

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 58 de la Ley 2195 de 2022

Daniel Londono <daniel-londono20@hotmail.com>

Mié 29/06/2022 7:05

Para:

- Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

CC:

- auraximenaosoriotorres@hotmail.com <auraximenaosoriotorres@hotmail.com>

📎 3 archivos adjuntos (2 MB)

API - Art 58 Ley 2195 de 2022.pdf; C.C. DANIEL EDUARDO LONDOÑO DE VIVERO.pdf; C.C. AURA XIMENA OSORIO TORRES.pdf;  
Bogotá D.C., 29 de junio de 2022

Honorables Magistrados

**CORTE CONSTITUCIONAL**

Calle 12 No. 7 - 65, Palacio de Justicia

[secretaria3@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria3@corteconstitucional.gov.co)

E. S. D.

**Ref.:** Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 58 de la Ley 2195 de 2022 *"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

Honorables Magistrados:

**DANIEL EDUARDO LONDOÑO DE VIVERO** y **AURA XIMENA OSORIO TORRES**, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, ciudadanos en ejercicio, de acuerdo con el derecho consagrado en el numeral 6° del artículo 40 C.P., en concordancia con lo establecido en los numerales 4° del artículo 241 y 1° del artículo 242, así como los artículos 4° y 29 de la Constitución Política, nos dirigimos respetuosamente a ustedes con el propósito de presentar demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 58 de la Ley 2195 de 2022 (publicada en el Diario Oficial No. 51.921 del 18 de enero de 2022).

Adjuntamos al presente correo electrónico copia de la demanda, así como copia de nuestras cédulas de ciudadanía.

De los Honorables Magistrados,

**DANIEL EDUARDO LONDOÑO DE VIVERO**

C.C. 1.020.778.320 de Bogotá

**AURA XIMENA OSORIO TORRES**

C.C. 52.264.241 de Bogotá

Bogotá D.C., 29 de junio de 2022

Honorables Magistrados

**CORTE CONSTITUCIONAL**

Calle 12 No. 7 - 65, Palacio de Justicia

[secretaria3@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria3@corteconstitucional.gov.co)

E. S. D.

**Ref.:** Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 58 de la Ley 2195 de 2022 *“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*

Honorables Magistrados:

**DANIEL EDUARDO LONDOÑO DE VIVERO** y **AURA XIMENA OSORIO TORRES**, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, ciudadanos en ejercicio, de acuerdo con el derecho consagrado en el numeral 6° del artículo 40 C.P., en concordancia con lo establecido en los numerales 4° del artículo 241 y 1° del artículo 242, así como los artículos 4° y 29 de la Constitución Política, nos dirigimos respetuosamente a ustedes con el propósito de presentar demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 58 de la Ley 2195 de 2022 (publicada en el Diario Oficial No. 51.921 del 18 de enero de 2022).

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 procederemos a **(i)** establecer la razón por la cual la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción; **(ii)** señalar la norma acusada de inconstitucional, presentando su texto; **(iii)** señalar las normas constitucionales que consideramos infringidas; **(iv)** presentar los motivos por los cuales consideramos la disposición acusada viola los preceptos constitucionales señalados; y **(v)** presentar nuestras solicitudes. De acuerdo con lo anterior, presentamos la siguiente tabla de contenido:

## Tabla de contenido

<b>I.</b>	<b>Competencia de la Corte Constitucional.....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>Normas acusadas como inconstitucionales .....</b>	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>Normas Constitucionales violadas.....</b>	<b>4</b>
<b>IV.</b>	<b>Cargos de inconstitucionalidad .....</b>	<b>7</b>
	<b>1.1. Inconstitucionalidad de la integridad del artículo 58 de la Ley 2195 de 2022 .</b>	<b>12</b>
	1.1.1. La medida establece condiciones discriminatorias, desatendiendo criterios de razonabilidad y proporcionalidad .....	14
	1.1.2. La disposición demandada afecta la participación de un mayor número de agentes de mercado en los procesos de selección en detrimento de la libre competencia (artículo 333 C.P.).....	36
	<b>1.2. Inconstitucionalidad del párrafo primero del artículo 58 de la Ley 2195 de 2022 por violar los principios de igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica...</b>	<b>38</b>
<b>V.</b>	<b>Solicitudes.....</b>	<b>44</b>
<b>VI.</b>	<b>Solicitudes Procesales .....</b>	<b>45</b>
<b>VII.</b>	<b>Notificaciones .....</b>	<b>46</b>

## **I. Competencia de la Corte Constitucional**

De conformidad con lo establecido en el numeral 4º del artículo 241 Superior, es la Corte Constitucional competente para “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”. Así las cosas, al ser la Ley 2195 de 2022 una ley expedida por el Congreso de la República y sancionada por el Presidente de la República, la Corporación tiene competencia para conocer y decidir la presente demanda.

## **II. Normas acusadas como inconstitucionales**

Consideramos que el artículo 58 de la Ley 2195 de 2022 es inconstitucional teniendo en cuenta los motivos que se exponen más adelante. Dicho precepto normativo dispone<sup>1</sup>:

“LEY 2195 DE 2022

(enero 18)

Diario Oficial No. 51.921 de 18 de enero de 2022

PODER PÚBLICO-RAMA LEGISLATIVA

Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

[...]

ARTÍCULO 58. REDUCCIÓN DE PUNTAJE POR INCUMPLIMIENTO DE CONTRATOS. Las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten cualquier Proceso de Contratación,

---

<sup>1</sup> Texto tomado expresamente de la página web de la Secretaría del Senado conforme con lo publicado en el Diario Oficial No. 51.921 del 18 de enero de 2022. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2195\\_2022.html#1](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2195_2022.html#1).

exceptuando los supuestos establecidos en el literal a) del numeral 2 del artículo 2o de la Ley 1150 de 2007, en los de mínima cuantía y en aquellos donde únicamente se pondere el menor precio ofrecido, deberán reducir durante la evaluación de las ofertas en la etapa precontractual el dos por ciento (2%) del total de los puntos establecidos en el proceso a los proponentes que se les haya impuesto una o más multas o cláusulas penales durante el último año, contado a partir de la fecha prevista para la presentación de las ofertas, sin importar la cuantía y sin perjuicio de las demás consecuencias derivadas del incumplimiento.

Esta reducción también afecta a los consorcios y uniones temporales si alguno de sus integrantes se encuentra en la situación anterior.

PARÁGRAFO 1o. La reducción del puntaje no se aplicará en caso de que los actos administrativos que hayan impuesto las multas sean objeto de medios de control jurisdiccional a través de las acciones previstas en la Ley 1437 de 2011 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

PARÁGRAFO 2o. La reducción de puntaje por incumplimiento de contratos se aplicará sin perjuicio de lo contenido en el artículo 6o de la Ley 2020 de 2020".

Demandamos el artículo 58 en su integridad, sin perjuicio de las pretensiones subsidiarias establecidas en el capítulo **V** del presente documento.

### **III. Normas Constitucionales violadas**

A nuestro juicio, el artículo 58 de la Ley 2195 de 2022 infringe lo establecido en el preámbulo y en los artículos 13, 29 y 333 de la Constitución Política. Igualmente, y por su parte, el parágrafo primero del referido artículo contraviene el preámbulo y los artículos 1º, 2º, 4º, 6º, 13 y 333 Superiores.

A continuación, transcribimos las disposiciones de rango Constitucional que consideramos vulneradas:

- Preámbulo:

“El pueblo de Colombia,

en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la

convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:

Constitución Política de Colombia"

- Artículo 1º:

"ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

- Artículo 2º:

"ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

- Artículo 4º:

"ARTICULO 4o. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades".

- Artículo 6º:

“ARTICULO 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

- Artículo 13:

“ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

- Artículo 29:

“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

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

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

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.

- Artículo 333:



“ARTICULO 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.

#### **IV. Cargos de inconstitucionalidad**

La presente demanda se fundamenta en que el establecimiento de una sanción consistente en la reducción del dos por ciento (2%) del total de los puntos establecidos en la evaluación de las propuestas en los procesos de selección contractual distintos a los de selección abreviada de menor cuantía para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades (literal a del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007), en los de mínima cuantía y en aquellos donde únicamente se pondere el menor precio ofrecido, cuando a los proponentes se les hubiere impuesto una o más multas o cláusulas penales durante el último año, contado a partir de la fecha prevista para la presentación de las ofertas, contraviene los principios de igualdad, debido proceso y libre competencia.

Lo anterior, en la medida en que, si bien la libertad de configuración del legislador en materia de contratación estatal es amplia, esta no es ilimitada, debiendo respetar, en todo caso, los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. A nuestro juicio, tales criterios, que se enmarcan en los principios señalados, no fueron observados por el Congreso de la República en el artículo 58 de la Ley 2195 de 2022. En este sentido, consideramos que la norma

demandada viola en su integridad el preámbulo y los artículos 13, 29 y 333 de la Constitución.

Por su parte, y sin perjuicio del examen que proponemos para la integridad del artículo, consideramos que el párrafo primero del artículo demandado, viola, por sí solo el principio de seguridad jurídica, que se desprende del preámbulo y los artículos 1º, 2º, 4º y 6º Superiores, así como los principios de igualdad (artículo 13 C.P.), debido proceso (artículo 29 C.P.) y libre concurrencia (artículo 333 C.P.), pues da un trato desigual a proponentes que se encuentran en una misma situación y, de esa manera, impone condiciones diferentes generando que la competencia se altere de entrada al proceso de selección.

Teniendo en cuenta que en repetidas ocasiones la Corte ha establecido que los argumentos de inconstitucionalidad que se prediquen de las normas acusadas deben reunir las características de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia<sup>2</sup>, procederemos a exponer las consideraciones jurídicas por las cuales consideramos que el artículo 58 de la Ley 2195 de 2022 viola la Constitución Política, buscando satisfacer tales características.

Para efectos de las solicitudes que formularemos a la Corte, dividiremos nuestras consideraciones en **(i)** inconstitucionalidad de la integridad de la disposición y

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, auto del 23 de junio de 2021, expediente D-14297, (M.P.: Gloria Stella Ortiz): “La **claridad** se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa.

El requisito de **certeza** implica que la demanda debe recaer sobre una proposición jurídica real y existente, en lugar de una deducida por el actor, sin conexión con el texto de la disposición acusada. Lo anterior supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto.

La **especificidad** exige que el actor formule, por lo menos, un cargo constitucional concreto. Por tanto, los argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales, que no se relacionen concreta y directamente con las disposiciones que se acusan, impiden que la Corte lleve a cabo un juicio de constitucionalidad.

La **pertinencia** alude a la existencia en la demanda, de razones de naturaleza constitucional, es decir, de argumentos que se fundamenten en la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado.

Por último, la **suficiencia** se relaciona, por un lado, con la exposición de todos los elementos de juicio necesarios para iniciar un estudio de fondo y, por otro, con la capacidad de generar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma”.

(ii) inconstitucionalidad específica del párrafo primero. Respecto del párrafo segundo no haremos referencia alguna, pues este lo que hace es establecer que la reducción del puntaje se aplica sin perjuicio de lo señalado en el artículo 6 de la Ley 2020 de 2020<sup>3</sup>.

**Tabla No. 1: Distribución del contenido de la presente demanda con su respectivo resumen**

No.	Descripción	Preceptos constitucionales violados	Resumen
1	Inconstitucionalidad de la integridad del artículo 58 de la Ley 2195 de 2022	Preámbulo de la Constitución Política de Colombia	La violación del preámbulo, cuyo carácter es vinculante deviene del irrespeto al aseguramiento por parte de las autoridades públicas de la justicia e igualdad dentro de un marco jurídico justo. En este sentido, al ser la medida desigual y desproporcionada, se rompe con el postulado constitucional de igualdad y justicia.
		Artículo 13 de la C.P.	<ul style="list-style-type: none"> <li>La reducción del 2% en la evaluación de las propuestas debido a declaratorias de incumplimiento o cláusulas penales viola el derecho a</li> </ul>

<sup>3</sup> "ARTÍCULO 6°. Actuaciones. En los procesos de contratación de obras públicas que adelanten las entidades estatales contratantes, sin importar la cuantía, deberán consultar y analizar las anotaciones vigentes que presenten las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.

Durante los procesos de selección objetiva para contratistas de obra o interventores, se tendrán en cuenta las anotaciones vigentes en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas al momento de evaluar los factores de ponderación de calidad, establecidos en el literal a) del artículo 5° de la Ley 1150 de 2007 o la norma que la modifique.

Cualquier controversia o solicitud que surja en relación con los reportes de información que suministre la entidad contratante, serán resueltos por esta, atendiendo los principios y disposiciones establecidos en la normatividad vigente".

			<p>la igualdad, pues no se ajusta a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Así, si bien la libertad de configuración del legislador es amplia, esta no es ilimitada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A su turno, el establecer la misma sanción para todos los incumplimientos contractuales y cláusulas penales declarados mediante acto administrativo, es desigual, pues no resulta proporcionado aplicar la misma sanción a casos donde los incumplimientos se derivaron de comportamientos de mala fe o dolosos a los que ocurrieron como consecuencia de negligencia o culpa.</li> <li>• Respecto al inciso segundo del artículo, este rompe con el principio de igualdad al señalar que la sanción se extiende exclusivamente a los consorcios y uniones temporales en los que algún integrante se encontrara en la misma situación descrita por el inciso primero, y no a todas las formas asociativas que pueden llegar a ser sujetos con los que las entidades estatales contraten.</li> </ul>
		<p>Artículo 29 de la C.P.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El legislador omitió señalar de manera precisa los elementos mínimos que deben tener en cuenta las entidades estatales a la hora de aplicar la sanción, generando que no haya una correlación entre la conducta reprochable y la sanción. Tampoco estableció el procedimiento que debe agotar la respectiva entidad estatal para imponer la sanción.</li> <li>• La reducción del 2% en la evaluación de las propuestas debido a declaratorias de incumplimiento o de efectividad de cláusulas penales, fuera de violar el derecho a la</li> </ul>

			<p>igualdad, pues implica la imposición de una sanción adicional a la establecida en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, puesto que la acumulación de multas o de declaratorias de incumplimiento además puede implicar la inhabilidad para contratar, afecta el principio del <i>non bis in idem</i> pues por los mismos hechos se estarían generando dos tipos de sanciones de la misma naturaleza jurídica.</p>
		Artículo 333 de la C.P.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como lo han establecido la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, el principio de igualdad en los procesos de selección contractual se materializa en la libertad de concurrencia, modalidad de la libre competencia económica. Así, al dar un trato diferenciado a los futuros proponentes dentro de un proceso de selección contractual se están imponiendo barreras de entrada al mercado, generando que no compitan en franca lid.</li> <li>• La medida afecta la participación de un mayor número de agentes en los procesos de selección, pues genera un desincentivo a quienes deseen presentar propuesta en un proceso de selección contractual pero que previamente se les haya declarado un incumplimiento o hecho efectiva una cláusula penal en la ejecución de otro contrato estatal anterior.</li> </ul>
2	Inconstitucionalidad del párrafo primero del artículo 58 de la Ley 2195 de 2022 por violar los principios de igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica	Preámbulo de la Constitución	El párrafo viola el principio de seguridad jurídica pues, a través de este, el legislador arrebató la presunción de legalidad de los actos administrativos que han declarado incumplimientos o cláusulas penales y que, por el mero hecho de ser demandados ante la jurisdicción contencioso administrativa, no generan la sanción prevista en la norma. Esto, a su vez genera una
		Artículo 1º de la C.P.	
		Artículo 2º de la C.P.	
		Artículo 4º de la C.P.	
		Artículo 6º de la C.P.	

			desigualdad que, incluso, afecta el principio de libre concurrencia.
		Artículo 13 de la C.P.	La excepción planteada en el párrafo otorga un trato desigual a los proponentes que se encuentran en la misma situación -se les ha declarado el incumplimiento o cláusula penal en otras ejecuciones contractuales previas al proceso de selección respectivo- pero que no han demandado el respectivo acto administrativo. Mientras que, pese a que los actos administrativos se presumen legales hasta que no sean anulados por un juez de lo contencioso administrativo, para los proponentes que hubiesen simplemente presentado la remanda correspondiente no serán objeto de la reducción del 2% del puntaje en su propuesta.
		Artículo 333 de la C.P.	Como lo han mencionado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, el principio de igualdad en los procesos de selección contractual se materializa en la libertad de concurrencia, modalidad de la libre competencia económica. Al establecer condiciones diferentes para proponentes que se encuentran en la misma situación y que buscan competir en franca lid en el escenario precontractual, al alterar las condiciones aplicables, como lo es la imposición de una reducción, se afecta de entrada tal derecho y principio constitucional.

**Fuente:** Elaboración propia.

### **1.1. Inconstitucionalidad de la integridad del artículo 58 de la Ley 2195 de 2022**

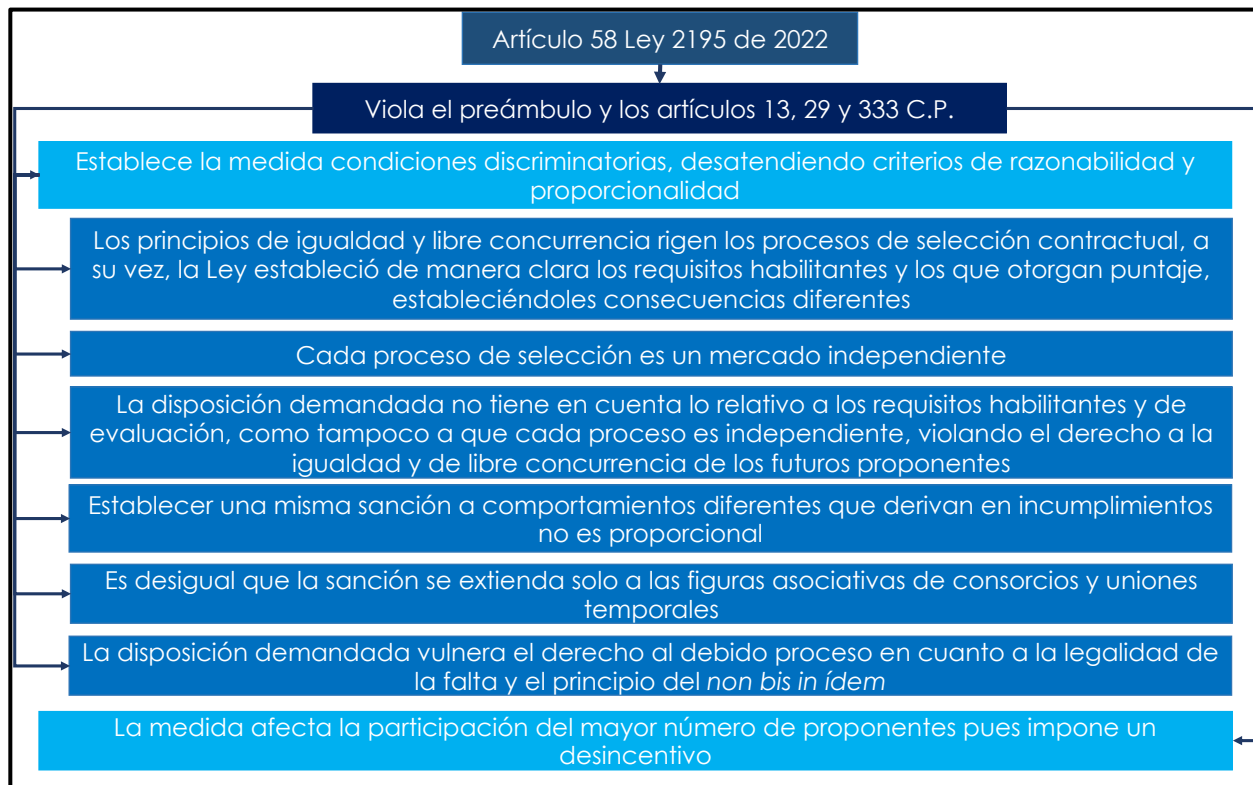
El artículo 58 de la Ley 2195 de 2022 es violatorio del derecho a la igualdad, debido proceso y libre competencia económica y de esta manera la vigencia de un orden justo, pues **(i)** establece condiciones discriminatorias de entrada a quienes deseen ser proponentes en los procesos de selección contractual adelantados por entidades públicas sujetas a la Ley 80 de 1993, siempre que no se adelanten bajo las modalidades de selección abreviada para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización,

mínima cuantía o donde únicamente se pondere el menor precio ofrecido, limitando así la libre competencia, pues la medida establecida no es razonable ni proporcional; **(ii)** impone una sanción automática a los contratistas que hayan incurrido en un incumplimiento, lo cual además puede generar una inhabilidad para contratar, con lo cual se está frente a una transgresión al principio del *non bis in idem*; y, **(iii)** afecta la participación del mayor número de agentes de mercado posible en dichos procesos al imponer un desincentivo a proponentes que eventualmente podrían presentar la propuesta más favorable a la entidad estatal.

Para explicar los tres motivos por los que, a nuestro juicio, la norma vulnera el derecho a la igualdad, debido proceso y libre competencia -como modalidad de la libre competencia económica-, nos referiremos a **(i)** la actividad precontractual de las entidades estatales, haciendo énfasis en los principios aplicables, características fundamentales y en los requisitos habilitantes y aquellos que otorgan puntaje; **(ii)** el hecho conforme al cual cada proceso de selección contractual es un mercado independiente y diferente a los demás; **(iii)** al no tener en cuenta lo fijado por el legislador respecto a los requisitos habilitantes y los que otorgan puntaje, así como que cada proceso es independiente, la medida contraviene los principios de igualdad, debido proceso y libre competencia al desatender criterios de razonabilidad y proporcionalidad (aplicación del test intermedio de razonabilidad); **(iv)** establecer la misma sanción a todos los comportamientos no resulta proporcional; **(v)** es desigual que la sanción solo se extienda a miembros de consorcios y uniones temporales y no a miembros de otras figuras asociativas; y, **(vi)** la medida viola los principios de legalidad de la falta y *non bis in idem*, contenidos en el derecho al debido proceso. finalmente, **(vii)** se afecta la participación -reduciéndola- de un mayor número de proponentes en los procesos de selección.

Se seguirá el orden anterior, plasmado en el siguiente cuadro de flujo.

## Esquema No. 1: Orden consideraciones inconstitucionalidad de la integridad del artículo 58 de la Ley 2195 de 2022



Fuente: Elaboración propia.

### 1.1.1. La medida establece condiciones discriminatorias, desatendiendo criterios de razonabilidad y proporcionalidad

#### *1.1.1.1. Procesos de selección contractual: Principios y requisitos habilitantes y requisitos que otorgan puntaje*

De acuerdo con lo preceptuado por el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, la contratación estatal se rige por los principios de transparencia, economía y responsabilidad, en concordancia con los postulados que rigen la función administrativa (artículo 209 C.P.). Adicionalmente, el artículo 5º de la Ley 1150 de 2007 consagró el principio de selección objetiva, conforme al cual, las entidades públicas, en sus respectivos procesos de selección contractual, deben escoger al proponente que haga el ofrecimiento “**más favorable a la entidad y a los fines que ella busca**, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva” (Se destaca). Este principio



debe verse reflejado en los términos y condiciones contenidos en los respectivos pliegos de condiciones<sup>4</sup>.

A su vez, en repetidas ocasiones, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha señalado que son elementos fundamentales de los procesos públicos de selección la libre concurrencia -como modalidad de la libre competencia<sup>5</sup>- y la igualdad de los oferentes, así como la observancia plena de lo establecido en el pliego de condiciones, términos y condiciones que deben estar conforme a la ley. Ha referido el Consejo de Estado que:

“Son por tanto **elementos fundamentales del proceso licitatorio: la libre concurrencia, la igualdad de los oferentes y la sujeción estricta al pliego de condiciones.**

La libre concurrencia permite el acceso al proceso licitatorio de todas las personas o sujetos de derecho interesados en contratar con el Estado, mediante la adecuada publicidad de los actos previos o del llamado a licitar. Es un principio relativo, no absoluto o irrestricto, porque el interés público impone limitaciones de concurrencia relativas, entre otras, a la naturaleza del contrato y a la capacidad e idoneidad del oferente.

La igualdad de los licitadores, presupuesto fundamental que garantiza la selección objetiva y desarrolla el principio de transparencia que orienta la contratación estatal, se traduce en la identidad de oportunidades dispuesta para los sujetos interesados en contratar con la Administración.

Y la sujeción estricta al pliego de condiciones es un principio fundamental del proceso licitatorio, que desarrolla la objetividad connatural a este procedimiento,

---

<sup>4</sup> “Los pliegos de condiciones son clara manifestación de los principios de planeación, transparencia, selección objetiva y de igualdad, ya que en ellos es obligación de la administración establecer reglas y procedimientos claros y justos, que permitan la mejor escogencia del contratista con arreglo a las necesidades públicas y el interés general”. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de julio de 2014, rad. 05001-23-31-000-1998-00833-01 (25642).

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia C-032 de 2017 (M.P.: Alberto Rojas Ríos): “La Corte ha identificado los contenidos del derecho a la libre competencia, señalando que “La libre competencia, por su parte, consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones. Según la jurisprudencia constitucional, **esta libertad comprende al menos tres prerrogativas: (i) la posibilidad de concurrir al mercado,** (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, y (iii) la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario. En este orden de ideas, esta libertad también es una garantía para los consumidores, quienes en virtud de ella pueden contratar con quien ofrezca las mejores condiciones dentro del marco de la ley y se benefician de las ventajas de la pluralidad de oferentes en términos de precio y calidad de los bienes y servicios, entre otros.”(Resaltados dentro del texto)” (Se destaca).

en consideración a que el pliego es fuente principal de los derechos y obligaciones de la administración y de los proponentes"<sup>6</sup>. (Se destaca).

De acuerdo con lo anterior, las entidades estatales están en la obligación de respetar y garantizar los derechos a la igualdad, debido proceso y libre concurrencia, así como de establecer criterios objetivos, sensatos y fundados que permitan llevar a la escogencia de quien, en futuro, será el contratista que cumplirá con las necesidades de la entidad y, por ende, será el colaborador para el cumplimiento de fines estatales. Si bien es cierto que las entidades tienen cierto margen de discrecionalidad en el establecimiento de esos requisitos, estos deben tener un soporte o fundamento que debe quedar establecido en los distintos estudios que deben realizarse de manera previa a expedir el proyecto de pliego de condiciones -en los procesos que así lo requieren- o del pliego de condiciones mismo. En palabras del Consejo de Estado, la objetividad debe caracterizarse por:

"1. Ausencia total de subjetividad; 2. Estar determinada por la comparación de distintos factores, establecidos con anterioridad por la Administración en el pliego de condiciones; 3. Estar determinada la forma como los factores de selección serán evaluados y el valor que corresponde a cada uno de ellos en el pliego de condiciones; 4. Estar determinada la adjudicación y celebración del negocio jurídico por un análisis, comparación y evaluación objetiva de las propuestas presentadas"<sup>7</sup>.

Ahora, la Ley 1150 de 2007 también estableció dos tipos diferentes de requisitos exigibles a los futuros proponentes u oferentes: los habilitantes y los evaluables. Los habilitantes se refieren a aquellos que determinan que, en efecto, un oferente -persona jurídica, natural, promesa de sociedad futura, consorcio o unión temporal-, pueda entrar a participar y presentar propuesta en un proceso determinado. Es decir, estos están directamente relacionados con las características o cualidades personales que deben cumplir todos aquellos que deseen participar del proceso de selección; y, de no llegarse a cumplir, la consecuencia será la no admisión o imposibilidad de presentar oferta. Estos son subsanables, precisamente porque no son susceptibles de puntaje. Por su parte, los requisitos evaluables son todos aquellos a los que se les otorga puntaje, y estos recaen sobre la propuesta como tal. En otras palabras:

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 19 de julio de 2001, rad. 11001-03-26-000-1996-3771-01(12037)), (C.P.: Alier Eduardo Hernández Enríquez).

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 14 de abril de 2010, rad. 11001-03-26-000-2008-00101-00(36054)B, (C.P.: Enrique Gil Botero).

“Entre los criterios indispensables para realizar una selección objetiva, la ley 1150 de 2007 escindió dos clases de requisitos exigibles a los oferentes: de un lado los denominados habilitantes, encaminados principalmente a la constatación de determinadas exigencias sobre todo de índole personal; del otro, los llamados factores evaluables mediante la asignación de puntaje. La distinción realizada por la norma no conlleva un desconocimiento de la importancia que tienen los condicionamientos que debe reunir la persona del oferente para habilitarse dentro del procedimiento de selección, no se debe olvidar el carácter intuitu personae de los contratos estatales, simplemente implica que la calificación numérica recae, en la nueva regulación, exclusivamente sobre la oferta que se presenta.

(...)

La ley señala principalmente como requisitos habilitantes la capacidad jurídica, la capacidad financiera, la experiencia y las condiciones de organización. Estos factores no se pueden evaluar con puntos, sino con el criterio admisión/rechazo. Estas exigencias, vienen a constituir así, mínimos que cualquier sujeto interesado en ser proponente debe cumplir. A la lógica anterior obedece el contenido del párrafo 1º del artículo 5 de la ley 1150 de 2007, el cual dispone que "la ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos"<sup>8</sup>.

En consecuencia, son varios los principios que rigen los procesos de contratación del Estado, siendo elementos fundamentales de los mismos los derechos a la igualdad, presupuesto que garantiza la selección objetiva dando igualdad de oportunidades a los sujetos interesados en ser proponentes, y libre concurrencia, presupuesto del derecho colectivo a la libre competencia y que permite el acceso al proceso de quienes estén interesados en contratar con el Estado. Por su parte, los pliegos de condiciones contienen, por un lado, los requisitos habilitantes, que son los que determinan qué proponente puede, en efecto, participar de determinado proceso de selección, y los requisitos evaluables, que son los que otorgan puntaje a la oferta o propuesta presentada. Así, el punto del cual parten todos quienes deseen competir para ser adjudicatarios de un contrato estatal es el cumplimiento de los requisitos que establecen las cualidades que debe reunir el posible proponente, los cuales se refieren a la capacidad jurídica, financiera, experiencia y condiciones de organización. Estos

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 14 de abril de 2010, rad. 11001-03-26-000-2008-00101-00(36054)B, (C.P.: Enrique Gil Botero).

están directamente relacionados con las cualidades del proponente. Superado este primer racero es que la propuesta u oferta es evaluada por la entidad estatal.

*1.1.1.2. Cada proceso de contratación es un mercado independiente, por ende, la ejecución de cada contrato estatal es un universo diferente*

En lo que a cada necesidad de contratación y, en consecuencia, a cada proceso de contratación se refiere, debe decirse que cada uno es un mercado en sí mismo, siendo independiente y no teniendo conexidad con otros. Esta situación ha sido reiterada por la autoridad nacional de competencia colombiana -la Superintendencia de Industria y Comercio (artículo 6° de la Ley 1340 de 2009)-. En otras palabras, cada proceso de selección es un mercado o escenario distinto e independiente a los demás, sin solución de continuidad. Se encuentra que ha establecido la referida autoridad que:

“[A] diferencia de otros tipos de prácticas restrictivas de la competencia, en los casos que abarcan procesos de compras públicas el mercado afectado **es precisamente el proceso de contratación pública en sí mismo, pues es el resultado de la interacción entre la demanda (constituida por la necesidad de la entidad pública contratante) y la oferta de bienes y servicios de los agentes económicos, conocidos como proponentes.**

De acuerdo con lo anterior, el mercado que surge en virtud de la interacción de la entidad pública contratante y los proponentes, se caracteriza por al menos satisfacer las siguientes dos (2) condiciones: (i) temporal, toda vez que nace con la intención de la entidad contratante y finaliza con la terminación anormal del proceso de selección o con la liquidación del contrato resultante y, (ii) excluyente por cuanto que una vez adjudicado o definido el proceso de selección contractual, no resulta procedente la inclusión de nuevos agentes al mismo, motivo por el cual **se conoce como una competencia “por el mercado” y no competencia “en el mercado”**<sup>9</sup> (Se destaca).

(...)

“Esta Superintendencia ha establecido de manera reiterada que en el caso de prácticas restrictivas de la libre competencia ejecutadas al interior de procesos de contratación pública el mercado relevante es el proceso de selección en sí mismo, puesto que el mercado es el resultado de la interacción entre la

---

<sup>9</sup> Superintendencia de Industria y Comercio, Resolución No. 71584 del 9 de diciembre de 2019. Ver también Resolución No. 73323 del 18 de noviembre de 2020.

demanda (la necesidad de la entidad pública contratante) y la oferta de bienes y servicios de agentes económicos (proponentes).

(...)

De tal forma que la competencia será entre los proponentes -personas jurídicas o naturales, promesas de sociedad futuras, consorcios, uniones temporales- que presenten propuesta para participar del proceso de selección. Frente a esta situación, la Superintendencia de Industria y Comercio ha referido que:

“En un proceso de selección celebrado por una entidad del Estado, la competencia no abarca la totalidad de las personas naturales o jurídicas que estén en la capacidad de cumplir con el objeto del contrato a celebrar, sino que se limita a aquellas personas que estén en la capacidad de cumplir con el objeto, pero que adicionalmente hayan decidido participar como proponentes y hayan presentado una oferta dentro del proceso de selección”<sup>10</sup>.

De esta manera, de acuerdo con lo establecido por la Superintendencia de Industria y Comercio, cada proceso de contratación pública es un mercado en sí mismo, distinto e independiente a los demás, en el que interactúan la entidad pública contratante (demandante, quien requiere suplir una necesidad determinada) y los proponentes (oferentes). Además, siendo claro que la competencia efectiva se limita a las personas -jurídicas o naturales-, consorcios, uniones temporales, promesas de sociedades futuras- que (i) estén en capacidad de cumplir con el objeto que se busca contratar y (ii) que efectivamente hubiesen presentado propuesta, cobra aún más importancia el hecho de que cada proceso de selección deba ser adelantado por las entidades de la manera más objetiva posible, buscando cumplir otros fines estatales de interés general como lo es la garantía de la libre competencia económica.

*1.1.1.3. La disposición demandada no tiene en cuenta lo relativo a los requisitos habilitantes y de evaluación, como tampoco a que cada proceso es independiente, violando el derecho a la igualdad y de libre concurrencia de los futuros proponentes*

El derecho a la igualdad (artículo 13 C.P.) debe garantizarse en todos y cada uno de los procesos de selección contractual, pues este permite que todos quienes deseen ser proponentes en ellos puedan participar, presentar oferta y

---

<sup>10</sup> Superintendencia de Industria y Comercio, Resolución No. 54338 del 15 de octubre de 2019.

ser medidos con el mismo racero, conforme los requisitos que deba cumplir el futuro contratista. Este derecho además va de la mano del de la libre competencia, el cual se materializa en su modalidad de libertad de concurrencia. Según ha establecido la Corte Constitucional, para el caso de la contratación estatal, el derecho a la igualdad queda inmerso dentro del derecho a la libre concurrencia de las personas que deseen ser proponentes. Ha referido el alto Tribunal:

“La jurisprudencia constitucional ha reconocido que **el derecho a la igualdad de oportunidades, aplicado a la contratación de la administración pública, se plasma en el derecho a la libre concurrencia u oposición**, según el cual, “se garantiza la facultad de participar en el trámite concursal a todos los posibles proponentes que tengan la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la administración.”

En relación con la licitación pública, la Corte ha sostenido que salvaguarda la vigencia de los principios constitucionales de igualdad (artículo 13 CP) y de libre concurrencia (artículo 333 CP), el **otorgar a todas las personas que reúnan la capacidad técnica, administrativa, económica y financiera, la oportunidad de presentar ofertas a la Administración y de obtener el derecho a ser beneficiario de la adjudicación del contrato, siempre y cuando presenten la propuesta más favorable**<sup>11</sup>. (Se destaca).

Nótese cómo la Corte, en esa ocasión, señaló que la conjunción del derecho a la igualdad y libertad de concurrencia se materializa en la garantía otorgada a las personas que reúnan las capacidades técnica, administrativa, económica y financiera pudiendo ser elegidos como contratistas siempre que presenten la propuesta más favorable. La propuesta más favorable implica entonces la revisión de factores diferentes a los personales, estos últimos frente a los cuales se aplican los criterios habilitantes, no los que otorgan puntaje.

A su vez, la Corte, en esa misma ocasión, también indicó que el legislador, dentro de su amplio margen de configuración legislativo, puede establecer límites o excepciones a la efectividad de esos derechos, siempre que se atiendan criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Refirió la Corporación:

“Sin embargo, **la libertad de concurrencia, admite excepciones fijadas por el legislador, con sujeción a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad**, que pueden tener como fundamento la necesidad de asegurar la capacidad legal,

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia C-713 de 2009, (M.P.: María Victoria Calle Correa).

la idoneidad moral o las calidades técnicas, profesionales, económicas y financieras del contratista, además de la posibilidad que tiene el Estado de establecer inhabilidades e incompatibilidades para asegurar la transparencia en el proceso de contratación estatal”<sup>12</sup>. (Se destaca).

Lo anterior, no es nada distinto a la aseveración conforme la cual ningún derecho es absoluto y que puede ser restringido por el legislador teniendo en cuenta, eso sí, ciertos límites impuestos por el constituyente primario. En el caso de la libertad de concurrencia, el legislador puede limitar tal derecho en materia de contratación estatal siempre que atienda y respete los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

A su vez, resulta relevante traer a colación el pronunciamiento que, mediante la sentencia C-618 de 2012 realizó la Corte Constitucional al conocer una acción pública de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 5° de la Ley 1474 de 2011 -Estatuto Anticorrupción-, en la cual refirió tres criterios que están dentro del ámbito de configuración del legislador en materia contractual. Conforme lo indicado, dijo la Corporación que (i) el constituyente no estableció un deber en cabeza del legislativo de expedir un solo cuerpo normativo en materia de contratación estatal, (ii) que la Constitución otorga una amplia libertad de configuración para que diseñe el legislador un régimen legal que cumpla con los fines estatales y (iii) que de acuerdo con esa potestad debe respetar los límites de razonabilidad y proporcionalidad. Se observa de la referida sentencia:

“En relación con el ámbito de configuración del legislador en materia contractual la jurisprudencia constitucional ha señalado los siguientes criterios:

(i) De la Constitución no es posible inferir la obligación para el legislador de incorporar en un solo cuerpo normativo toda la legislación existente en materia contractual, pues si ésta hubiera sido la voluntad del constituyente, en el artículo 150 Fundamental se habría autorizado al Congreso de la República para expedir un estatuto único de contratación para el Estado y no un estatuto general como prevé la disposición constitucional.

(ii) El mandato otorgado al Congreso de la República, en el artículo 150 de la Carta, para que dicte un estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional, **implica el reconocimiento de una amplia libertad de configuración del legislador para diseñar un régimen legal cuya finalidad sea la de propender hacia el logro de los objetivos**

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia C-713 de 2009, (M.P.: María Victoria Calle Correa).

**constitucionales del Estado Social de Derecho, toda vez que el cumplimiento de estas metas requiere del aprovisionamiento de bienes y servicios por parte de los órganos públicos mediante la contratación.** En este orden de ideas, es innegable el carácter instrumental que ostenta el contrato estatal, puesto que no es un fin en sí mismo sino un medio para la consecución de los altos objetivos del Estado.

(iii) En virtud de la potestad de configuración que se comenta el Congreso tiene libertad para regular los aspectos más significativos de la contratación pública como son los referentes a las cláusulas excepcionales, la clasificación de los contratos estatales, los deberes y derechos de las partes contratantes, la competencia y capacidad para contratar, principios fundamentales, nulidades, control de la gestión contractual, responsabilidad contractual, liquidación de los contratos y solución de las controversias contractuales, entre otros, **todo dentro de los límites de razonabilidad y proporcionalidad y con arreglo a los parámetros constitucionales**<sup>13</sup>. (Se destaca).

En este sentido, como lo ha indicado la Corte, esos criterios de razonabilidad y proporcionalidad deben estar encaminados al cumplimiento de principios y fines constitucionales. En este caso particular, teniendo en cuenta que de acuerdo con lo establecido por la Corte, el legislador tiene un amplio margen de configuración en lo que respecta al régimen legal aplicable en materia de contratación estatal, pero que la sanción introducida genera, *prima facie*, una restricción en el derecho a la igualdad y libre concurrencia en los procesos de selección, consideramos que el juez constitucional, en salvaguarda de la primacía de la Constitución, debe aplicar el *test* intermedio de razonabilidad. Lo anterior, pues la medida no recae en grupos constitucionalmente protegidos o crea privilegios, en el cual se verifique que (i) la medida no está proscrita por la Constitución y que con esta se persigue una finalidad legítima e importante y (ii) que el medio empleado para lograr el fin de la norma sea adecuado y efectivamente conducente (proporcional)<sup>14</sup>. Respecto a esto último -principio de proporcionalidad- es importante mencionar que este busca que la medida, además de tener fundamento legal, sea aplicada sin que afecte intereses jurídicos de otras personas o grupos, o que ello ocurra en un grado mínimo<sup>15</sup>, en una palabra: que sea conducente. Respecto a este principio, ha establecido el alto tribunal:

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia C-618 de 2012, (M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

<sup>14</sup> Ver Corte Constitucional, sentencia C-393 de 2019, (M.P.: Carlos Bernal Pulido).

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia C-022 de 1996 (cita sentencia T-422 de 1992), (M.P.: Carlos Gaviria Díaz).



“El concepto de proporcionalidad comprende tres conceptos parciales: la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios), y la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes”<sup>16</sup>.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia trazada por la Corte, al aplicar el *test* intermedio de razonabilidad a la medida consagrada en el artículo 58 de la Ley 2195 de 2022, consideramos que la medida no es razonable ni proporcional.

Si bien, esta no está proscrita en ningún modo por la Constitución y persigue fines de relevancia constitucional, tales como la protección del erario público, el cumplimiento de los contratos estatales como instrumento para la consecución de fines estatales, no resulta ser adecuada, afectando en gran medida dos principios constitucionales que son esenciales en el Estado social de derecho colombiano como lo son la igualdad y la libre competencia. En otros términos, la sanción establecida en el artículo 58 de la Ley 2195 de 2022 sacrifica o afecta los derechos a la igualdad y libre competencia, principios rectores y axiales de la Carta Política, que deben estar presentes en los procesos de selección contractual como principios rectores y constitucionalmente valiosos, con el único fin de que la entidad contratante valore y elija la propuesta que más le sea favorable. En tal sentido, propuestas, que no son las más favorables para la entidad podrían ser beneficiadas al tener en cuenta antecedentes de otras ejecuciones contractuales que derivarían en una reducción del puntaje en la fase de evaluación, traduciéndose esto en que, el medio -la sanción aplicable de reducción del 2%- que busca cumplir con una finalidad loable y relevante para la contratación estatal, no es adecuado, pues sacrifica principios que constitucionalmente son valiosos.

A su turno, la medida tampoco es proporcional pues no es conducente; no es conducente pues la reducción del 2% en el puntaje de una propuesta no necesariamente guarda una relación de causalidad positiva con el fin de que el contrato estatal particular, derivado de ese proceso, se cumpla a cabalidad. Esto puesto que, como ya se mencionó, cada proceso contractual es un

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia C-022 de 1996, (M.P.: Carlos Gaviria Díaz).

escenario diferente, lo que lleva a afirmar, que cada ejecución contractual es un universo separado.

De lo expuesto hasta aquí, en nuestro criterio, la sanción de reducción del 2%, establecida en la disposición legal demandada, no satisface los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Así, si bien la libertad de configuración del legislador es amplia, esta no es ilimitada, debiendo respetar principios superiores de orden constitucional. En este caso, luego de aplicar el *test* intermedio de igualdad, se concluye que la medida adoptada por el legislador es contraria al derecho a la igualdad, afectando, de paso el derecho a la libre concurrencia, el cual, como lo ha mencionado la Corte va de la mano, pues el primero se materializa en el segundo en el ámbito de la contratación estatal.

*1.1.1.4. Es desproporcional, y por ende, violatorio del derecho a la igualdad, el establecer la misma sanción para todos los incumplimientos contractuales así declarados mediante acto administrativo*

Visto lo anterior, y sin perder de vista lo establecido respecto de los requisitos habilitantes y que asignan puntaje, así como que cada proceso es un mercado independiente y diferente a los demás, es posible afirmar que, una sanción, como la es la de reducir el 2% del total de los puntos establecidos en el proceso a los proponentes que se les haya impuesto una o más multas o cláusulas penales durante el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la oferta -como lo señala la norma demandada-, se sale completamente del concepto de requisitos habilitantes y evaluables, pues en este caso no estaría la entidad estatal revisando la oferta presentada en ese proceso contractual en particular, sino que estaría analizando y revisando una situación que ocurrió por fuera del proceso, en un mercado diferente, y que afecta o hace parte de las calidades y condiciones propias del posible proponente; situación que debería dar rechazo a la inadmisión de la propuesta sin pasar al momento de la evaluación.

En otras palabras, una vez se encuentran los distintos proponentes en un proceso de selección contractual no estarían en igualdad de condiciones puesto que cada uno ha tenido comportamientos diferentes en la ejecución de contratos estatales anteriores, situación que, además, solo se determina hasta el momento en que se evalúa la propuesta. Así, la sanción recae es sobre la persona como tal y no sobre la propuesta, afectando eso sí, el puntaje que sobre esta última se establezca, que, incluso podría ser la más favorable a la entidad, pero que, precisamente por esa sanción contemplada de manera inconstitucional en la

ley, puede que no llegue a ser la ganadora, generando así una desigualdad connatural a cada proponente.

Bajo este entendido, pese a que la finalidad de la norma busca proteger la ejecución de los contratos estatales, evitar que situaciones de incumplimiento se repitan -situación que es comprensible en el estado actual de las cosas en que la corrupción privada ha crecido de manera grave- y, de esta manera, cumplir con los fines estatales, lo cierto es que con la aplicación de una reducción del 2% en la evaluación de una propuesta a determinado proponente se desconoce el derecho a la igualdad, pues se está imponiendo una consecuencia desfavorable en un escenario distinto en el cual se presentó un mal comportamiento.

Un incumplimiento puede darse por varios factores, no solo por comportamientos derivados de una conducta consciente y realizada con mala fe por parte de un contratista. Así, la conducta puede ser por negligencia, como también puede serlo dolosa. En este entendido, no todos los incumplimientos por parte de contratistas en la ejecución de sus contratos son comparables, pues cada contrato es un universo distinto y la conducta o comportamiento que ejecuta cada contratista es diferente a la de los demás. En otras palabras, no es proporcional aplicar la misma sanción -separándose del hecho de que se castiga es al proponente y no a la propuesta, que podría ser la más favorable- a participantes en procesos de selección contractual que hayan sido multados por comportamientos dolosos que a proponentes que hayan sido multados por conductas negligentes. Tampoco es razonable, imponer la misma sanción a quienes se les ha impuesto una sanción derivada de un incumplimiento a quienes se les haya impuesto un mayor número de sanciones.

Visto lo anterior, el legislador ha debido definir de una manera clara y detallada, aplicando criterios de proporcionalidad y razonabilidad, las diferentes sanciones partiendo del hecho que no todas las sanciones devienen de los mismos comportamientos o conductas y que no todos los incumplimientos ostentan la misma gravedad. Ahora, desafortunadamente hay otro elemento a tener en cuenta y es que, cada entidad estatal -pese a que hace parte de la misma administración pública- actúa de manera autónoma e independiente, motivo por el cual no es posible afirmar que todos los incumplimientos sean juzgados con los mismos criterios, pues, como es natural, los funcionarios públicos, si bien

concedores y garantes de la aplicación de la ley, piensan e interpretan la ley en diversas maneras.

El propósito de la norma se entendería en los casos en que, deliberada o reiteradamente un contratista dejara de cumplir con sus obligaciones derivadas del contrato previamente celebrado, caso en el cual, su acción no sería por negligencia o culpa sino con mala fe y dolo, buscando perjudicar o afectar el cumplimiento de los fines estatales, bien en beneficio propio o bien en beneficio de terceros. En ese caso sería más que aceptable y aplicable una sanción incluso superior, como la de no permitir que la persona participe en procesos de selección contractual por no ser idónea, característica que debería quedar como un criterio habilitante, impidiéndole presentar propuesta. Eso sí, siendo aplicable la medida a todos aquellos que se encuentren en esa situación.

En conclusión, no es proporcionado y por lo tanto viola el derecho a la igualdad el hecho de establecer la misma sanción para todos los casos en que las personas que desean ser proponentes, se les hayan declarado incumplimientos o cláusulas penales, mediante actos administrativos motivados, pues no todos estos tienen como fundamento comportamientos o conductas dolosas o con mala fe; y, en este sentido, se estaría midiendo con un mismo racero situaciones diferentes, pese a que el punto de partida sea un acto administrativo dictado en el marco de una ejecución contractual. Por esta razón, consideramos que, con el establecimiento de la sanción en comento se afecta el derecho a la igualdad y, en consecuencia, el derecho a la libertad de concurrencia.

*1.1.1.5. Es desproporcional, y por ende, violatorio del derecho a la igualdad, el establecer que la sanción se extiende a consorcios y uniones temporales en los que alguno de los integrantes se encuentre en la misma situación, mientras que a otras figuras asociativas no*

El artículo 6° de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 1° de la Ley 2160 de 2021, establece quiénes pueden celebrar contratos con las entidades públicas. Dispone el artículo:

**“ARTÍCULO 6°.- De la Capacidad para Contratar. Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, los consejos comunitarios de las comunidades negras regulados por la Ley 70 de 1993.**

Para las organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las demás formas y expresiones organizativas, deberán contar con diez (10) años o más de haber sido incorporados por el Ministerio del Interior en el correspondiente Registro Público Único Nacional y que hayan cumplido con el deber de actualización de información en el mismo registro; y los consorcios y uniones temporales.

**Las personas jurídicas nacionales y extranjeras deberán acreditar que su duración no será inferior a la del plazo del contrato y un año más.**

PARÁGRAFO. Para efectos de la presente ley, la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del RIO Páez y Zonas Aledañas Nasa Ki'We, podrá celebrar contratos para adelantar y ejecutar, planes, programas y proyectos para la atención de las necesidades de los habitantes de las comunidades-étnicas de los municipios de Popayán, Almaguer, Bolívar, Buenos Aires, Cajibío, Caldone, Caloto, Corinto, El Tambo, Inzá, Jambaló, La Sierra, La Vega, Miranda, Páez, Patía, Piendamó, Puracé, Rosas, San Sebastián, Santander De Quilichao, Silvia, Sotará, Suarez, Toribio, Totoró del departamento del Cauca y los municipios de Neiva, Gigante, Íquira, La Argentina, La Plata, Nátaga, Paicol, Pitalito, San Agustín, Tesalia, Villavieja, Yaguará, Palermo y Rivera del departamento del Huila”.

Por su parte, el artículo 7º de la misma ley, modificado por el artículo 3º de la Ley 2160 de 2021, establece otros sujetos que también pueden ser contratados por las entidades públicas. Señala el artículo:

“ARTÍCULO 7º.- ENTIDADES A CONTRATAR. Para los efectos de esta ley se entiende por:

1. Cabildo Indígena: Es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por esta, con una organización socio política tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad.
2. Consejo comunitario de las comunidades negras: Es la persona jurídica que ejerce la máxima autoridad de administración Interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad.
3. Formas o expresiones organizativas. Son manifestaciones que, en ejercicio del derecho constitucional de participación, asociación y de la autonomía de

- conjuntos de familias de ascendencia negra, afrocolombiana, raizal o palenquera que reivindican y promueven su cultura propia, su historia, sus prácticas tradicionales y costumbres, para preservar y proteger la identidad cultural, y que estén asentados en un territorio que por su naturaleza no es susceptible de ser titulada de manera colectiva.
4. Organizaciones de Base de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Son asociaciones comunitarias integradas por personas de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales o Palenqueras; que reivindican y promueven los derechos étnicos y humanos de estas comunidades.
  5. Organizaciones de Segundo Nivel. Son asociaciones de Consejos Comunitarios, formas y expresiones organizativas y/o organizaciones de base que agrupan a más de dos (2), inscritas en el Registro Único de la Dirección de Asuntos Para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, siempre y cuando el área de influencia de la organización de segundo nivel corresponda a más de la tercera parte de los departamentos donde existan comisiones consultivas.
  6. Consorcio: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman.
  7. Unión Temporal: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal.
  8. Asociaciones de autoridades tradicionales indígenas. Entidad de derecho público, encargada de fomentar y coordinar con las autoridades locales, regionales y nacionales, la ejecución de proyectos en salud, educación y vivienda. Esta entidad estará conformada por diez (10) organizaciones regionales indígenas.

**PARÁGRAFO 1.** Los proponentes indicaran si su participación es a título de consorcio o unión temporal y, en este último caso, señalaran los términos y extensión de la participación en la propuesta y en su ejecución, los cuales no podrán ser modificados sin el consentimiento previo de la entidad estatal contratante.

Los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad.

**PARÁGRAFO 2.** En los casos en que se conformen sociedades bajo cualquiera de las modalidades previstas en la ley con el único objeto de presentar una propuesta, celebrar y ejecutar un contrato estatal, la responsabilidad y sus efectos se regirá por las disposiciones previstas en esta ley para los consorcios.

**PARÁGRAFO 3.** Los miembros que hagan parte de los consorcios o uniones temporales no podrán contratar acorde con lo previsto en la presente ley cuando hayan sido sancionados disciplinaria, fiscal o penalmente”.

De acuerdo con estos artículos, teniendo en cuenta las modificaciones introducidas recientemente, son varios los sujetos que pueden ser contratistas del Estado. Así, puede establecerse que pueden ser proponentes en los distintos procesos de selección contractual:

- A. Las personas naturales que no adolezcan de incapacidad para contratar;
- B. Las personas jurídicas, nacionales o extranjeras tanto civiles como comerciales, públicas o privadas;
- C. Consorcios;
- D. Uniones temporales;
- E. Sociedades de objeto único;
- F. Promesas de sociedad futura;
- G. Cabildos indígenas;
- H. Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas;
- I. Consejos comunitarios de las comunidades negras regulados por la Ley 70 de 1993;
- J. Organizaciones de Base de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras;
- K. Organizaciones de Segundo Nivel; y,
- L. La Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del RIO Páez y Zonas Aledañas Nasa Ki'Ve (en los casos previstos en el parágrafo del artículo 6 de la Ley 80 de 1993).

En consecuencia, si son tantos y variados los sujetos que pueden contratar con el Estado, siendo formados varios de estos por la unión de otras personas, no se entiende por qué motivo el legislador discriminó exclusivamente a los consorcios

y uniones temporales, haciéndoles aplicable la sanción. Comprendemos que, a través de los consorcios y uniones temporales no se crean nuevas personas; sin embargo, de lo que se entiende de la modificación introducida por la Ley 2160 de 2021, las variadas formas o expresiones organizativas de conjuntos de familias de ascendencia negra, afrocolombiana, raizal o palenquera (numeral 3 del artículo 7 de la Ley 80 de 1993), las Organizaciones de Base de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (numeral 4° del artículo 7° de la Ley 80 de 1993), así como las organizaciones de Segundo Nivel (numeral 5° del artículo 7° de la Ley 80 de 1993), son uniones de personas que no configuran una nueva persona jurídica. En ese entendido, la sanción debió haberse previsto, de manera extensiva a esos casos.

Ahora, si bien las variadas formas o expresiones organizativas de conjuntos de familias de ascendencia negra, afrocolombiana, raizal o palenquera (numeral 3° del artículo 7° de la Ley 80 de 1993), las Organizaciones de Base de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (numeral 4° del artículo 7° de la Ley 80 de 1993), así como las organizaciones de Segundo Nivel (numeral 5° del artículo 7° de la Ley 80 de 1993), surgen de comunidades étnicas constitucionalmente protegidas, consideramos que en materia de contratación estatal, todos los sujetos que busquen participar de los procesos de selección adelantados por el Estado deben estar en un plano de igualdad. El pluralismo y garantía de los principios de protección étnica y cultural se manifiestan y aplican en otros escenarios, no en el de la contratación estatal donde, conforme ha establecido la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, son aplicables los principios de igualdad y libertad de concurrencia.

Por ende, el inciso segundo del artículo demandado resulta violatorio del principio a la igualdad, pues discrimina a consorcios y uniones temporales al hacer extensiva la reducción en el puntaje si a alguno de sus integrantes se les ha declarado un incumplimiento o cláusula penal durante el último año, contado a partir de la fecha prevista para la presentación de las ofertas, mientras que a otras figuras asociativas no.

*1.1.1.6. La disposición demandada vulnera el derecho al debido proceso en cuanto a la legalidad de la falta y el principio del non bis in idem*

El principio de legalidad en los procesos administrativos sancionatorios implica que dentro de cada proceso la falta, comportamiento o conducta que se reprocha se encuentre tipificada de manera previa a la comisión de la misma.



Igualmente, según lo establecido por la Corte, este principio consagra una doble garantía:

“[M]aterial, que se refiere a la **predeterminación normativa de las conductas infractoras y las sanciones**; y, formal, relacionada con la **exigencia de que estas deben estar contenidas en una norma con rango de ley**, la cual podrá hacer remisión a un reglamento, siempre y cuando en la ley queden determinados los elementos estructurales de la conducta antijurídica. Esto se desprende del contenido dispositivo del inciso 2º del artículo 29 de la Constitución Política que establece el principio de legalidad, al disponer que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa (...)”, es decir, que no existe pena o sanción si no hay ley que determine la legalidad de dicha actuación, ya sea por acción u omisión”<sup>17</sup>. (Se destaca).

En forma similar, en la sentencia C- 434 de 2013, la Corte indicó sobre el principio de legalidad que:

“La respuesta parte del contenido que el principio de legalidad tiene en nuestro ordenamiento, el cual implica i) determinación previa y plena de las conductas sancionables y de las sanciones a imponer; ii) que dicha determinación la realice la autoridad competente para ello, que, generalmente, es el legislador; y iii) **que exista correlación entre la conducta y la sanción**. Respecto del primer elemento, esto es la tipicidad en el derecho sancionatorio, se ha entendido que el mismo también se satisface cuando la conducta, aunque no plenamente determinada en la disposición que la describe, resulta determinable a partir de otras disposiciones que integran el ordenamiento jurídico; en este sentido, la jurisprudencia constitucional ha aceptado la existencia de tipos sancionatorios en blanco, siempre y cuando éstos garanticen el mínimo de determinación razonable en cada situación”.

De esta manera, si bien es cierto que la Corte Constitucional se ha pronunciado en el sentido de indicar que el principio de legalidad en materia sancionatoria no es tan estricto como en materia penal, lo cierto es que la disposición demandada es demasiado abierta respecto de la conducta que genera la sanción de la disminución del 2% del total de los puntos establecidos, pues solo se limita a que exista la imposición de una o varias multas o de algún incumplimiento que haga efectiva la cláusula penal durante el último año, sin importar la cuantía o el perjuicio. Esto quiere decir que, en ningún caso, se observa si la sanción fue leve o grave como tampoco el impacto que el comportamiento del contratista tuvo en el contrato estatal anterior.

En otras palabras, no establece la disposición demandada los elementos que las entidades estatales deben tener en cuenta para la imposición de la sanción del

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencia C-412 de 2015, (M.P.: Alberto Rojas Ríos).

2% del puntaje. Simplemente da por establecido que toda conducta o comportamiento que devino en una sanción, incumplimiento o que hubiere generado la efectividad de la cláusula penal tiene el mismo reproche, cuando en la realidad no todo comportamiento es igual o genera el mismo impacto en la ejecución de un contrato estatal. Es decir, no hay una correlación entre la conducta y la sanción. La sanción administrativa a imponer siempre debe ser proporcional al comportamiento que se reprocha.

Además, no puede perderse de vista que para que proceda la imposición de una sanción administrativa, en ejercicio del *ius puniendi del Estado*, debe haberse agotado un procedimiento previamente establecido en la ley, el cual debe seguir la entidad estatal competente con el propósito de garantizar el debido proceso.

De esta manera, consideramos que omitió el legislador en el artículo 58 de la ley 2195 de 2022 señalar (i) de manera precisa los elementos mínimos que deben tener en cuenta las entidades estatales a la hora de aplicar la sanción, generando que no haya una correlación entre la conducta reprochable y la sanción, como (ii) el procedimiento que debe agotar la respectiva entidad estatal para imponer la sanción.

Por otro lado, aunque las multas tienen naturaleza conminatoria, lo cierto es que a partir de la expedición de la Ley 1474 de 2011, se le dio también una connotación sancionatoria toda vez que la acumulación de las mismas genera una inhabilidad para contratar, al igual que la acumulación de declaratorias de incumplimientos para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, cuya naturaleza es la de ser una estimación anticipada de perjuicios. El artículo 90 de dicha norma legal señala:

“ARTÍCULO 90. INHABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO REITERADO. <Artículo modificado por el artículo 43 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Quedará inhabilitado el contratista que incurra en alguna de las siguientes conductas:

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

b) Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por lo menos dos (2) contratos, con una o varias entidades estatales, durante los últimos tres (3) años;

c) Haber sido objeto de imposición de dos (2) multas y un (1) incumplimiento durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales.

d) <Literal adicionado por el artículo 51 de la Ley 2195 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> Haber sido objeto de incumplimiento contractual o de imposición de dos (2) o más multas, con una o varias entidades, cuando se trate de contratos cuyo objeto esté relacionado con el Programa de Alimentación Escolar. Esta inhabilidad se extenderá por un término de diez (10) años, contados a partir de la publicación del acto administrativo que impone la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo con la información remitida por las entidades públicas.

La inhabilidad pertinente se hará explícita en el Registro Único de Proponentes cuando a ello haya lugar.

La inhabilidad se extenderá por un término de tres (3) años, contados a partir de la publicación del acto administrativo que impone la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo con la información remitida por las entidades públicas. La inhabilidad pertinente se hará explícita en el Registro Único de Proponentes cuando a ello haya lugar.

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

Teniendo en cuenta la norma transcrita, la cual debe entenderse en armonía con la norma objeto de debate constitucional, la reducción del 2% en la evaluación de las propuestas debido a declaratorias de incumplimiento o cláusulas penales viola el derecho a la igualdad, ya que implica la imposición de una sanción adicional a la establecida en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, puesto que la acumulación de multas o de declaratorias de incumplimiento además puede implicar la inhabilidad para contratar, lo cual afecta el principio de *non bis in idem* pues por los mismos hechos se están generando dos tipos de sanciones de la misma naturaleza jurídica.

Finalmente, el principio del *non bis in idem*, el cual consideramos afectado por la norma demandada, implica que una persona no sea juzgada o sancionada dos veces por los mismos hechos. En palabras de la Corte,

“El principio *non bis in idem* no es solo una prohibición dirigida a las autoridades judiciales con el fin de impedir que una persona ya juzgada y absuelta vuelva a ser investigada, juzgada y condenada por la misma conducta. También **es un derecho fundamental que el legislador debe respetar. Una norma legal viola este derecho cuando permite que una persona sea juzgada o sancionada dos veces por los mismos hechos.** Dicha permisión puede materializarse de diferentes formas, todas contrarias a la Constitución. De tal manera que la única forma en que el legislador viola dicho principio no se contrae a la autorización grosera de que quien hubiere sido absuelto en un juicio penal puede volver a ser juzgado exactamente por la misma conducta ante otro juez nacional<sup>[20]</sup> cuando un fiscal así lo solicite, mediante una acusación fundada en el mismo expediente. **El principio *non bis in idem*, por lo menos, también prohíbe al legislador permitir que una misma persona sea objeto de múltiples sanciones, o juicios sucesivos, por los mismos hechos ante una misma jurisdicción**<sup>18</sup>. (Se destaca).

Teniendo en cuenta lo que implica el principio del *non bis in idem* en el ordenamiento jurídico colombiano, la Corte también ha señalado que este tiene dos significados principales:

“i) El primero hace referencia a su faceta subjetiva –esto es, como un derecho fundamental-, que se concreta en la imposibilidad de que, una vez emitida sentencia sobre un asunto, el sujeto activo del mismo pueda ser objeto de nuevo juzgamiento por parte de las autoridades de un Estado. Se evita así un constante estado de zozobra cuando se prohíbe a las autoridades públicas retomar una casusa judicial, disciplinaria o administrativa para someter al sujeto activo a una nueva valoración y, por consiguiente, una nueva decisión. Desde esta perspectiva el principio *non bis in idem* sería la concreción de principios como la seguridad jurídica y la justicia material.

ii) El otro significado resalta a la faceta objetiva del principio, consistente en la imposibilidad de que el legislador permita que un sujeto activo sea procesado y sancionado ante una misma jurisdicción en más de una ocasión por los mismos hechos<sup>19</sup>.

En esa misma ocasión la Corte señaló que para que una norma legal viole este principio se requiere que concurren los tres elementos definitorios del mismo, los cuales son: identidad de persona, identidad de causa e identidad de objeto. Respecto de la identidad de causa, que es el elemento más complejo de demostrar, el alto tribunal existen múltiples razones por las cuales puede no existir

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia C-870 de 2002, (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia C-434 de 2013, (M.P.: Alberto Rojas Ríos).

identidad de causa. En este sentido ha indicado que *“la causa de los juzgamientos concurrentes es distinguible cuando difieren la naturaleza jurídica de las sanciones, su finalidad, el bien jurídico tutelado, la norma que se confronta con el comportamiento sancionable o la jurisdicción que impone la sanción”*<sup>20</sup>.

Aplicado dicho juicio a la norma legal demandada, resulta claro que esta viola el principio del *non bis in idem*, pues existe:

- (i) Identidad de persona, al ser el contratista al que se le declaró el incumplimiento o se le hizo efectiva la cláusula penal a quien aplica la sanción del 2% en la nueva propuesta presentada en otro proceso de selección contractual, es decir, es la misma persona física;
- (ii) Identidad de objeto, ya que la sanción del 2% se impone sobre su oferta en el nuevo proceso de selección contractual, pero respecto de un comportamiento o conducta que ya fue sancionado previamente por otra entidad estatal de la misma administración pública; y,
- (iii) Identidad de causa, puesto que el establecimiento de otra sanción como lo es la disminución del 2% del total de puntos establecidos en el proceso de selección implica la imposición de otra sanción teniendo como motivo de iniciación o punto de partida el comportamiento o conducta realizada en otra ejecución contractual que dio origen a otro proceso administrativo sancionatorio. Es decir, la naturaleza jurídica de las sanciones es la misma (administrativa sancionatoria), el bien jurídico objeto de protección es el mismo (el cumplimiento de los fines del Estado en pro del interés general), la finalidad de ambas sanciones es la misma (evitar que personas no aptas contraten con el Estado), y finalmente quien impone ambas sanciones es la misma administración - independientemente de que sean entidades estatales diferentes-.

A su vez, el fundamento normativo es el mismo que el establecido en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, de manera que el contratista está sujeto, además de la imposición de la sanción o la declaratoria de incumplimiento, a que se le descuente y se anulen sus opciones de resultar siendo adjudicatario de procesos contractuales y la posibilidad de una inhabilidad. Es decir, terminan habiendo tres sanciones de carácter administrativo contractual para la misma conducta.

---

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia C-434 de 2013, (M.P.: Alberto Rojas Ríos).

Conforme los motivos expuestos, consideramos que el artículo 58 de la Ley 2195 de 2022 viola el debido proceso, pues afecta la legalidad de la falta y el principio del *non bis in idem*, pues una misma persona (el contratista que luego es proponente -misma persona física-) estaría siendo sancionada dos veces por los mismos hechos por la administración pública. Así, consideramos que existe identidad de persona, identidad de objeto e identidad de causa, elementos que, según lo ha dicho la Corte deben concurrir para que exista una afectación a dicho principio constitucional.

1.1.2. La disposición demandada afecta la participación de un mayor número de agentes de mercado en los procesos de selección en detrimento de la libre competencia (artículo 333 C.P.)

Por último, es importante hacer una mención particular a que la medida en cuestión crea un desincentivo a quienes deseen presentar propuesta en un proceso de selección contractual, pero que previamente se les haya declarado un incumplimiento o cláusula penal en la ejecución de otro contrato estatal previo. Este desincentivo afecta no solamente a los posibles proponentes incidiendo en la decisión de presentar o no propuesta, sino también al Estado colombiano, pues de no llegar a existir una pluralidad importante de oferentes y así una verdadera relación de rivalidad en el respectivo mercado, este no podrá obtener los beneficios derivados de la sana competencia. De esta manera se viola de manera directa el principio de libre competencia económica.

El Consejo de Estado, en línea con lo establecido por la Corte Constitucional, también ha señalado que el principio de igualdad se encuentra en relación directa con el de libertad de concurrencia y que, de este último depende que la administración pueda seleccionar la propuesta más óptima. Frente a esto ha indicado el alto tribunal:

“Ahora bien, el principio de libre concurrencia no es absoluto, pues la entidad pública contratante, en aras de garantizar el interés público, dentro de los límites de la Constitución y la ley, está facultada para imponer ciertas limitaciones, como por ejemplo, la exigencia de calidades técnicas, profesionales, económicas y financieras que aseguren el cumplimiento de las prestaciones requeridas por la Administración pública. Sin embargo, dichas **limitaciones deben ser razonables y proporcionadas, de tal forma que no impidan el acceso al procedimiento de selección; pues de lo contrario, también se afectarían los derechos económicos de la entidad contratante que no podría gozar de las ventajas económicas que la libre competencia del mercado puede aparejar en la celebración del contrato.**

En definitiva, el principio de libre concurrencia se manifiesta en la igualdad de oportunidades para quienes participan en un proceso de selección contractual y en la competencia que se pueda dar en el mismo, lo que sin duda beneficiará a la Administración, pues **la libre concurrencia plural de interesados al mercado, busca ante todo determinar los procesos de contratación pública bajo senderos de competencia real con el fin de obtener a través de la presencia plural de oferentes interesados interactuando, una oferta adecuada al mercado y, por lo tanto, óptima para la Administración pública contratante**"<sup>21</sup>. (Se destaca).

A partir de lo anterior, debe enfatizarse en que la libertad de concurrencia no solo materializa el derecho a la libre competencia que tienen los posibles proponentes para participar de los procesos en igualdad de condiciones, sino que también se traduce en un beneficio para la entidad estatal derivado precisamente de esa interacción y rivalidad de los competidores, quienes buscarán presentar la mejor oferta posible para resultar adjudicatarios del contrato estatal. Si se tiene en cuenta que "La contratación estatal asciende a \$150 billones, lo cual constituye 15% del PIB" (Asuntos legales, 2021)<sup>22</sup>, el ahorro derivado de propuestas eficientes presentadas y su efectiva selección comportan un beneficio real al Estado colombiano.

La controversia constitucional entonces se centra en el hecho de que con la medida adoptada por el legislador se afecta la decisión de participar en los procesos de selección, diferentes a los de selección abreviada para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, en los de mínima cuantía y en aquellos donde únicamente se pondere el menor precio ofrecido, de proponentes que, pudiendo presentar la mejor oferta posible para la entidad, deciden no presentarla por haber tenido declaratorias de incumplimiento o cláusulas penales en ejecuciones contractuales previas.

Adicionalmente, con el inciso segundo del artículo, el cual establece que la reducción "*también afecta a los consorcios y uniones temporales si alguno de sus integrantes se encuentra en la situación anterior*" se cierra aún más la libre participación y masiva en las modalidades distintas a los de selección abreviada

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala Plena Contenciosa, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 29 de agosto de 2013, rad. 11001-03-26-000-2010-00037-00(39005), (M.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa).

<sup>22</sup> En: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-contratacion-estatal-asciende-a-150-billones-lo-cual-constituye-15-del-pib-3273780#:~:text=Hacienda,%22La%20contrataci%C3%B3n%20estatal%20asciende%20a%20%24150%20billones%2C%20lo,cual%20constituye%2015%25%20del%20PIB%22>

para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, en los de mínima cuantía y en aquellos donde únicamente se pondere el menor precio ofrecido.

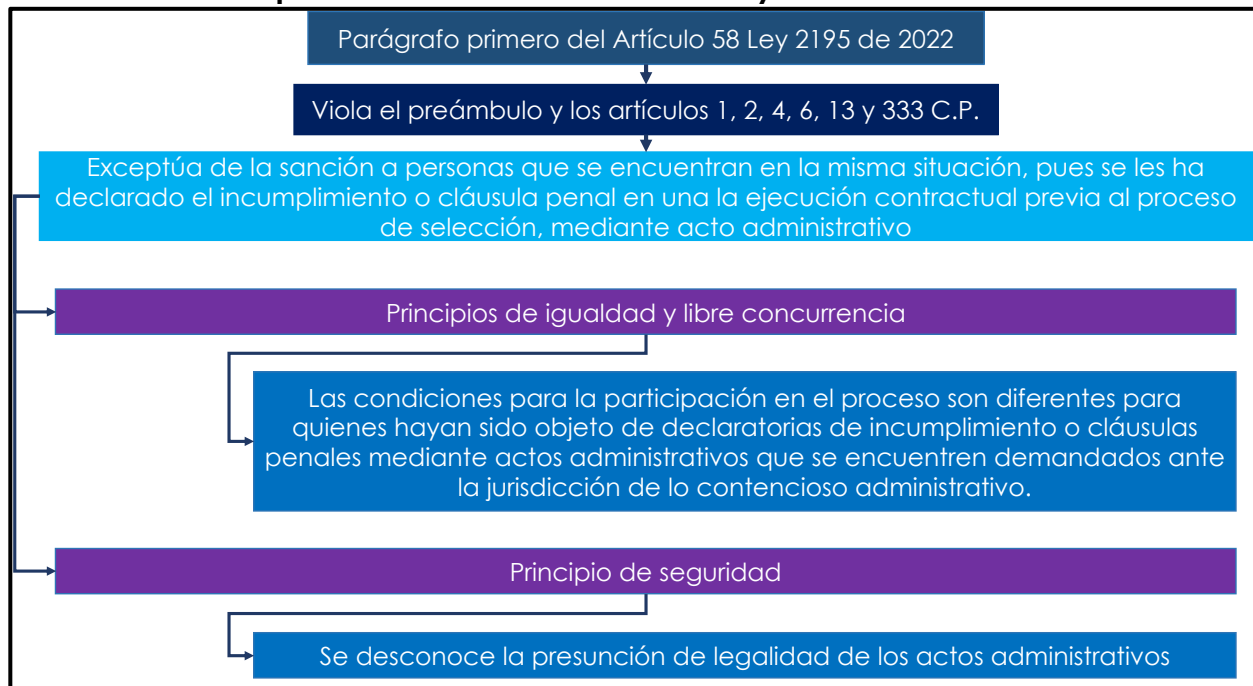
De lo anterior se desprende que, el establecimiento de una reducción del 2% en el puntaje de la oferta (i) genera un desincentivo a las personas jurídicas y naturales que eventualmente desearían presentar propuesta en un proceso de selección cuando estos hubiesen tenido un incumplimiento previo declarado o la efectividad de una cláusula penal y (ii) afecta la correcta elección y evaluación de las propuestas más óptimas para el cumplimiento de los objetos contractuales por parte de las entidades públicas. Por estas razones, la disposición demandada viola directamente el artículo 333 Superior, pues afecta la materialización de la libre competencia a través de libertad de concurrencia que tienen todas las personas que deseen ser y cumplan los requisitos habilitantes establecidos en los pliegos de condiciones de determinado proceso de selección contractual.

## **1.2. Inconstitucionalidad del párrafo primero del artículo 58 de la Ley 2195 de 2022 por violar los principios de igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica**

Independientemente de que a nuestro juicio el artículo 58 de la Ley 2195 de 2022 en su integridad sea inconstitucional, consideramos relevante presentar algunos motivos adicionales que demuestran que el párrafo primero de dicha norma contraría, por sí solo, los principios a la igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica.



## Esquema No. 2: Orden consideraciones inconstitucionalidad del párrafo primero del artículo 58 de la Ley 2195 de 2022



**Fuente:** Elaboración propia.

Los principios constitucionales señalados, como se pasa a explicar, se ven afectados en la medida en que, pese a que se haya demandado el acto administrativo que declaró el incumplimiento o la cláusula penal, de manera posterior un juez administrativo puede encontrar que el acto no es legal, motivo por el cual no habría motivo para no haberle aplicado la reducción del 2% en el puntaje a la propuesta del proponente que lo demandó ante la jurisdicción. En este sentido, derivado de la decisión de un juez administrativo de declarar ajustado a derecho un acto administrativo contractual que declaró un incumplimiento o cláusula penal, del proceso de selección contractual podría predicarse un rompimiento de los principios de igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica aplicables a todos los proponentes que también presentan propuestas pero que no demandaron esos actos administrativos previos en sede jurisdiccional.

El párrafo primero del artículo 58 hace una distinción, sin justificación objetiva alguna, de que la reducción del 2% en el puntaje de la propuesta solo se aplicará a los proponentes a quienes se les hayan impuesto multas o cláusulas penales y que no hayan demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo

los actos a través de los cuales se les hubieren impuesto. Señala la disposición que:

“PARAGRAFO primero. La reducción del puntaje no se aplicará en caso de que los actos administrativos que hayan impuesto las multas sean objeto de medios de control jurisdiccional a través de las acciones previstas en la Ley 1437 de 2011 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan”.

Esto implica que, quienes serían destinatarios de la sanción, por encontrarse en las mismas circunstancias -haber sido objeto de una multa o cláusula penal-, dejarían de serlo por el mero hecho de haber demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el acto administrativo por medio del cual se les impuso la multa. Esto es a todas luces un despropósito, el cual no se encuentra en consonancia con el principio de razonabilidad y proporcionalidad, puesto que sacrifica en gran medida el principio de igualdad pudiendo incluso ser injusta la entidad en la elección de la propuesta de ser declarado por el juez administrativo ajustado a derecho el acto administrativo por medio del cual se declaró el incumplimiento y que generó la reducción del 2% en la evaluación de la propuesta. Situación que, además sería imposible de retrotraer. No debe olvidarse que la decisión de demandar un acto administrativo ante la jurisdicción depende de la voluntad de la persona afectada por este de ejercer su derecho al acceso de justicia para controvertir los motivos y razones que dieron lugar a esa decisión. El no ejercer tal derecho no debería traer consecuencias adversas o negativas para esa persona.

En línea con lo anterior, vale la pena pensar el siguiente caso. En un proceso de licitación pública se presentan varios proponentes. A dos de ellos, en la ejecución de contratos diferentes, les fueron impuestas multas por incumplimientos. El primero de ellos tiene demandado el acto administrativo por medio del cual se declaró el incumplimiento ante los jueces administrativos; mientras que, el segundo optó por no demandar el respectivo acto. Luego de verificados los requisitos habilitantes salen habilitados los cinco proponentes, a quienes la entidad estatal evalúa las propuestas. Luego de evaluarlas y otorgarles los respectivos puntajes, al proponente que no demandó el acto que le impuso la sanción en la ejecución contractual anterior se le aplicó la reducción del 2% del puntaje; mientras que esta no le fue aplicable al proponente que se encontraba en la misma situación pero que tenía demandado el acto. La propuesta ganadora fue la del proponente que tiene demandado el acto por un puntaje que, de no haber sido por esa reducción en la propuesta del otro proponente

del 2%, quien hubiese resultado adjudicatario hubiera sido el proponente que no demandó el acto de la multa. Suscrito el respectivo contrato estatal sale la decisión del juez conforme a la cual declara ajustado a derecho el acto que le había impuesto la multa en el proceso anterior. Consolidadas ambas situaciones se estaría en la situación -a la cual no se puede volver- en la que de haber aplicado de manera igual la reducción, quien hubiese resultado adjudicatario del contrato habría sido quien no demandó el acto administrativo que impuso la multa en el proceso anterior.

La situación descrita además vulnera el principio de seguridad jurídica (preámbulo y artículos 1º, 2º, 4º y 6º). Este, también es en Colombia uno de los principios axiales del Estado social de derecho. Según la Corte Constitucional

“La seguridad jurídica es un principio central en los ordenamientos jurídicos occidentales. La Corte ha señalado que este principio ostenta rango constitucional y lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta.

(...)

La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza. Esta garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento”<sup>23</sup>.

Como se observa de la cita anterior, este implica que haya certeza respecto de lo que el ordenamiento jurídico ordena, prohíbe o permite, siendo clara determinada consecuencia jurídica cuando, en principio, en materia jurisdiccional exista cosa juzgada, y en materia administrativa el acto administrativo se encuentre en firme. Confundir la seguridad jurídica, en cuanto a efectos de providencias judiciales se refiere y actos administrativos acarrearía serios problemas. Además, la seguridad jurídica está muy ligada al principio a la igualdad, pues implica la aplicación uniforme de la ley y las fuentes del derecho a todos los administrados y autoridades estatales por igual. En palabras de la Corte Constitucional,

“[L]a seguridad jurídica implica que “en la interpretación y aplicación del derecho es una condición necesaria de la realización de un orden justo y de la

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia T-502 de 2002, (M.P.: Eduardo Montealegre Lynett).

efectividad de los derechos y libertades de los ciudadanos, dado que solo a partir del cumplimiento de esa garantía podrán identificar aquello que el ordenamiento jurídico ordena, prohíbe o permite""<sup>24</sup>.

Esto se aplicaría a la disposición contenida en el párrafo primero del artículo 58 en el entendido de que para poder aplicar o inaplicar la reducción del 2% en el puntaje a la propuesta de un proponente, conforme lo establece el primer inciso del artículo, debería haber certeza absoluta respecto de la legalidad de los actos administrativos que declararon incumplimientos o cláusulas penales de los proponentes que se presenten a los procesos teniendo estos antecedentes. Es decir, el legislador no ha debido exceptuar de la sanción a los proponentes que hubiesen sido acreedores de un incumplimiento o cláusula penal pero que hubiesen demandado el acto, puesto que un juez administrativo puede declarar, con posterioridad al proceso de selección, la legalidad del acto, quedando entonces con la misma consecuencia jurídica que los proponentes que no recurrieron en sede contenciosa administrativa los actos y que, en el proceso fueron objeto de la reducción en la evaluación de su propuesta.

En otros términos, no habría seguridad jurídica para quienes se presenten a un proceso de selección que hubieren sido objeto de declaratorias de incumplimiento en otras ejecuciones contractuales y no hubiesen demandado los respectivos actos, mientras no se resuelvan en sede judicial los actos administrativos que declararon incumplimientos o cláusulas penales a otros proponentes que sí los demandaron. Esta situación, de por sí, además, afecta la leal y real competencia en el proceso, violando, a su vez, la igualdad de condiciones en que deben participar todos quienes se presenten a los procesos de selección contractual.

Es más, lo que se encuentra haciendo el párrafo primero del artículo 58 de la Ley 2195 de 2022 es arrebatar la presunción de legalidad de los actos administrativos, puesto que sujeta la consecuencia negativa aplicable -la sanción- a la decisión de un juez administrativo. En otras palabras, si el acto está demandado, esto no implica *per sé* que sea ilegal y, por ende, debería predicarse de este la misma consecuencia respecto de la propuesta presentada por el proponente que no lo hubiese demandado.

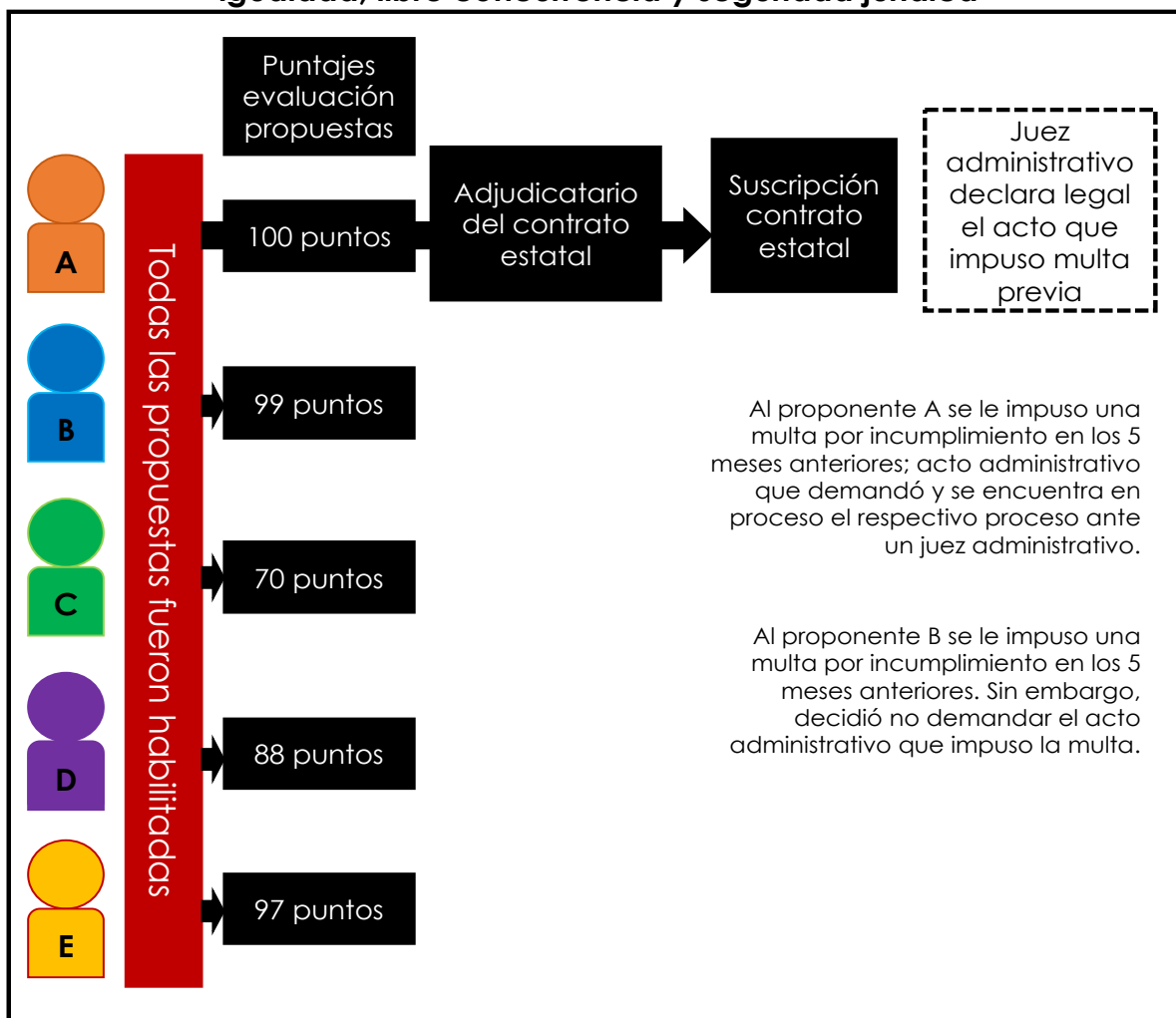
---

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-072 de 2018, (M.P.: José Fernando Reyes Cuartas).

En la misma línea, tampoco habría seguridad jurídica para las entidades estatales que adelantan los procesos de selección contractual aplicando la excepción en comento con la firme convicción de que seleccionarán la oferta más favorable a sus intereses. Pues, en el caso en que el juez administrativo declare que el acto previamente demandado es legal, la propuesta que le era óptima a la entidad pudo no haber obtenido el mayor puntaje precisamente por esa reducción que, en virtud del principio a la igualdad, ha debido ser aplicada en ese momento previo a la propuesta que obtuvo el mayor puntaje y que determinó la elegibilidad del contratista.

Lo hasta aquí expuesto puede entenderse de manera gráfica en el siguiente ejemplo.

**Esquema No. 3: Caso parágrafo primero – violación a los principios de igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica**



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, al arrebatarse al legislador la "certeza absoluta" de la legalidad del acto administrativo que declara el incumplimiento o la cláusula penal correspondiente previa -porque es que precisamente eso es lo que hace la norma, quitar el atributo de legalidad de los actos administrativos, el cual establece que todo acto administrativo se considera legal mientras no haya sido anulado por un juez administrativo (artículo 88 de la Ley 1437 de 2011)-, con la medida consistente en excluir de la aplicación de la sanción de la reducción del 2% en el puntaje de la propuesta a los proponentes que hubiesen demandado esos actos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, viola el principio de seguridad jurídica de los proponentes a los que sí se les aplicó el descuento, como también el de las entidades estatales que actúan considerando que la propuesta más óptima era la del proponente al que no le aplicaron la reducción por el simple hecho de haber presentado una demanda contencioso administrativa. Lo anterior, también puede constituirse como un incentivo perverso para presentar demandas contra estos actos con el propósito de seguir participando en procesos de selección contractual sin que les sea aplicable la sanción, congestionando, además, la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por estas razones, consideramos que, de no declararse la inexecutableidad de toda la disposición, el párrafo primero del artículo 58 adolece en mayor gravedad de inconstitucionalidad, debiendo ser declarado inexecutable por la Honorable Corte Constitucional, por contravenir expresamente el preámbulo y los artículos 13 y 333 de la Carta, así como los artículos 1º, 2º, 4º y 6º.

## **V. Solicitudes**

De conformidad con lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Honorable Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del artículo 58 de la Ley 2195 de 2022; o, subsidiariamente declare:

1. La **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del primer inciso del artículo 58 de la Ley 2195 de 2022, en el entendido de que la sanción será la de inadmitir la propuesta en el proceso, siendo esta una consecuencia dentro de la revisión de los requisitos habilitantes y no del análisis de los que otorgan puntaje;

2. La **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del segundo inciso del artículo 58 de la Ley 2195 de 2022, en el entendido que la sanción se extiende a todas las figuras asociativas en las que alguno de sus integrantes hubiese incurrido en la situación descrita en el inciso primero del mismo artículo; y,

3. La **INEXEQUIBILIDAD** del párrafo primero del mismo artículo.

Y que, derivado de la declaratoria que la Corte considere debe hacerse en el caso particular para garantizar la supremacía constitucional, establezca los **efectos de su sentencia hacia futuro**. En otras palabras, que la decisión de la Sala Plena no vaya a tener efectos retroactivos, puesto que generaría una afectación mayor y grave al ordenamiento jurídico, puesto que ya existen situaciones consolidadas.

## **VI. Solicitudes Procesales**

Siempre que el Magistrado sustanciador lo considere útil, invitar a participar, entre otras, a las siguientes instituciones:

1.1. Consejo de Estado, ubicado en la calle 12 No. 7-65, Palacio de Justicia.

1.2. Ministerio del Interior, ubicado en la carrera 8 No. 7 – 83, Bogotá, D.C., correo electrónico: [servicioalciudadano@mininterior.gov.co](mailto:servicioalciudadano@mininterior.gov.co).

1.3. Superintendencia de Industria y Comercio, identificada con NIT. 800.176.089-2, ubicada en la carrera 13 No. 27 - 00, piso 1, Bogotá, D.C., correo electrónico: [contactenos@sic.gov.co](mailto:contactenos@sic.gov.co).

1.4. Colombia Compra Eficiente, identificada con NIT. 900.514.813-2, ubicada en la carrera 7 No. 26-20, piso 33, correo electrónico: [ventanillaunicaderadicacion@colombiacompra.gov.co](mailto:ventanillaunicaderadicacion@colombiacompra.gov.co).

1.5. Agencia Nacional de Infraestructura, identificada con NIT. , ubicada en la calle 20 No. 69B-28, correo electrónico: [contactenos@ani.gov.co](mailto:contactenos@ani.gov.co).

1.6. Cámara Colombiana de Infraestructura, identificada con NIT. 830.127.095-7, ubicada en la avenida calle 26 No 59-41/65, piso 10, Bogotá, D.C.

- 1.7. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), identificada con NIT. 811.003.959-3, ubicada en la Calle 73 # 8 – 13 Piso 7 Torre A.
- 1.8. La Corporación Excelencia en la Justicia, identificada con NIT. 830.024.885-6, ubicada en la calle 93B # 13-30, oficina 401, Bogotá D.C., correo electrónico: [asistente@cej.org.co](mailto:asistente@cej.org.co).
- 1.9. La Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, ubicada en la calle 40 No 6-23 Edificio Gabriel Giraldo S.J., Bogotá, D.C.
- 1.10. La Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, ubicada en Carrera 1# 18A-12, Bogotá D.C.
- 1.11. La Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, ubicada en la calle 12C No. 6-25, Bogotá D.C.
- 1.12. La Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, ubicada en la calle 12 No. 1-17 Este, Bogotá D.C.

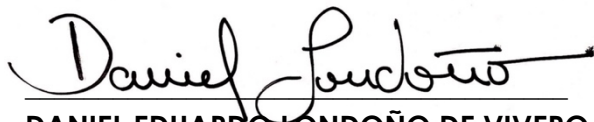
Igualmente, de considerarlo útil y pertinente para el debate constitucional, invitar a **(i)** los conjuntos de familias de ascendencia negra, afrocolombiana, raizal o palenquera constituidas como formas o expresiones organizativas, conforme lo indicado en el numeral 3° del artículo 7° de la Ley 80 de 1993; **(ii)** las asociaciones comunitarias integradas por personas de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales o Palenqueras, de acuerdo con lo señalado en el numeral 4° del artículo 7° de la Ley 80 de 1993; y, **(iii)** las organizaciones de segundo nivel, de conformidad con lo estipulado en el numeral 5° del artículo 7° de la Ley 80 de 1993.

## **VII. Notificaciones**

Recibiremos notificaciones en la Secretaría de la Corte Constitucional y en los correos electrónicos [daniel-londono20@hotmail.com](mailto:daniel-londono20@hotmail.com) y [auraximenaosoriotorres@hotmail.com](mailto:auraximenaosoriotorres@hotmail.com).



De los Honorables Magistrados,



**DANIEL EDUARDO LONDOÑO DE VIVERO**

C.C. 1.020.778.320 de Bogotá



**AURA XIMENA OSORIO TORRES**

C.C. 52.264.241 de Bogotá