

La comisión de éxito como forma efectiva de remuneración del contrato estatal: origen, requisitos y límites

Jorge Hernán Beltrán Pardo,^{*}

Resumen. El presente artículo desarrolla conceptos y parámetros claros sobre el uso de la figura de comisión de éxito como forma de pago de las obligaciones contractuales presentes en el acuerdo estatal. Lo anterior, desde la perspectiva y el análisis de la incidencia del derecho privado, sus principios y reglas como cuerpo normativo subsidiario del derecho público. Esto mediante la exposición de razones que sustentan y validan el uso de dicha figura, conforme con la libertad que tienen las partes del contrato de pactar estipulaciones referentes a la forma de pago del mismo y, al margen de que su origen se encuentre en el derecho privado. Igualmente, se plantearán a lo largo del escrito los parámetros indicados por el Consejo de Estado para que su uso sea admitido y justificado, entendiendo de esta manera que el derecho público en efecto, podrá valerse de dicha figura, aunque con algunos límites fijados.

^{*} Abogado de la Universidad del Rosario, especialista en Derecho Contractual de la misma universidad, y en Compraventa Internacional, Comercio Electrónico y otros problemas actuales del derecho privado de la Universidad Carlos III de Madrid (España); candidato a magister en Administración y Gobierno Electrónico de la Universidad Oberta de Cataluña. Se ha desempeñado como servidor público, abogado, asesor y consultor de problemas actuales del derecho privado de la Universidad Carlos III de Madrid (España) y de varias entidades públicas del orden nacional y territorial. Es miembro de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) y en materia de lucha contra la corrupción. Hizo parte del equipo técnico que impulsó y redactó la reforma al Estatuto General de Contratación, la expedición del Estatuto Anticorrupción y del Decreto Ley Antitrámites, y fue corredactor de su reglamentación. De la misma manera integró el equipo responsable de la regulación de las asociaciones público privadas APP, apoyó la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Contratación Pública (CINCO) y participó en el equipo que tuvo a su cargo la creación de la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente.

Palabras claves: Comisión de éxito, formas de pago, presupuesto, porcentaje, límites.

Introducción

Son múltiples los ámbitos a través de los cuales el derecho privado ha impregnado el marco jurídico del derecho público. De manera paulatina, se ha ido cerrando la brecha entre estos dos campos, que alguna vez llegaron a ser extremos. Al iniciar con los requisitos de existencia y validez del contrato estatal, y al pasar por la importancia de la autonomía de la voluntad de las partes¹, la solución de controversias contractuales, entre otros, se han ido introduciendo figuras como el enriquecimiento sin justa causa, consagrado su principal fundamento en el Código de Comercio, 1971, el cual indica, en su artículo 831, que “Nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro”, o las multas, que tienen su origen en el derecho privado, y han asumido un desarrollo jurisprudencial y legal a partir del artículo 17 de la Ley 1150 de 2011, que demuestran su clara influencia en el ámbito público.

En este sentido, a través del presente artículo se pretenderá demostrar la importancia de la influencia del derecho privado en el ámbito público, específicamente en la forma de remuneración de los contratos estatales, que permite aclarar su definición, características y alcance, dejando claro en todo caso, que si bien la influencia del derecho privado en este campo ha sido fundamental en su desarrollo, siempre deberán existir ciertos límites intrínsecos en la naturaleza misma de la relación entre el privado y el Estado.

1. La incidencia del derecho privado en la contratación estatal

1.1. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP) y principio de la autonomía de la voluntad privada

La primera referencia que contiene el EGCAP con relación a la incidencia del derecho privado es la remisión expresa a este ámbito, incorporada en el artículo 13:

Artículo 13°. De la Normatividad Aplicable a los Contratos Estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto, **se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley.** (...) (Negrillas fuera del texto)

¹ Cabe recordar, que la autonomía de la voluntad no es absoluta y, por lo mismo, posee claros límites tales como las leyes imperativas, las buenas costumbres y el orden público.

En este sentido, la ley autoriza de manera clara la aplicación subsidiaria de las normas de derecho privado, en todo aquello que no esté regulado por el EGCAP, tanto para las entidades sometidas a dicho estatuto, como para aquellas que se encuentran sujetas a régimen especial, v.gr. las empresas sociales del Estado, las empresas de servicios públicos domiciliarios y los institutos científicos tecnológicos.

Ahora bien, debe recordarse, además, que dentro de la definición legal otorgada al Contrato Estatal en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, este se define como “todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad”. Al tratarse de actos jurídicos, se entienden como una manifestación de voluntad dirigida a la producción de efectos de sus particularidades, ya sea para crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas, que a su turno constituyen ciertamente obligaciones, que por regla general tienen la característica de la bilateralidad.

En materia de cumplimiento contractual el Consejo de Estado se ha referido de la siguiente forma:

Los contratos, amén de regular o extinguir una relación jurídica de contenido económico, también pueden crear relaciones obligacionales y como quiera que en las relaciones jurídicas de esta estirpe una de las partes (el deudor) debe desplegar una conducta (la prestación) en favor de la otra (el acreedor), se sigue que el comportamiento desplegado por el deudor en favor del acreedor solo puede ser tenido como satisfacción de la prestación (pago) en la medida en que se ajuste plenamente a lo convenido. (Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Radicado N°. 33.447 de 2015)

Precisamente, una de las obligaciones que se pactan en los contratos sinalagmáticos, bilaterales y onerosos, es el pago, entendido como la prestación que se otorga por parte del deudor a favor del acreedor.

De conformidad con lo preceptuado en los artículos 1626 y 1627 del Código Civil al disponer, respectivamente, que “el pago efectivo es la prestación de lo que se debe”, y que “el pago se hará bajo todos los respectos en conformidad al tenor de la obligación; sin perjuicio de lo que en los casos especiales dispongan las leyes (...)”. En consecuencia, se estará en presencia de un incumplimiento, si la prestación no se satisface en la forma y en la oportunidad debida y si además esa insatisfacción es imputable al deudor

(Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Radicado N°. 24.809 de 2014).

En este sentido, uno de los elementos fundamentales del criterio es el pago de la obligación —se constituye como compromiso común en los contratos sinalagmáticos— que, por su naturaleza de acto jurídico, es generador de deberes por parte de las entidades a las que se refiere el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (art. 32), o de los previstos en el Derecho Privado o en disposiciones especiales o procedentes del ejercicio de la autonomía de la voluntad. Con ello resulta vinculante y necesario que se realice el pago efectivo adquirido como compromiso, a cargo del deudor y a favor del acreedor, a fin de extinguir la obligación adquirida.

Ahora bien, el pago de la obligación debe leerse de manera paralela con lo previsto en el artículo 40 del EGCAP, a través del cual se faculta a las entidades estatales a celebrar todo tipo de contratos permitidos en la ley y conforme con la autonomía de la voluntad, requeridos para el cumplimiento de los fines estatales. En concordancia con el artículo 13 de la Ley 80, antes desarrollado, en los contratos estatales se aplicarán de forma preferente las reglas establecidas en la Ley 80 de 1993 y, a falta de regulación en esta, las disposiciones comerciales y civiles. De manera particular, el artículo 40 de Ley 80 de 1993, dispone:

Artículo 40°. [...] En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración. [...] (Negrillas fuera de texto).

1.2. Formas de pago en materia contractual

En desarrollo del principio de la autonomía de la voluntad de las partes, y de lo previsto en el artículo 41 del EGCAP, la remuneración del contrato estatal puede ser determinada o determinable, o ambas, en un mismo contrato, v.gr. como cuando se pacta un costo fijo más una comisión de éxito. Al respecto, la sección tercera del Consejo de Estado sostuvo que:

El acuerdo sobre la contraprestación del contrato, previsto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 como un elemento esencial de este, implica un convenio en el que la remuneración puede estar determinada o ser determinable, siendo lo fundamental, que el contrato fije las reglas o pautas que permitan determinar el valor de la prestación debida. (Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Radicado N°. 12.846 de 2005)

En concordancia con lo anterior, las estipulaciones que hacen relación con el precio o la forma de retribuir o de efectuar el pago correspondiente por el cumplimiento del objeto y las obligaciones contractuales incorporadas en el respectivo contrato estatal, deben fijarse de manera que no desconozcan los parámetros previamente señalados a nivel legal y jurisprudencial. Por ello, se tendrá en cuenta que las partes involucradas en el contrato estatal cuentan con la liberalidad de pactar la forma en que se pagará por los servicios que se prestan a favor de la entidad estatal, siempre que se observen los términos legales para tal efecto.

A manera de ejemplo, en el contrato de obra pública existen diferentes modalidades de pago, como el precio global, los precios unitarios, la administración delegada y el reembolso de gastos, cuyo origen se encuentra en el Decreto 222 de 1983 (derogado por el EGCAP), y pese a que no está incorporado en la Ley 80/1993, ello no significa que no puedan ser utilizados en la actualidad como modalidades de pago (Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Radicado N°. 18.080 de 2011).

1.3. La comisión de éxito dentro del contrato estatal

En la libertad que tienen las partes del contrato estatal de pactar estipulaciones en cuanto a la forma de pago del mismo, cuyo origen se encuentra en el derecho privado, existe una modalidad particular que ha suscitado múltiples discusiones: la comisión de éxito. Respecto al pacto de la comisión/prima de éxito, la Contraloría General de la República (2011) se pronunció indicando sobre aquella:

Se denomina prima de éxito aquellos honorarios adicionales que el cliente paga al abogado cuando obtiene un resultado favorable. [...] En la prima de éxito el abogado siempre recibe honorarios, incluso en el evento en que en el proceso se obtenga un resultado adverso. (p. 4)

Si bien la comisión de éxito es una forma válida de pago del contrato estatal, de manera desafortunada, en algunas ocasiones las entidades pactan dichas comisiones, sin apegarse a las reglas jurisprudenciales, que se han establecido para la legalidad del mismo, y en contravía de los principios propios de la contratación estatal, tales como planeación y transparencia, pues utilizan esta modalidad de pago como un vehículo para poder satisfacer sus propios intereses o beneficiar a un contratista en particular (Beltrán Pardo, 2016).

Por lo anterior, y con el fin de evitar actuaciones que atenten contra el cumplimiento de los fines estatales, el Consejo de Estado ha desarrollado una

serie de requisitos que deben cumplirse al momento de estipular una comisión de éxito, dentro de los cuales se encuentran:

4.3[...] (1) por virtud del principio de planeación para la fijación de una comisión de éxito en los contratos de prestación de servicios que suscriba una entidad pública, se debe **establecer en los estudios previos la metodología y la escala de límites razonables para determinar la cuantía de la misma, con el objeto de responder al principio de conmutatividad;** (2) **así mismo, se debe contar con los estudios financieros, económicos y presupuestales, que permitan sustentar y determinar su proyección en tiempo y cuantía, lo que debe quedar incorporado en los pliegos de condiciones y en el contrato, de manera que no se convierta en una obligación indeterminada, no motivada e irrazonable, que pueda afectar el interés público o general, y vulnerar el principio de conmutatividad;** (3) para el reconocimiento y la cuantificación de toda comisión de éxito en los contratos de prestación de servicios debe contarse con **los estudios económicos, financieros y de mercado que permitan establecer el valor que pueda representar el resultado o éxito efectivamente logrado con el objeto contratado;** (4) el valor de la comisión de éxito comprende tanto el IVA, como los demás impuestos a que haya lugar a cargo del contratista; (5) en los contratos de prestación de servicios solo se reconocerá la comisión de éxito siempre que efectivamente se logre beneficio [s] o éxito **objetivamente identificado en los estudios previos,** para el patrimonio público o el interés general; (6) en ningún caso podrá percibirse comisión de éxito por la simple ejecución del contrato, cuando no se ha logrado o verificado efectivamente el beneficio o provecho para el patrimonio público; (7) no se puede pagar comisión de éxito por fuera de lo estipulado contractualmente; y, (8) presupuestalmente debe estar respaldado el pago de la comisión de éxito para su pago, **de acuerdo con las normas y reglamentos, y en cumplimiento de la estricta legalidad de las disposiciones presupuestales aplicables por cada entidad pública.** (Negritas fuera de texto). (Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Radicado N°. 35.268 de 2015)

Así las cosas, para pactar la comisión de éxito se deben tener en cuenta los parámetros antes indicados por el Consejo de Estado, en los cuales se realice una clara planeación contractual y, a través de la que en los estudios del mercado², sea posible justificar de manera clara el porcentaje determinado, y se identifique el beneficio que podría llegar a obtenerse, producto de la asesoría, en el que se disponga, además, de la partida presupuestal correspondiente que respalde el eventual éxito de la asesoría.

² Con relación a la importancia de la planeación contractual ver: Jorge Beltrán, *Guía para la Contratación Transparente en el Distrito de Bogotá*. Disponible en <http://www.beltranpardo.com/book>, páginas 17-34.

Sin embargo, no puede establecerse de manera objetiva y abstracta que un determinado porcentaje o valor es permitido o no, pues en todo caso siempre se deberá efectuar un análisis acucioso del sector, que admita justificar y determinar cuál deberá ser la comisión de éxito correspondiente, con relación a los precios del mercado.

De lo anterior se evidencia, además, que la fijación de la comisión de éxito en un contrato particular puede presentarse a través de un porcentaje o a un monto fijo. En la mayoría de ocasiones, se pacta un porcentaje con relación al contrato celebrado, o respecto del proyecto estructurado³, mientras en otros casos se establece un monto fijo que puede equivaler v.gr. a 1,5 veces del costo fijo del contrato⁴.

En similar sentido, la Contraloría General de la República manifestó, en su concepto 80112: EE38755 del 13 de julio de 2009, la importancia de la justificación del beneficio que logre la administración a través del pacto de dicha comisión:

La viabilidad de la Cuota Litis como forma de pago de honorarios por parte de la administración pública **requiere de una clara justificación en donde se denote que esta forma beneficia a la administración, que es la forma económicamente más adecuada de gestionar los recursos del Estado** representados jurídicamente en acciones procesales de un contenido patrimonial a su favor. Corresponde en este orden al gestor fiscal demostrar que esta forma de honorarios es la que más conviene a la administración pública dada la situación concreta en que se percibe el servicio jurídico a realizar. (Negrillas fuera de texto)

En este sentido, si bien la entidad estatal está en la libertad de pactar una comisión de éxito dentro del contrato estatal, no debe hacerlo bajo ninguna circunstancia de manera arbitraria, y en contravía de los principios, entre otros, de Planeación, Austeridad del Gasto y de manera general al de Economía, pues su incumplimiento podría conllevar a responsabilidad de tipo fiscal, disciplinaria y penal (Beltrán Pardo, 2016).

Por lo tanto, la comisión de éxito es una forma válida y efectiva de remuneración del contrato estatal, por lo cual no debe verse con malos ojos ni presumirse que un determinado porcentaje o monto es excesivo, sin haber analizado

³ Para ver casos relacionados:

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-15-3608305>;

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=09-15-192293>

⁴ Para ver casos relacionados:

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=12-15-1166173>

las condiciones del mercado; pues por el contrario resulta siendo una herramienta útil para la consecución de los fines estatales, siempre que cumpla con los requisitos legales y jurisprudenciales, y su valor o porcentaje se encuentra debidamente justificado.

Por otro lado, con relación a la gestión y cobro de tributos por parte de la administración, es de señalar que la Ley 1386 de 2010, por la cual “se prohíbe que las entidades territoriales deleguen, a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares y se dictan otras disposiciones”, no impide que las partes de la relación contractual puedan pactar la denominada comisión de éxito.

Vale la pena destacar en este punto que la norma prohíbe que se delegue la “administración de los diferentes tributos”, es decir, aquellas actividades que son sustanciales a dicha función, tales como la potestad de establecer la obligación tributaria, o las actividades en las cuales la administración ejerce el cobro coactivo propiamente dicho, como la expedición del mandamiento de pago, la solución de recursos, los actos de embargo y secuestro, la celebración de acuerdos de pago, etc. Lo anterior no obsta para que sea posible pactar una comisión de éxito respecto de actividades como la instrumentación del proceso y proyección de documentos, esto es, aquellas funciones administrativas en las que inclusive el particular podrá contactar directamente al contribuyente para cobrarle las deudas tributarias, siempre y cuando la administración conserve la regulación, el control, la vigilancia y la orientación de la función.

De igual manera, a partir de una revisión integral del texto es posible concluir que frente a la comisión de éxito existe una limitación de tipo presupuestal, más que consensual. Para ello, se trae a colación la exposición de motivos de la Ley 1386 de 2010:

Lo anterior implica que la forma de remuneración se establece en la fuente, es decir que, de los mismos recaudos que efectúan estas empresas a los contribuyentes, descuentan los porcentajes convenidos con las entidades territoriales. **Esto está contrariando las disposiciones presupuestales que indican que todo gasto para ser ejecutado debe estar debidamente presupuestado, como claramente lo señala el artículo 15 del Estatuto Orgánico del Presupuesto [...]** Así mismo, al pactar esta forma de remuneración, se está contrariando el Estatuto Orgánico de Presupuesto (artículo 16 - unidad de caja) al permitir que el concesionario o contratista descuente directamente del recaudo de los impuestos su remuneración, pues **atenta contra el principio de unidad de caja que implica que todos los ingresos percibidos entran a financiar la totalidad de las apropiaciones, lo que**

conlleva a que debe entregarse a la administración territorial la totalidad del recaudo efectuado para que, posteriormente, se efectúen las apropiaciones aprobadas en el presupuesto de la entidad. [...] (Negrillas fuera de texto).

Como se desprende de lo anterior, la entidad estatal debe propender porque el pago de la comisión de éxito cuente con la correspondiente partida presupuestal y no se pague del valor recaudado, tal como ocurre en los procesos litigiosos a cuota Litis, y que los valores de los honorarios de éxito sean razonables, y encuentren sustento en parámetros de mercado y razonabilidad que sean beneficiosos para la administración.

De este modo, por regla general, la comisión de éxito puede pactarse en virtud de la autonomía de la voluntad privada. Sin embargo, cuando exista expresa prohibición legal, como en el caso de aquellas actividades inherentes a la administración de tributos, deberán respetarse el ordenamiento jurídico y los límites establecidos en la ley, con relación al pacto de dicha comisión.

Finalmente, al tratarse de aquellas situaciones en las que no exista prohibición respecto al pacto de la comisión de éxito, se requiere, además, establecer quién asume dicho pago, pues si es la entidad, entonces este rubro deberá estar previsto en su propio presupuesto; pero si no es ella, como sucede en la mayoría de casos con las estructuraciones de las Asociaciones Público Privadas, en las que el adjudicatario es quien debe cumplirle al estructurador del proyecto, no se requiere que esté incluido en su presupuesto, y podrá pactarse en el contrato celebrado con esta última, incorporando una cláusula en la que se sostenga que la comisión de éxito es responsabilidad del adjudicatario del proceso.

Conclusión

La clara incidencia del derecho privado en la contratación estatal ha permitido lograr una sinergia entre lo público y lo privado, y se le otorga flexibilidad a la relación entre el particular y el Estado. En desarrollo de lo anterior, se ha permitido el traslado de figuras jurídicas como, por ejemplo, que la remuneración dentro del contrato estatal sea determinado o determinable, acción que a su vez influyó en la posibilidad de pactar la comisión de éxito del contrato estatal, a través de un determinado monto o de un porcentaje equivalente a un valor específico.

Lo anterior debe ser visto desde la perspectiva de la idoneidad de la comisión de éxito, como una herramienta efectiva y eficaz para cumplir con los fines estatales; esta no ha de ser percibida de manera negativa ni tampoco se le

pueden imponer arbitrariamente porcentajes o cuantías máximas para su pacto, pues la determinación del valor de la comisión deberá evaluarse caso por caso y responder de manera clara a los precios del mercado.

Por último, es menester verificar en cada situación, que no existan restricciones legales que prohíban o regulen la comisión de éxito, o el pacto de servicios, y es tan solo un ejemplo de ellos la limitación existente con relación a la administración de tributos, caso en el cual es preciso abstenerse de pactar lo comisión de éxito, o ceñirse a los límites que imponga la ley.

De este modo, la posibilidad de trasladar fundamentos propios del derecho privado, a las relaciones entre el particular y el Estado, permite la consecución de los fines de este último, siempre y cuando se comprenda que concurren intereses superiores que buscan proteger el beneficio de la comunidad en general, y por tanto deberán en todo caso existir y cumplirse con los límites que la ley y la jurisprudencia han establecido para la protección del mismo.

Referencias

- Beltrán Pardo, J. H. (2012). *Memorias, Centro de Estudios Jurídicos, Gerencia Jurídica Pública: visión práctica de la reforma legal y la reglamentación del estatuto general de la contratación de la administración pública*. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/177555592/Memorias-Estudios-Juridicos>
- Beltrán Pardo, J. H. (2016). *Guía para la contratación transparente en el Distrito de Bogotá*. Recuperado de <http://beltranpardo.com/>
- Contraloría General de la República. (2011). *Contratos de prestación de servicios – honorarios fijados por cuota Litis*. Recuperado de <http://docplayer.es/10476069-Ref-contratos-de-prestacion-de-servicios-honorarios-fijados-por-cuota-litis.html>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2009). *Exposición de motivos Ley 1386 de 2010*. Recuperado de http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=11&p_numero=353&p_consec=23840
- Procuraduría General de la Nación. (s.f.). *Contrato Estatal-Comisión de éxito. Contrato de prestación de servicios/Comisión de éxito-Contrato estatal. Contratación estatal-Comisión de éxito-Estipulación. Principio de conmutatividad/Comisión de éxito-Equilibrio económico del contrato/Comisión de éxito-Reglas para su determinación. Reglas para su estipulación en contratos estatales*. Recuperado de https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/1136_CE-Rad-35268.pdf

- Santofimio Gamboa, J. O. (2009). *El carácter conmutativo y por regla general sinalagmático del contrato estatal y sus efectos respecto de la previsibilidad del riesgo y del mantenimiento de su equilibrio económico*. Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2589/2228>
- Sentencia (2005, junio 23). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicado N°. 12.846. Consejero ponente: Germán Rodríguez Villamizar.
- Sentencia (2011, agosto 31). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicado N°: 18.080. Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio.
- Sentencia (2014, octubre 20). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicado N°: 24.809. Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
- Sentencia (2015, abril 29). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicado N°: 33.447. Consejero ponente: Hernán Andrade Rincón.
- Sentencia (2015, mayo 6). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicado N°: 35.268. Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.