Oficios requiriendo el pago de la garantía No. 062110367 que amparó el contrato de obra.

Las pretensiones de tal demanda fueron:

**PRIMERA:** Que se libre mandamiento de pago en contra de los demandados por la suma de SEIS MIL DIEZ MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS CON SESENTA Y CINCO CENTAVOS M/CTE (\$6.010'675.234,65), como consecuencia de haberse declarado ocurrido el siniestro de incumplimiento del contrato No. 101 de 2006 y, en consecuencia, hacer efectiva la garantía única de cumplimiento No. 062110367, en cuanto a los amparos de cumplimiento y cláusula penal pecuniaria, expedida por Seguros del Estado S.A. y de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria en cuantía equivalente al 20% del valor total del contrato.

**SEGUNDA:** Que se libre mandamiento de pago en contra de los demandados por el pago de los intereses moratorios a favor de mi representada DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, calculados sobre la suma de SEIS MIL DIEZ MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS CON SESENTA Y CINCO CENTAVOS M/CTE (\$6.010'675.234,65), a partir del día siguiente a la ejecutoria del Acto Administrativo que declaró ocurrido el siniestro de incumplimiento del contrato No. 101 de 2006 y, en consecuencia, hacen efectiva la garantía única de cumplimiento No. 062110367, en cuanto a los amparos de cumplimiento y cláusula penal pecuniaria expedida por Seguros del Estado S.A. y de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria en cuantía equivalente al 20% del valor total del contrato y hasta que se realice el pago total de la obligación dineraria a la tasa máxima legalmente permitida.

**TERCERA:** Que se condene solidariamente a los demandados al pago de las costas procesales que resulten liquidadas y aprobadas dentro del presente asunto.

- b. El 6 de marzo de 2014, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó el mandamiento de pago solicitado por encontrar que el título ejecutivo complejo no cumplía con el requisito de ser claro, como quiera que los diferentes documentos aportados resultaban contradictorios en las sumas correspondientes al valor total del contrato y el valor asegurado.

Ante la incongruencia evidenciada por el Tribunal, lo único claro es la suma que la aseguradora aseguró, conforme a la póliza No. 062110367, razón por la cual se procedió a adelantar un proceso ejecutivo cobrando única y exclusivamente el valor asegurado.



**Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B. Despacho: Dr. Leonardo Augusto . Proceso 250002336000-2014-01057.**

- a. El 21 de julio de 2014 se presenta demanda ejecutiva contractual contra Compañía Seguros de Estado S.A. y Consorcio El Rosal, teniendo como título ejecutivo: (i) Contrato de obra No. 101 de 2006 y sus modificaciones; (ii) Póliza de seguro de cumplimiento ante entidades públicas No. 062110367; (iii) Resolución 3500 de 2008, por la cual se declaró la ocurrencia del siniestro de incumplimiento y se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria del Contrato de Obra y su constancia de ejecutoria; (iv) Resolución No. 1848 de 2009, por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 3500 de 2008 y su constancia de ejecutoria; (v) Resolución No. 122 del 17 de agosto de 2010, por la cual se liquidó unilateralmente el contrato de obra; y (vi) Resolución No. 176 de 2010, por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 122 del 17 de agosto de 2010.

Las pretensiones de tal demanda fueron:

**PRIMERA:** Que se libre mandamiento ejecutivo en contra de los demandados por la suma de **DOS MIL QUINIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS DOCE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS CON 49/100 M/CTE (\$2.574'812.939,49)**, como consecuencia de haberse declarado la ocurrencia del siniestro de incumplimiento del contrato No. 101 de 2006 y, en consecuencia, hacer efectiva la garantía única de cumplimiento No. 062110367, en cuanto a los amparos de cumplimiento y cláusula penal pecuniaria, expedida por Seguros del Estado S.A. y de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria en cuantía equivalente al 20% del valor total del contrato.

**SEGUNDA:** Que se libre mandamiento de pago en contra de los demandados por el pago de los intereses moratorios a favor del **DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN**, sobre la suma de **DOS MIL QUINIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS DOCE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS CON 49/100 M/CTE (\$2.574'812.939,49)**, a partir del día siguiente a la ejecutoria del Acto Administrativo que declaró ocurrido el siniestro de incumplimiento del contrato No. 101 de 2006, esto es, desde el 11 de septiembre de 2009 y hasta cuando se verifique su pago, liquidados de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 884 del Código de Comercio.

**TERCERA:** Que se condene solidariamente a los demandados al pago de las costas y gastos procesales que se causen dentro del presente.

- b. El 19 de agosto de 2014, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca libró el mandamiento de pago por las sumas solicitadas en la demanda.
- c. El 19 de enero de 2015, tras resolver los diferentes recursos que interpusieron los demandados, el Tribunal confirmó el auto del 19 de agosto de 2014, mediante el cual libró mandamiento de pago.

#### **4. Conclusiones finales.**

Previo a expresar las conclusiones a que haya lugar, es importante resaltar como precisión final, lo dispuesto en los artículos 9, 87, 88 y 89 de la Ley 1437 de 2011. Así, el numeral 11 del artículo 9º en mención, establece:



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

**Artículo 9°. Prohibiciones.** A las autoridades les queda especialmente prohibido: (...) 11. Ejecutar un acto que no se encuentre en firme.

Por su parte, el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, dispone:

**Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos.** Los actos administrativos quedarán en firme:

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

En cuanto a la presunción de legalidad del acto administrativo, el artículo 88 de la misma Ley 1437, indica:

**Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo.** Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.

Por último, en lo relacionado con el carácter ejecutivo de los actos expedidos por las autoridades, el artículo 89 precisa:

**Artículo 89. Carácter ejecutivo de los actos expedidos por las autoridades.** Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional.

Pues bien, de acuerdo con lo hasta aquí expuesto, es posible concluir varios aspectos que la subsecretaría de acceso y permanencia debe tener en cuenta al momento de resolver la solicitud de declaración de pérdida de fuerza ejecutoria de las resoluciones No. 112 de 17 de agosto de 2010 y 176 de 7 de diciembre de 2010. En primer lugar, debe verificar si conforme al artículo 87 antes citado, los actos administrativos objeto de la solicitud adquirieron firmeza o no; y si, en consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89 antes relacionado, tales actos tienen fuerza ejecutoria.

En segundo lugar, una vez superado en análisis anterior, la subsecretaría debe verificar si los actos objeto de la solicitud se encuentran inmersos en alguna de las causales establecidas en el artículo 91 de la Ley



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

1437 de 2011, esto es, (i) cuando sus efectos sean suspendidos provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; (ii) cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho, es decir, cuando la norma con base en la cual se profirió el acto administrativo haya sido retirada del ordenamiento jurídico; (iii) cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, no se hayan realizado los actos necesarios para ejecutar la decisión de la administración; (iv) cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto; y (v) cuando pierda vigencia.

Frente a la causal segunda, es muy importante resaltar que la competencia de la Secretaría para liquidar el contrato de obra No. 101 de 2006 se encuentra establecida en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007<sup>10</sup>, norma que hasta el momento no ha sido retirada del ordenamiento jurídico.

Por otra parte, la subsecretaría debe tener en cuenta el historial de actuaciones judiciales que se han adelantado a propósito de la ejecución del contrato de obra No. 101 de 2006, especialmente el proceso que actualmente se encuentra en curso, contra el Consorcio El Rosal y la aseguradora, en el que los demandados han interpuesto varios recursos a fin de que no se adelante el proceso ejecutivo correspondiente. Para mayor información, adjunto a la presente comunicación se remiten los siguientes documentos en medio magnético:

1. Demanda presentada el 18 de marzo de 2013, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Proceso 250002336000-2013-00351.
2. Auto del 18 de abril de 2013, que niega mandamiento de pago, dentro del proceso 250002336000-2013-00351.
3. Demanda presentada el 10 de diciembre de 2013, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Proceso 250002336000-2013-02205.
4. Auto del 6 de marzo de 2014, que niega mandamiento de pago, dentro del proceso 250002336000-2013-02205.
5. Demanda presentada el 21 de julio de 2014, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Proceso 250002336000-2014-01057.
6. Auto del 19 de agosto de 2014, que libra mandamiento de pago, dentro del proceso 250002336000-2014-01057.
7. Informe del proceso 250002336000-2014-01057, remitido por el apoderado actual.

Igualmente, para mayor información acerca del actual proceso ejecutivo que se adelanta y las actuaciones que se han realizado dentro del mismo, se informa que el apoderado actual de dicho proceso es el Doctor Hector Díaz Moreno, cuyo correo electrónico es: [hdimor\\_20@hotmail.com](mailto:hdimor_20@hotmail.com). El Doctor Díaz Moreno trabaja para la firma de abogados VELEÑO, ORREGO, MARTÍNEZ, DÍAZ ABOGADOS ASOCIADOS, cuyo

---

<sup>10</sup> **Artículo 11.** *Del plazo para la liquidación de los contratos.* La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga. En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A. Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A. Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.



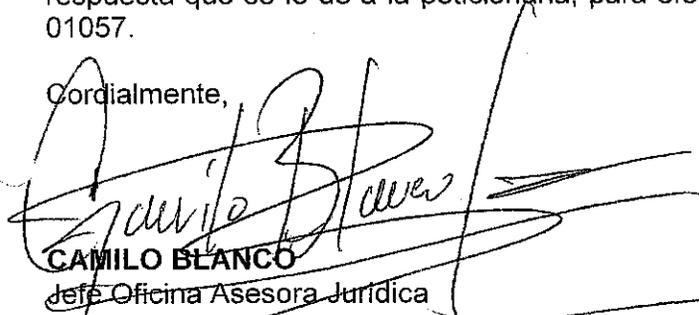
ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

representante legal es el Doctor Camilo José Orrego, con correo electrónico: [yomdsed@gmail.com](mailto:yomdsed@gmail.com) y número de celular: 3208858249.

Finalmente, como quiera que los actos objeto de la solicitud son actos contractuales, la subsecretaria debe tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 141<sup>11</sup> y 164<sup>12</sup> de la Ley 1437 de 2011, relacionados con las controversias contractuales.

Esperando haber resuelto las inquietudes de la subsecretaria, agradezco remitir a esta Oficina copia de la respuesta que se le dé a la peticionaria, para efectos de tenerla en cuenta en el proceso ejecutivo 2014-01057.

Cordialmente,



**CAMILO BLANCO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Yira Rodríguez Díaz

**11 Artículo 141. Controversias contractuales.** Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso. El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes.

**12 Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda.** La demanda deberá ser presentada: (...) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...) j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente. En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así: i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato; ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa; iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta; iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe; v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga.