



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO  
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y  
SANTA CATALINA**

**SIGCMA**

San Andrés Isla, catorce (14) de junio de dos mil veintidós (2022)

Sentencia No. 0111

|                           |                               |
|---------------------------|-------------------------------|
| <b>Medio de Control</b>   | Controversias Contractuales   |
| <b>Radicado</b>           | 41-001-3331-002-2010-00131-01 |
| <b>Demandante</b>         | José Darío Osorio Botero      |
| <b>Demandado</b>          | Municipio de Garzón - Huila   |
| <b>Magistrado Ponente</b> | José María Mow Herrera        |

Procedente del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, en desarrollo de lo dispuesto en materia de descongestión en el Acuerdo PCSJA21-11814 del 16 de julio de 2021<sup>1</sup>, prorrogado mediante Acuerdo PCSJA21-11889 del 30 de noviembre de 2021, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, se encuentra el proceso de la referencia en estado de resolver el recurso de apelación, a lo cual procede la Sala de Decisión de esta Corporación.

### **I. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, y debidamente integrada la Sala, procede la Corporación a decidir el recurso de apelación interpuesto por las partes demandante y demandada, contra la sentencia de fecha 4 de septiembre de 2018, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Neiva, mediante la cual se dispuso lo siguiente:

**“PRIMERO: DECLARAR** la nulidad absoluta de la resolución No. 1165 de fecha 10 de noviembre de 2009, por la cual se adjudicó el proceso de licitación pública No. 004-2009 al CONSORCIO V&P, con fundamento en las consideraciones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad absoluta del contrato de obra No. 405032 de fecha 17 de noviembre de 2009, dentro del proceso de licitación pública No. 004-2009, con fundamento en las consideraciones expuestas en la providencia.

<sup>1</sup> Acuerdo PCSJA21-11814 del 16 de julio de 2021, “Por medio del cual se adopta una medida de descongestión de procesos del sistema procesal anterior a la Ley 1437 de 2011 en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

Expediente: 41-001-33-31-002-2010-00131-01  
Demandante: José Darío Osorio Botero  
Demandado: Municipio de Garzón - Huila y otros  
Acción: Controversias Contractuales

**SIGCMA**

**TERCERO: CONDENAR** al Municipio de Garzón a pagar a la parte demandante **JOSÉ DARÍO OSORIO OTERO** a título de indemnización de perjuicios y restablecimiento del derecho vulnerado, la suma de **VEINTIDÓS MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS VEINTIOCHO PESOS M/CTE (\$22.286.628)** obligación que debe ser cumplida en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

**CUARTO:** Denegar las demás pretensiones de la demanda.

**QUINTO: NO CONDENAR** en costas.

**SEXTO:** En firme la sentencia, archívese el expediente, previa anotación en el software de gestión.”

## **II.- ANTECEDENTES**

El señor José Darío Osorio Botero, actuando en nombre propio y por medio de apoderado judicial, instauró demanda contractual en contra del Municipio de Garzón - Huila, con el objeto de que se acceda a las siguientes declaraciones y condenas:

**“PRIMERA:** Que se declare la nulidad de la resolución **No. 1165** del 10 de noviembre de 2009, por medio de la cual se adjudicó el proceso de licitación pública **No. 004 -2009**, al Consorcio **V & P** quien suscribió el contrato **# 405032** calendado el 17 de noviembre de 2009.

**SEGUNDA:** Que como consecuencia de la nulidad de la resolución que adjudicó el aludido proceso, se decrete la nulidad absoluta del contrato **# 405032** calendado el 17 de noviembre de 2009, cuyo objeto era la construcción de la glorieta para mejoramiento de la variante en el PRO + 0500 ruta 45HLB del Municipio de Garzón, suscrito entre Consorcio **V & P** y el Municipio de Garzón – Huila.

**TERCERA:** Que, como consecuencia de las nulidades decretadas, se condene al Municipio de Garzón Huila, a pagar al señor **JOSÉ DARÍO OSORIO BOTERO**, el valor de los perjuicios de orden material, daño emergente y lucro cesante ocasionados, los cuales ascienden, a la suma de **\$ 125.000.000**, junto con los intereses legales causados.

**CUARTA:** Que se ordene indexar los montos liquidados en su valor de acuerdo con la fórmula de las matemáticas financieras.

**QUINTA:** Que se condene a la demandada a pagar las costas y agencias en derecho, y a la sentencia que le ponga fin al proceso, se le dará cumplimiento en los términos del artículo 176 y 177 del C.C.A”.

**- HECHOS**

El demandante por intermedio de apoderado judicial fundamentó su demanda en los supuestos fácticos que se sintetizan como sigue<sup>2</sup>:

Que mediante Resolución No. 1016 del 30 de septiembre de 2009, el Municipio de Garzón - Huila, ordenó la apertura de la licitación pública No. 004 de 2009, cuyo objeto era realizar la construcción de la glorieta para el mejoramiento de la variante en el PR0+ 0500 ruta 45HLB del mencionado municipio.

Relata que a la convocatoria pública se presentaron como oferentes; el Consorcio V & P, José Darío Osorio Botero, Consorcio V & V, Carlos Eduardo Rojas Zambrano, Fernando Jiménez Roa y el Consorcio Glorieta Garzón 2009.

Señala que, una vez realizadas todas las etapas del proceso de licitación pública, el Municipio de Garzón – Huila adjudicó el contrato # 405032 mediante Resolución No. 1165 de 2009 al Consorcio V & P.

Alega que, el mencionado contrato está viciado de nulidad, pues incumple los principios rectores de la contratación estatal, ya que, el municipio demandado realizó la evaluación económica de los proponentes sin tener en cuenta el análisis de los precios unitarios, considerando que son de índole subjetivo y calculándolos de acuerdo con la universalidad de cada proponente.

Sostiene que, de conformidad con la regla 7.2 del pliego de condiciones, no debe existir inconsistencias entre el valor total del análisis de precios y los precios unitarios de la propuesta económica, pues de lo contrario esta se debe rechazar.

Afirma que, la administración debió rechazar la propuesta del Consorcio V & P, pues en el ítem 13 Concreto clase D (3000) psi, se presentaron inconsistencias entre el

---

<sup>2</sup> Artículo 187 del CPACA. “Contenido de la sentencia. La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y su contestación...”.

valor unitario y el valor del análisis de precios unitarios, incrementándose la propuesta económica \$1.810.720, lo que superaba el presupuesto oficial de la licitación.

Considera que, se desconoció la regla establecida en la Adenda No. 03 de 2009, porque en el anexo 7 ítem 23 de la propuesta presentada por el Consorcio Glorieta se estaba cobrando transporte a la base y a la subbase, lo cual, no estaba permitido, por tal motivo este proponente no estaba habilitado para la evaluación y, en consecuencia, su propuesta también debió ser rechazada.

Asegura que, los proponentes que se encontraban habilitados para ser evaluados eran; José Darío Botero, Consorcio V & V, Carlos Eduardo Roja y Fernando Jiménez Roa.

Arguye que, si se hubiera realizado un análisis de forma transparente conforme a las reglas de contratación y al principio de selección objetiva, su puntaje total hubiera sido de 1000, el cual, es mayor al de resto de proponentes, por lo que el ente demandado le debió adjudicar el contrato.

Por último, indica que el procedimiento gubernativo quedó agotado, debido a que, el 14 de enero de 2010, radicó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría Treinta y Cuatro Judicial Administrativa de Neiva - Huila, pero se venció el término de 3 meses que estipula la ley como límite para que se lleve a cabo la audiencia y nunca se realizó, circunstancia que le permite acudir a esta jurisdicción únicamente con la solicitud.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

Respecto de los fundamentos de derecho, el apoderado del demandante señala las siguientes normas:

- Constitucionales: Artículos 2, 6, 25, 29, 83, 84, 90 y 209.

- Legales: Artículo 1501 del Código Civil, artículos 822 y 864 del Código de Comercio, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 2474 de 2008, Decreto 2025 de 2009 y Decreto 3576 de 2009.

En el acápite de concepto de violación, el apoderado del actor hace referencia a la violación de las garantías sustanciales y al concepto de violación.

Indica que, el ente territorial como entidad contratante desconoció las reglas del proceso licitatorio al incumplir con lo consagrado en el pliego de condiciones o términos de referencia y también las normas que regulan la contratación estatal.

Alega que, la Resolución 1165 del 10 de noviembre de 2010, por medio de la cual, se adjudicó el contrato, generó la nulidad del contrato celebrado, pues estaba viciada de ilegalidad y al expedirse el acto irregular sus vicios se transmiten al contrato que se suscribe producto del proceso de licitación pública.

Esgrime que, la administración no acató los principios de transparencia, selección objetiva, imparcialidad, igualdad y debido proceso,} que orientan la contratación estatal, razón por la cual, debe responder por la disminución patrimonial, ganancia, beneficio o provecho que dejó de percibir el contratista por la no adjudicación del contrato.

Señala que, de conformidad con lo consagrado en el artículo 6 del Decreto 2474 de 2008, el pliego de peticiones debe tener un contenido mínimo, el cual, es inmodificable y su interpretación restrictiva, por tal motivo, era obligatorio que la entidad demandada hiciera una evaluación de las propuestas teniendo en cuenta el análisis de los precios unitarios y la Adenda 03, y al no hacerlo modificó las reglas del pliego después de presentadas las propuestas, conducta que desconoce las reglas objetivas de la presentación de las ofertas, así como la evaluación y ponderación de las mismas.

Manifiesta que, sí se hubieran observado de manera transparente las pautas del proceso licitatorio y aplicado adecuadamente el principio de selección objetiva, las

Expediente: 41-001-33-31-002-2010-00131-01  
Demandante: José Darío Osorio Botero  
Demandado: Municipio de Garzón - Huila y otros  
Acción: Controversias Contractuales

**SIGCMA**

propuestas de los consorcios V & P y el Consorcio Glorieta Garzón 2009, hubieran sido descartadas en su oportunidad y no tenidas en cuenta para la adjudicación del contrato, pues incumplían las reglas del pliego.

Para finalizar, afirma que, de acuerdo con la calificación el demandante debió ser el favorecido con la adjudicación, ya que, tuvo el puntaje más alto y por tanto, su propuesta fue la más favorable.

## **CONTESTACIÓN**

### Municipio de Garzón – Huila

La entidad accionada guardó silencio.

### Isaías Vargas González (Consortio V&P)

El integrante del Consorcio V & P guardó silencio.

### Juan Carlos Patarroyo (Consortio V&P)

El integrante del Consorcio V & P guardó silencio.

## **- SENTENCIA RECURRIDA**

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Neiva, en sentencia del 04 de septiembre de 2018, declaró la nulidad absoluta de la Resolución No. 1165 del 10 de noviembre de 2009, “por medio de la cual se adjudica el proceso de licitación pública No. 004 -2009, para realizar a todo costo la construcción de la glorieta para el mejoramiento de la variante en el PRO+0500, ruta 45HLB del Municipio Garzón”, y del Contrato de Obra No. 405032 del 17 de noviembre de 2009, suscrito entre Consorcio V&P y el Municipio de Garzón – Huila. A su vez condenó al Municipio de Garzón – Huila, a pagar al señor José Darío Osorio Botero a título de indemnización de perjuicios y restablecimiento del derecho vulnerado la suma de \$22.286.628, con fundamento en las siguientes consideraciones:

El despacho encontró acreditado dentro del plenario la realización del proceso licitación No. 004 de 2009, para el mejoramiento de la variante en el PR0+500, Ruta 45 HLB del Municipio de Garzón - Huila, el cual comenzó con la apertura de la licitación pública mediante Resolución No. 1016 del 30 de noviembre de 2009, en la que se estableció el cronograma de la licitación y se publicó el pliego de condiciones definitivas y, finalizó con el contrato de obra No. 405032 del 17 de noviembre de 2009, suscrito entre Consorcio V&P y el Municipio de Garzón – Huila, en virtud de la adjudicación del contrato que se hizo al Consorcio V&P, a través de Resolución No. 1165 del 10 de noviembre de 2010.

Para desatar el primer cargo de nulidad propuesto por el actor relativo a la inaplicación del pliego de condiciones por parte de la entidad demandada, el *A quo* realizó un análisis de los precios unitarios (APU), con base a lo estipulado en el numeral 7.2, capítulo 4 numeral 4 y 4.3 de los pliegos definitivos de la licitación pública No. 004 de 2009, y la información registrada en la propuesta del Consorcio V & P, ítem 13.

Resaltó que, a prima facie si se colige que existe la diferencia advertida por el demandante frente al valor del ítem 13 registrado en el cuadro de cantidades de obra y el estudio de los precios unitarios incluidos en la propuesta del Consorcio V & P.

Señaló que, el Comité Evaluador de la licitación pública No. de 2009, dispuso no tener en cuenta la información contenida en el formato No. 8 de análisis de precios unitarios, con base en un concepto emitido el 10 de noviembre de 2009, por la Oficina Administrativa Jurídica del Municipio de Garzón, en el cual se indicó que estos no serían examinados por ser de índole subjetivos y calculados de acuerdo a la universalidad de cada proponente.

Expuso que, en virtud de lo anterior, el ente territorial no tuvo presente lo consignado en el pliego de condiciones de la licitación objeto de estudio contenido en el numeral

7.2, por lo cual, procedió a analizar si la entidad demandada estaba facultada para desatender el pliego de condiciones frente a este punto.

En ese orden de ideas, el juzgado indicó que, el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado sobre la autonomía de la que gozan las entidades públicas para elaborar pliegos de condiciones de conformidad con las necesidades de la administración, la cual, no es ilimitada, sino que debe desplegarse en el marco de los principios constitucionales de la función pública y de la contratación estatal.

Aunado a lo anterior, expresó que, el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, indica que las propuestas presentadas por los oferentes deben sujetarse a todos y cada uno de los puntos contenidos en el pliego de condiciones y que, el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, encarna la imposibilidad por parte de la administración de rechazar las propuestas, por requisitos o falta de documentos no necesarios para la comparación de estas.

Precisó que, el H. Consejo de Estado en sentencia del 12 de junio de 2017, al resolver un caso parecido al aquí examinado, concibió que la cláusula contenida en el pliego de condiciones, mediante la cual, se facultaba a la administración para que procediera a la corrección de la propuesta económica de los oferentes con fundamento en el análisis de precios unitarios era ajustada a derecho y a los principios de la contratación estatal, así como también lo es que las entidades públicas puedan rechazar una propuesta por superar el presupuesto oficial.

En tal sentido, manifestó que, la decisión del Comité Evaluador realizada en la audiencia de adjudicación del proceso de contratación licitación pública No. 004 de 2009, respecto a no tener en cuenta el análisis de APU de cada uno de los oferentes (cuando además la única inconsistencia advertida correspondía al oferente elegido), se separó del pliego de condiciones, el cual, es de obligatorio cumplimiento para la administración y los oferentes que intervienen dentro del proceso contractual, por lo que considera que, si le asiste la razón al demandante respecto del cargo de nulidad formulado contra la Resolución de adjudicación No. 1165 de 2009.

Advirtió que, de la transcripción de la parte final del numeral 7.2 de los pliegos definitivos de la licitación pública No. 004 de 2009, en concordancia con las causales de rechazo consignadas en el acápite 4.3 del mencionado pliego, se observa que, el primero faculta a la entidad pública para que proceda a corregir la propuesta económica en caso de mediar inconsistencias entre el Formato 8 donde se registra el APU y el Formato 7 de la propuesta, otorgando prevalencias a los valores contenidos en el APU, caso en el cual, se modificará el valor de la propuesta y; el segundo estipula el rechazo de la propuesta cuando el oferente exceda el valor del presupuesto oficial, o sea inferior en un 90% a este, o cuando se presente error aritmético en la propuesta superior al 1%.

El A quo señaló que, se encontró una diferencia en cuanto al ítem 13 del Consorcio V & P entre el formato 7 y 8, que asciende a la suma de \$1.820.662, la cual no existía en ningún otro oferente, pues fueron comparados los APU y las propuestas de los proponentes habilitados.

Expresó que, bajo los presupuestos consignados en el pliego de condiciones de la licitación, se debía proceder a la corrección de la propuesta económica del Consorcio V & P, reemplazando el ítem correspondiente por un valor de \$13.010.400.

Describió que, la propuesta del Consorcio V & P, arrojaba un valor total de \$454.480.960, ergo con la modificación referenciada ascendió a la suma de \$456.374.450 que comparado con el presupuesto oficial \$454.545.450 contenido en el pliego de condiciones, es superado con una diferencia de \$1.829.000, razón por la cual, la propuesta debió ser rechazada al tenor de lo consignado en el literal b del acápite 4.3 del pliego de condiciones.

Procedió el Despacho a determinar si en ausencia del Consorcio V & P, el demandante era a quien debió habersele adjudicado la licitación, para lo cual se centró de forma exclusiva en la evaluación económica, pues el Comité Evaluador consideró que en los criterios restantes todos los proponentes obtuvieron el mismo puntaje.

Explicó que, teniendo en cuenta el valor de cada una de las propuestas económicas de los oferentes (5), la media aritmética de las propuestas hábiles arrojó \$454.307.158 y, en vista que el presupuesto oficial asciende a \$454.545.450, el puntaje máximo (PM) se estableció en \$454.477.366.57, luego de haber aplicado la fórmula  $PM = (X + P_{of} * N/2) / ((N/2) + 1)$ , el mayor puntaje obtenido es para el demandante (300 puntos), por tal motivo, se le debió adjudicar la licitación y por ende el contrato de obra.

En relación con, el otro cargo propuesto por el actor relativo al incumplimiento por parte de la administración de la regla establecida en la adenda No. 03 de 2009, al no rechazar la propuesta del Consorcio Glorieta Garzón, el juzgador esgrimió que, frente a la aceptación de dicha propuesta el Comité Evaluador se pronunció manifestado lo siguiente:

*“(...) por lo anterior y a pesar de que los pliegos de condiciones establecen que cualquier inconsistencia en la descripción o la unidad de medida de los análisis de precios unitarios deberá ser aclarada por el proponente, considera este comité que ello no es necesario debido a la consistencia entre la unidad de medida y el valor unitario que permiten concluir que todos los oferentes están ofreciendo una misma cosa, es decir, TRANSPORTE DE MATERIALES DE MEZCLA DENSA EN CALIENTE TIPO 2; por lo anteriormente expuesto y en concordancia con el proceso llevado a cabo se permite validar las ofertas del ítem 23 a todos los oferentes, **ya que las observaciones presentadas son de carácter formal y no sustancial en aras del principio de selección objetiva y transparencia**, determinando con ello que todos los oferentes podrán continuar el proceso de evaluación del valor económico de la propuesta en cumplimiento del pliego de condiciones numeral 10.2 capítulo 4”.*

En tal sentido consideró, tal y como lo coligió el comité evaluador que, las diferencias a las que hace referencia el demandante frente al Consorcio Glorieta Garzón, en lo atinente al ítem 23 son todas luces de índole formal y no sustancial, en primera medida porque la descripción del ítem tiene común su titulación “Transporte de materiales”, la unidad de medida es exacta a la solicitada, como también la cantidad es idéntica en todas las propuestas, la única diferencia radica en que en la descripción del ítem se incluyen otras descripciones como “rodadura”, “sub base”, “base”, aspecto que es meramente formal y que según la jurisprudencia no

comporta una causal de rechazo de la propuesta, por lo que, no prosperó el cargo de nulidad invocado.

Así las cosas, el juez de primera instancia realizó la liquidación de los perjuicios para lo cual precisó que, la jurisprudencia del máximo órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa ha tenido oportunidad de pronunciarse en caso homólogos en lo que se han tasado los perjuicios derivados de la nulidad de un acto de adjudicación en cuyo caso el demandante demuestra que debió ser el oferente elegido, tomando como base el valor de la utilidad calculada en su propuesta económica, sin que se establezca por parte del oferente demandante mediante el ejercicio probatorio que pudo haber generado una mayor utilidad en la ejecución del contrato.

Aseveró que, una vez revisado el expediente se tiene que el demandante no ejerció actividad probatoria alguna que permitiera concluir que el valor solicitado por concepto de perjuicios debía ser el reconocido, ergo una vez revisada su propuesta económica encontró que el actor incluyó en el A.I.U., una utilidad del 5% la cual tasó en la suma de \$16.579.946, por lo que fue la utilizada como base para medir el monto del perjuicio ocasionado por la demandada al haberlo privado de su derecho a la adjudicación del contrato.

El juzgador actualizó la suma con base en el índice de precios al consumidor, tal como lo señala el artículo 178 del CCA, desde la fecha en que se debió percibir la utilidad del contrato, esto es, la liquidación del contrato, teniendo en cuenta para el reconocimiento el término contractual de ejecución del contrato más el plazo legal de liquidación y hasta la fecha del fallo.

Utilizó la fórmula valor actualizado= Valor histórico x índice final/ índice inicial

Tomó como índice inicial el correspondiente al mes de abril de 2010, y tuvo en consideración el término de duración del contrato y el plazo para su liquidación.

Expediente: 41-001-33-31-002-2010-00131-01  
Demandante: José Darío Osorio Botero  
Demandado: Municipio de Garzón - Huila y otros  
Acción: Controversias Contractuales

## **SIGCMA**

Los cálculos arrojaron el valor actualizado de \$22.286.628 y, precisó que, no procede condena por concepto de intereses de mora, pues hasta la fecha de la providencia los actos administrativos estaban amparados por la presunción de legalidad, lo cual, hace improcedente exigir intereses a título de perjuicios.

Bajo estas consideraciones, declaró la nulidad de Resolución No. 1165 del 10 de noviembre de 2009, “por medio de la cual se adjudica el proceso de licitación pública No. 004 -2009”, y del Contrato de Obra No. 405032 del 17 de noviembre de 2009, suscrito entre Consorcio V&P y el Municipio de Garzón – Huila, y condenó al ente territorial a pagar al señor José Darío Osorio Botero a título de indemnización de perjuicios y restablecimiento del derecho vulnerado la suma de \$22.286.628.

### **- RECURSO DE APELACIÓN**

#### Parte demandante

La parte demandante a través de apoderado judicial interpuso recurso de apelación manifestando que, no está de acuerdo con que el a quo haya resuelto que no es procedente la condena por concepto de intereses de mora solicitados en las pretensiones, aduciendo que a la fecha de la sentencia los actos administrativos atacados estaban amparados por la presunción de legalidad, lo que no permite considerar la exigibilidad de intereses a título de perjuicio, según lo expuesto en sentencia del 12 de julio de 2012 del Consejo de Estado.

Considera que, la sentencia que sirvió de sustento para la tesis del a quo hace referencia al reconocimiento de intereses moratorios desde la fecha de la sentencia cuando se ha declarado la nulidad de actos administrativos donde la entidad pública impuso multa o hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria, mientras que el asunto objeto de litigio las pretensiones se dirigieron a solicitar la nulidad del acto de adjudicación del proceso licitatorio No. 004 de 2009 y consecuentemente el contrato No. 405032 de 2009, por no haberse observado en el proceso de selección las garantías procesales y porque se interpretaron amañadamente unas reglas del pliego de condiciones, lo que permitió favorecer al Consorcio V & P, cuando su propuesta debió ser rechazada, dando lugar a que al accionante se le adjudicara el

Expediente: 41-001-33-31-002-2010-00131-01  
Demandante: José Darío Osorio Botero  
Demandado: Municipio de Garzón - Huila y otros  
Acción: Controversias Contractuales

## **SIGCMA**

contrato, siendo este el título de la obligación y el accionante el acreedor, surgiendo a su favor el derecho a cobrar la suma impuesta en la sentencia más los intereses moratorios respectivos con anterioridad a la fecha de la sentencia.

Manifiesta que, el cálculo de los intereses debe surtir conforme lo consagra el artículo 4 numeral 8 inciso segundo de la ley 80 de 1993, ante la ausencia de estipulación acordada en el contrato, desde la fecha en que debió percibirse la utilidad del contrato que no es otra que la fecha límite de liquidación y sí el plazo de ejecución expiraba el 31 de diciembre de 2009, según la cláusula quinta y, el plazo pactado para liquidarse según la cláusula décima séptima era de 4 meses, este vencía el 30 de abril de 2010, sumados los 2 meses que tiene la administración para hacerlo unilateralmente vencía el 30 de junio de 2010, y desde la última fecha las partes contaban con 2 años para hacerlo en sede judicial, es decir, que el plazo para liquidar el contrato venció el 29 de junio de 2012, significa que a partir del 30 de junio de 2012, se deben contar los intereses moratorios.

En este orden, solicita que se adicione la sentencia de primera instancia, ordenando el reconocimiento y pago de los intereses moratorios causados.

### Parte demandada (Municipio de Garzón - Huila)

Inconforme con la decisión, la entidad demandada a través de apoderado judicial interpuso recurso de apelación bajo los argumentos que sintetizan de la siguiente manera:

Expresa que, la actuación administrativa de la entidad al inaplicar el numeral 7.2 del pliego de condiciones, en virtud de que el Comité Evaluador de la licitación pública No. 004 de 2009, dispuso no tener en cuenta en el anexo No. 8 el análisis de precios unitarios, se encuentra amparada en los principios rectores de los intervinientes en la contratación estatal y en la selección del contratista de manera objetiva por ser la propuesta más favorable.

Manifiesta que, conforme a lo establecido en el numeral 8 del artículo 30 de la ley 80 de 1993, y teniendo en cuenta las diversas observaciones formuladas al respecto por los proponentes, se procedió a realizar la evaluación de todos los proponentes con base a lo consignado en las ofertas en los formatos 7 de todos y cada uno de ellos, por tanto, no se vulnera ningún derecho a la igualdad de ninguno, pues se utilizó el mismo criterio, es decir, la primacía del formato 7 (propuesta económica), por tal motivo, no existe ninguna causal de nulidad que vicie los actos enjuiciados.

Solicita que se ratifique lo establecido en la sentencia del a quo, respecto a las diferencias presentadas en la propuesta del Consorcio Glorieta Garzón, pues la consideración del ítem 23 es de índole formal y no sustancial, dado a que el ítem “transporte de materiales”, se entiende incluida la adenda 3 y además, con relación al mencionado consorcio no se configuró ningún daño, dado que nunca sería el futuro adjudicatario, elemento necesario para exista responsabilidad.

Señala que sí el Tribunal considera que se le debe reconocer perjuicios al demandante, la indemnización debe hacerse con fundamento en la totalidad del porcentaje de utilidad que proyectó obtener con la ejecución del contrato, el cual se encuentra consignado el AIU y que equivale al 5%.

Por último, afirma tal y como lo señaló el juez de primera instancia que, no es procedente la tasación de intereses moratorios en este caso, puesto que, los actos administrativos gozan de presunción de legalidad lo que imposibilita que sea exigible el interés a título de perjuicio.

En ese sentido, solicita que se revoque la sentencia del 4 de septiembre de 2018, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Neiva.

## **- ALEGACIONES**

### Parte demandante

La parte demandante guardó silencio.

Parte demandada

Dentro de la oportunidad procesal el apoderado de la parte demandada oportunamente arrió sus alegatos de cierre, ratificando todos y cada uno de los argumentos expuestos en el recurso de apelación, y reiterando los cargos más relevantes.

En relación con la condena por concepto de intereses de mora agregó que, en sentencia del 13 de julio de 2006, el Consejo de Estado manifestó que hay incompatibilidad entre el reconocimiento de intereses de mora y la corrección monetaria o indexación, pues obedecen a la misma causa que es la devaluación del dinero.

En tal sentido, expone que sí el ad quem, decide confirmar el reconocimiento de la indemnización de primera instancia, debe tener en cuenta que la suma fue actualizada por el a quo desde la fecha en que se debió percibir la utilidad del contrato, esto es desde la liquidación del contrato, tomando en consideración para el reconocimiento, el término contractual de ejecución más el plazo legal de liquidación hasta la fecha de la sentencia, con base en el IPC, por lo cual, es incompatible reconocer los intereses moratorios solicitados por el demandante.

Así las cosas, solicita se revoque el fallo de primera instancia, manteniéndose incólume los actos demandados.

Ministerio Público

El agente del Ministerio Público en esta oportunidad guardó silencio.

- **ACTUACIÓN PROCESAL**

El 4 de septiembre de 2018, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Neiva, profirió sentencia.

Expediente: 41-001-33-31-002-2010-00131-01  
Demandante: José Darío Osorio Botero  
Demandado: Municipio de Garzón - Huila y otros  
Acción: Controversias Contractuales

**SIGCMA**

Tanto la parte demandante como demandada dentro de la oportunidad procesal correspondiente interpusieron recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia.

Mediante auto de fecha 27 de noviembre de 2018, el Tribunal Administrativo del Huila, admitió el recurso de apelación y mediante auto de fecha 11 de diciembre de 2018, corrió traslado a las partes por el término de 10 días para alegar de conclusión, y al Ministerio Público para emitir concepto, oportunidad de la que el Ministerio Público y la parte demandante guardaron silencio.

En desarrollo de lo dispuesto en materia de descongestión en el artículo 1º del Acuerdo No. PCSJA21-11814 del 16 de julio de 2021, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, se remitió el expediente al Tribunal Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Mediante auto No. 146 de fecha 30 de agosto de 2021, esta Corporación, avocó el conocimiento del presente proceso.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **- Problema Jurídico**

Previo a plantear un problema jurídico acerca del fondo del asunto y teniendo en cuenta que la sentencia de primera instancia carece del estudio de los presupuestos procesales de la acción, los cuales son necesarios para proferir una decisión de mérito, esta Sala procederá a examinarlos para lo cual resolverá los siguientes problemas:

Determinar si hay caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en el presente asunto, considerando que se persigue la nulidad del acto administrativo de adjudicación proferido el 10 de noviembre de 2009 y, la demanda se presentó el 14 de abril de 2010.

En caso de que haya caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho respecto a las pretensiones de nulidad del acto administrativo de adjudicación y la correspondiente indemnización, establecer sí es procedente estudiar la nulidad del contrato estatal.

**- Tesis**

La Sala revocará la sentencia de primera instancia, por cuanto el acto de adjudicación cuya nulidad se persigue se profirió el 10 de noviembre de 2009 y, debía demandarse dentro de los treinta (30) días siguientes a su comunicación, notificación o publicación, conforme lo estipula el artículo 87 del CCA y, la demanda se presentó de manera extemporánea el 14 de abril de 2010, razón por la cual, al haber caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho respecto a las pretensiones de nulidad del acto administrativo de adjudicación y la correspondiente indemnización, no procede estudiar la nulidad del contrato estatal, en tanto esta última pretensión está fundamentada en la pretensión de nulidad del acto administrativo de adjudicación, respecto de la cual operó la caducidad.

**- Competencia**

El artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, que a su vez fue reformado por el artículo 1 de la Ley 1107 de 2006, normas vigentes para la época de presentación de la demanda, consagraron que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para decidir las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas.

Respecto al alcance de la norma transcrita, se pronunció el Consejo de Estado, mediante auto de 8 de febrero de 2007<sup>3</sup>, en el cual señaló que, esta jurisdicción debe conocer de las controversias y litigios precontractuales y contractuales en los que intervenga una entidad pública, sin importar su naturaleza, ni el régimen jurídico aplicable al contrato, ni el objeto de este.

---

<sup>3</sup> Radicado: 30903, M.P Enrique Gil Botero

De otro lado, el numeral 1 literal a) del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, establece que:

“(…)

*1o. Se denominan entidades estatales:*

*a. La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y **los municipios**; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles”. (Negrilla fuera de texto original)*

A su vez, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado que, en virtud del criterio orgánico, en cualquier clase de contrato en el que sea parte una entidad estatal será la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la que ejerza competencia para conocer de los litigios que se susciten en virtud de tales asuntos.

El Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones de sentencias dictadas en primera instancia por los Jueces Administrativos, de conformidad con el numeral 1º del artículo 133 del C.C.A., modificado por la Ley 446 de 1998 art. 41.

Ahora bien, el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es competente, en atención a lo dispuesto en materia de descongestión en el artículo 1º del Acuerdo No. PCSJA21-11814 del 16 de julio de 2021, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

#### **- Caducidad**

La ausencia de caducidad de la acción constituye un presupuesto procesal de la acción, pues ante su ocurrencia no es posible llevar el conflicto al conocimiento del juez. Así, teniendo en cuenta que conforme al artículo 143 del CCA debe rechazarse

Expediente: 41-001-33-31-002-2010-00131-01  
Demandante: José Darío Osorio Botero  
Demandado: Municipio de Garzón - Huila y otros  
Acción: Controversias Contractuales

## SIGCMA

la demanda cuando hubiere operado la caducidad, el estudio de este presupuesto resulta obligatorio para la Sala, aun cuando las partes no lo aleguen, en virtud del artículo 164 del CCA, que dispone *“en la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada”*.

Conforme lo han señalado el máximo órgano de la jurisdicción contenciosa Administrativa<sup>4</sup> y también la Corte Constitucional<sup>5</sup>, la caducidad de la acción debe ser entendida como una figura jurídica que impide formular ante la jurisdicción determinadas pretensiones una vez vencido el término que el legislador ha establecido para cada una de ellas.

Las normas de caducidad se fundan en el interés de que los litigios no persistan en el tiempo, en desmedro de la convivencia pacífica y que las entidades públicas puedan definir las gestiones y las políticas estatales en la materia, sin aguardar indefinidamente la solución de controversias que podrían impedir su adopción y ejecución<sup>6</sup>.

Su consagración en el ordenamiento jurídico está orientada a ofrecer certeza jurídica a quienes tienen interés en acudir a la justicia para obtener la protección de sus derechos y también a la colectividad a la cual debe garantizársele la seguridad jurídica, de tal modo que cuando se desconoce el término de caducidad se vulnera el derecho al debido proceso<sup>7</sup>.

En tal sentido, los términos para presentar cada demanda se encuentran establecidos en normas de orden público, de obligatorio cumplimiento, por lo que su operancia siempre será de pleno derecho, es decir, que se configura con el solo

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Providencia de 8 de junio de 2016. Radicación: 54067; Consejera Ponente: Stella Conto Díaz del Castillo. Providencia de 31 de mayo de 2016. Radicación: 54208; Providencia de 2 de mayo de 2016. Radicación 34682. Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. Providencia de 9 de marzo de 2016. Radicación: 36643, entre otros.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-565/00, Sentencia C-832/01, Sentencia C-644/11, Sentencia T-342/16, Sentencia C-115/98, Sentencia T075/14, Sentencia SU-659/15, Sentencia T-677/15, Sentencia T-490/14.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Providencia de 16 de mayo de 2016. Radicación: 56842.

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Consejera Ponente: Olga Mérida Valle de la Hoz. Sentencia de 27 de enero de 2016. Radicación: 44201.

pasar del tiempo y por lo tanto el juez puede y debe decretarla, aun de oficio, cuando se verifique que la misma se ha configurado.

Al respecto, la Sala Plena del Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

*“(...) La caducidad, ha dicho la doctrina y la jurisprudencia, es una institución jurídica que limita en el tiempo el ejercicio de una acción, independientemente de consideraciones que no sean el sólo transcurso del tiempo. Su verificación es simple, pues el término ni se interrumpe ni se prorroga y es la ley la que, al señalar el término y el momento de su iniciación, indica el término final invariable o diez fatalis.*

*Para que se dé el fenómeno jurídico de la caducidad, sólo bastan dos supuestos: el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción. Iniciado el término con la publicación, notificación o comunicación lo que ocurra, de ahí en adelante no tiene virtualidad alguna para modificar el plazo perentorio y de orden público señalado por la ley. El término se cumple inexorablemente<sup>8</sup>.”*

Desde este punto de vista, la caducidad se institucionaliza como un concepto temporal, perentorio y preclusivo de orden, estabilidad, interés general y seguridad jurídica para los asociados y la administración desde la perspectiva procesal, generando certidumbre en cuanto a los tiempos de las personas para hacer valer sus derechos ante las autoridades judiciales<sup>9</sup>. En este sentido, las consecuencias del acaecimiento de la condición temporal que es manifiestan en toda caducidad, implica la pérdida de oportunidad para reclamar por la vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad de la administración pública<sup>10</sup>.

En relación con la caducidad de la acción contenciosa administrativa de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter contractual, corresponde aclarar que, conforme lo señalado en el parágrafo 1° del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, el acto de adjudicación no tiene recursos por la vía gubernativa, por lo que éste puede impugnarse mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, según las reglas del Código Contencioso Administrativo.

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejera Ponente: Doctora Dolly Pedraza de Arenas, sentencia del 21 de noviembre de 1991.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-781 del 13 de octubre de 1999, M. P.: Carlos Gaviria Díaz.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-115 de 1998, M. P.: Hernando Herrera Vergara.

Expediente: 41-001-33-31-002-2010-00131-01  
Demandante: José Darío Osorio Botero  
Demandado: Municipio de Garzón - Huila y otros  
Acción: Controversias Contractuales

## SIGCMA

En línea con lo anterior, el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo establece que *“los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, serán demandables mediante las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, **dentro de los treinta (30) días siguientes a su comunicación, notificación o publicación**”*. (Negrilla fuera de texto original)

### - Análisis de las pruebas

Los siguientes son los elementos probatorios que se recaudaron en el presente proceso, cuya valoración resulta relevante para resolver el problema jurídico planteado en esta instancia:

- Resolución No. 1165 del 10 de noviembre de 2009, mediante la cual, el Municipio de Garzón - Huila, resolvió:

*“(...) ARTÍCULO PRIMERO: ADJUDICAR al CONSORCIO V & P, siendo el representante legal el Señor ISAÍAS VARGAS GONZALEZ con CC 7710012 de Neiva, EL CONTRATO DE OBRA, cuyo objeto es REALIZAR A TODO COSTO LA CONSTRUCCIÓN DE LA GLORIETA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA VARIANTE EN EL PRO+0500, RUTA 45HLB DEL MUNICIPIO DE GARZÓN”*. por la suma de CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y UN MIL DOCE PESOS (\$454.481.012) M-CTE.

*ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar el contenido de la presente Resolución al oferente favorecido, indicando que contra ella no procede recurso alguno por la Vía Gubernativa. Igualmente, este acto administrativo se publicará en el Portal de contratación [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co).*

*ARTÍCULO TERCERO: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición...”*.

- Acta del 10 de noviembre de 2009, a través de la cual, se dio continuación de la diligencia de audiencia de adjudicación del proceso de licitación pública No.004 de 2009, suspendida el 6 de noviembre de la misma anualidad y el Comité Evaluador recomendó:

*“(...) El Comité Evaluador en virtud de las funciones otorgadas en la Resolución No. 1029 del 6 de octubre de 2009:*

Expediente: 41-001-33-31-002-2010-00131-01  
Demandante: José Darío Osorio Botero  
Demandado: Municipio de Garzón - Huila y otros  
Acción: Controversias Contractuales

**SIGCMA**

*Se permite recomendar al señor Alcalde ADJUDICAR al Consorcio V & P el proceso de Licitación Pública No. 004 de 2009 REALIZAR LA CONSTRUCCIÓN A TODO COSTO DE LA GLORIETA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA VARIANTE PRO 0500 RUTA 45HLB...”.*

- Contrato de Obra No. 405032 suscrito el 17 de noviembre de 2009, entre el Municipio de Garzón Huila y el Consorcio V & P, con un plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2009.

### **Análisis de la Sala**

Descendiendo al sub-lite, la Sala encuentra que, hay caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter contractual por las razones que ahora pasan a exponerse.

Conforme al párrafo 1° del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, el acto de adjudicación no tiene recursos por la vía gubernativa, por lo que éste puede impugnarse mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, según las reglas del Código Contencioso Administrativo.

A renglón seguido, dicha norma establece que, una vez celebrado el contrato, la ilegalidad de los actos previos solamente puede invocarse como fundamento de la nulidad absoluta del contrato, razón por la cual, se acumulan pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho y de controversias contractuales.

Sobre este último aparte de la norma, la Corte Constitucional se pronunció en sentencias C-1048/01 y C-712/05 y el Consejo de Estado<sup>11</sup>, en un caso similar, señaló:

*“(...) La presente demanda se instauró el 14 de agosto de 2007, en ejercicio de la acción contractual, con el propósito de obtener la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 6261 del 29 de marzo de 2007, mediante la cual el Senado de la República adjudicó la Licitación Pública No. 001 a Aviatur S.A., así como la nulidad absoluta del Contrato No. 138, celebrado en esa misma fecha entre el Senado de la República y Aviatur S.A., como resultado del referido procedimiento de selección y*

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 27 de abril de 2016, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Rad.: 25000-23-26-000-2007-00466-01(47085).

*la consecuente pérdida de la utilidad derivada del hecho de no habersele adjudicado el contrato.*

*Sobre el tema de la procedencia y de la oportunidad de la acción cuando se pretende la nulidad de actos previos expedidos con ocasión de la actividad contractual, esta Subsección se ha pronunciado<sup>12</sup> en punto a los distintos supuestos fácticos que pueden presentarse en relación con su marco temporal y las consecuencias que, en relación con las aspiraciones económicas, se derivan en cada caso.*

*Uno de los supuestos fácticos que puede tener cabida es el que, en efecto, concurre en la presente causa en el que la acción contractual instaurada en búsqueda de la nulidad del acto de adjudicación de la Licitación y la del contrato de prestación de servicios celebrado a consecuencia de esa decisión, se ejerció luego de vencerse el término de los 30 días siguientes a la notificación del demandado acto y luego de haberse celebrado el referido contrato.*

*Esta circunstancia conduce a que las únicas pretensiones que podrán resolverse serán aquellas encaminadas a obtener la nulidad tanto del acto administrativo de adjudicación, como del contrato que de allí se deriva, dado que no resulta posible ventilar las pretensiones indemnizatorias deprecadas por el demandante, en atención a que la acción no se ejerció dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación del acto de adjudicación". (Negrilla y subrayado fuera de texto original)*

Sin embargo, esta Sala al igual que lo ha hecho el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>13</sup>, disiente de tal postura, por las razones que ahora pasan a exponerse:

En primer lugar, en el marco del CCA cuando se persigue la nulidad del acto administrativo de adjudicación, pero ya se ha celebrado el correspondiente contrato estatal, debía demandarse también la nulidad del contrato estatal. Ello quiere decir que, se acumulaban las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho y

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, 29 de enero de 2014, expediente: 30.250, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. "La tercera hipótesis corresponderá a los eventos en los cuales la entidad estatal y el adjudicatario proceden a celebrar el contrato estatal antes de que expire el término de los 30 días siguientes a la notificación, comunicación o publicación del acto de adjudicación, según fuere el caso, sin que para esa fecha el proponente vencido hubiere ejercido la correspondiente acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto previo, situación que si bien determina que el interesado ya no podrá ejercer la mencionada acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la ley expresamente le dejó abierta la opción para ejercer válidamente la acción contractual, dentro de la cual deberá pretender la nulidad del contrato estatal y la declaratoria de ilegalidad de los actos previos<sup>10</sup>, pretensión que –según ya se indicó– incluso servirá de fundamento para que prospere aquella de nulidad del contrato, con la anotación de que en estos casos y siempre que la acción contractual se ejerza dentro del mencionado término de 30 días, el interesado también estará legitimado para solicitar el restablecimiento de los derechos que le fueron desconocidos como resultado de la indebida adjudicación, puesto que resultaría ilógico y contrario a los más elementales conceptos de justicia y de equidad, que se asumiere que dicho interesado no pudiese ya formular pretensiones económicas o resarcitorias dentro de la acción contractual que será la única que en este caso tendrá a su disposición, aunque la ejerza dentro del plazo que inicialmente se le fijó para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho cuya desaparición sobrevino por razón de la celebración del correspondiente contrato estatal".

<sup>13</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Tercera. Subsección C. Magistrada Ponente: María Cristina Quintero Facundo. Providencia del 8 de agosto de 2019. Radicado: 25000-23-36-000-2019-00241-00.

de controversias contractuales.

En segundo lugar, y como es natural, habiendo pretensiones correspondientes a dos acciones, i) la de nulidad y restablecimiento del derecho para la pretensión de nulidad del acto administrativo de adjudicación y la correspondiente indemnización; y ii) la de controversias contractuales para la pretensión de nulidad del contrato estatal, la caducidad debe contabilizarse respecto de cada acción.

Así, la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho era de 30 días contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo de adjudicación y la caducidad de la acción de controversias contractuales, cuando se perseguía la nulidad absoluta del contrato estatal era de 2 años contados a partir de su perfeccionamiento, si el término de vigencia del contrato era superior a 2 años, el término de caducidad era igual al de su vigencia, sin que en ningún caso excediera de 5 años contados a partir de su perfeccionamiento.

En el caso bajo estudio se tiene que, el acto de adjudicación cuya nulidad se persigue se profirió el 10 de noviembre de 2009, por lo cual, a partir del 11 de noviembre de 2009, el accionante tenía 30 días para presentar la correspondiente demanda, es decir, podía demandar hasta el 11 de diciembre de 2009.

Ahora bien, el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009<sup>14</sup>, que adiciona el artículo 42A de la Ley 270 de 1996, estipula que en materia contencioso-administrativa la conciliación extrajudicial es requisito de procedibilidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. A su vez, el artículo 21 de la Ley 640 de 2001<sup>15</sup>, señala que la solicitud de conciliación extrajudicial interrumpe el conteo del término

---

<sup>14</sup> Artículo 13. Apruébese como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente: Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, **cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo** o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial” (Negrilla fuera de texto original).

<sup>15</sup> Artículo 21 de la Ley 640 de 2001. “Suspensión de la prescripción o de la caducidad. **La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad**, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la presente ley **o hasta que se venza el término de tres (3) meses** a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable” (Negrilla fuera de texto original).

de caducidad.

Obsérvese que, aun habiéndose presentado por parte del actor la solicitud de audiencia de conciliación extrajudicial el 14 de enero de 2010, dicha solicitud en el presente caso ni siquiera le permite beneficiarse de la suspensión del término del conteo de caducidad de la acción, dado que, se presentó por fuera de la oportunidad establecida en la ley.

Así las cosas, la demanda en cuestión debía interponerse a más tardar el 11 de diciembre de 2009, siendo instaurada el 14 de abril de 2010, significa ello, que el medio de control se ejerció de manera extemporánea.

Habiendo caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho respecto a la pretensión de nulidad del acto administrativo de adjudicación y las pretensiones indemnizatorias, corresponde aclarar dos cosas. Por una parte, hay que señalar que en el marco del CCA no era posible adecuar las acciones, por lo que no es admisible que en etapa de sentencia y en un proceso que se desarrolla a la luz del CCA se hable de adecuar la acción a la de nulidad simple para únicamente estudiar la nulidad del acto administrativo de adjudicación.

Por otra parte, corresponde aclarar que habiendo caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, únicamente queda el estudio de la acción de controversias contractuales respecto a la pretensión de nulidad absoluta del contrato estatal, sin embargo, ello no procede en tanto el sustento de esta última pretensión es, precisamente, la nulidad del acto administrativo de adjudicación y no habiéndose desvirtuado la ilegalidad del acto administrativo, no se demostró la causal de nulidad absoluta del contrato estatal.

Atendiendo a estas consideraciones, la Sala revocará la sentencia de fecha 4 de septiembre de 2018, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Neiva y, en su lugar, negará las pretensiones de la demanda.

Expediente: 41-001-33-31-002-2010-00131-01  
Demandante: José Darío Osorio Botero  
Demandado: Municipio de Garzón - Huila y otros  
Acción: Controversias Contractuales

**SIGCMA**

- **Costas**

La Sala se abstendrá de condenar en costas a la parte demandante, habida consideración que hecha la evaluación que ordena el artículo 171 del CCA, modificado por el Art. 55 de la Ley 446 de 1998, no se encuentra conducta que lo amerite.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**IV. FALLA**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de fecha 4 de septiembre de 2018, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Neiva, por las razones expuestas en precedencia y, en su lugar:

*Declárase que dentro del presente asunto se estructuró el fenómeno de la caducidad del medio de control de controversias contractuales, acorde a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

**SEGUNDO:** No hay lugar a condena en costas.

**TERCERO:** Por Secretaría devuélvase el expediente al Tribunal Contencioso Administrativo del Huila. Desanótese en los libros correspondientes y archívese una copia de esta providencia en los copiadores de este Tribunal.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JOSÉ MARÍA MOW HERRERA**

Expediente: 41-001-33-31-002-2010-00131-01  
Demandante: José Darío Osorio Botero  
Demandado: Municipio de Garzón - Huila y otros  
Acción: Controversias Contractuales

**SIGCMA**

**NOEMÍ CARREÑO CORPUS**

**JESÚS GUILLERMO GUERRERO  
GONZÁLEZ**

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 41-001-33-31-002-2010-00131-01)

Firmado Por:

**Jose Maria Mow Herrera  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Contencioso 002 Administrativa  
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

**Noemi Carreño Corpus  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Contencioso 003 Administrativa  
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

**Jesus Guillermo Guerrero Gonzalez  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Contencioso 001 Administrativa  
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **ca3d294c820cb264e3b7c2872cd4ad4da23b12aedff88332e66fef92c14515e7**

Documento generado en 17/06/2022 10:09:42 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**