

## REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

San Andrés Isla, veintisiete (27) de Abril de dos mil dieciocho (2018)

MAGISTRADO PONENTE: Dr. JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

**REFERENCIA** : EXP. No. 88-001-23-33-000-2018-00014-00  
**M. DE CONTROL** : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE** : CIVILMAQ S.A.S.  
**DEMANDADOS** : DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS,  
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA.

La parte demandante, a través de gestor judicial, interpone demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con el fin de que se declare la nulidad de los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión del proceso de contratación pública No. 018 de 2017, contenidos en el acta de evaluación de requisitos habilitantes y la Resolución de adjudicación No. 03950 de fecha 13 de septiembre de 2017, y a título de restablecimiento del derecho, se reconozca el monto que le hubiese correspondido al haberle sido adjudicado el contrato objeto de licitación pública.

Corresponde verificar entonces si el libelo introductorio cumple con los requisitos y formalidades previstos en la Ley 1437 de 2011 "*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", analizando en primer lugar la caducidad del medio de control que se estudia, superado ello, se procederá a su admisión tal como viene ordenado en su artículo 171.

Ahora bien, se percata la Sala que en el proemio del escrito de demanda, la sociedad actora refiere que presenta "demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el artículo 138 del C.P.A.C.A., para que se declare la nulidad del contrato fruto del proceso contractual de licitación pública No. 018

adelantado por la Gobernación del Archipiélago (...)”, pretensión propia del medio de control de controversias contractuales por lo que se hace necesario, en atención al deber que le asiste al juez de adecuar el trámite que corresponde a cada demanda (Art. 171 del C.P.A.C.A.), examinar si el presente asunto se trata de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos precontractuales, o de una controversia contractual propiamente dicha, a fin de establecer la oportunidad para presentar la correspondiente demanda.

En ese orden, evidencia la Sala que la sociedad demandante al relatar los hechos no se refiere a la celebración del contrato, como tampoco individualiza el acto en que se concreta (num. 1 Art. 166), únicamente se limita a reseñar el proceso licitatorio hasta la audiencia de adjudicación y posterior expedición de la Resolución de adjudicación No. 03950 de 2017(Art. 162.3 C.P.A.C.A); en consonancia con ello, al plantear las pretensiones, señala:

“Solicito Honorables magistrados lo siguiente:

1. DECLARACIÓN DE NULIDAD del Acta de Evaluación de Requisitos Habilitantes de la Licitación Pública No. 018 de 2017.
2. DECLARACIÓN DE NULIDAD del Acta de Resolución de Adjudicación No. 003950 de fecha 13 de septiembre de 2017.
3. Que a raíz de las anteriores declaraciones (...) se restablezca el derecho a reconocer el monto que en derecho le hubiese correspondido a consorcio CIVILD 2017, y a mi poderdante, si se le hubiese adjudicado como debía el contrato licitado (...)” (Art. 162.2)

Pretensiones todas enderezadas a enervar los actos previos al contrato, es por ello, que revisadas las pruebas y los anexos aportados con la demanda, se advierte que no obra copia del contrato producto del proceso licitatorio No. 018 de 2017 (Art. 166.1 C.P.A.C.A); todas las anteriores, razones suficientes para concluir que en el presente asunto no procede el medio de control de controversias contractuales, pues lo que se pretende sin lugar a dudas, es la nulidad de los actos proferidos con anterioridad a la celebración del contrato y el consecuente restablecimiento del derecho, para lo cual está consagrado el

medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En ese orden, en aras de una interpretación sistemática de la demanda, procede entender la referencia a la nulidad del contrato contenida en el encabezado del libelo introductorio, como una consecuencia de la nulidad de los actos precontractuales que se pretende (Art. 44.4 Ley 80 de 1993).

De lo anterior se desprende, que el medio de control incoado por la demandante es el de nulidad y restablecimiento del derecho de actos precontractuales, tal como lo expresa su apoderada. Al respecto, el artículo 141 del C.P.A.C.A. prevé:

Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.

Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso. (...) (Subrayas ajenas al original).

En cuanto a la caducidad del medio de control que concita la atención de la Sala, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estableció el término de 4 meses, contados a partir del día siguiente al de su comunicación, notificación, publicación o ejecución, según sea el caso, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2º, literal c) del artículo 164.

Al respecto, el Consejo de Estado en sentencia del 5 de marzo de 2015<sup>1</sup>, dispuso:

*“( ... ) a partir del cambio de legislación producto de la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -2 de julio de 2012-, particularmente en lo dispuesto sobre el medio de control de controversias contractuales, se limitó la posibilidad, cuando el contrato estatal se hubiera celebrado, de demandar la ilegalidad de los actos precontractuales dentro del término establecido para invocar la nulidad absoluta o relativa del contrato, actuación que si era posible adelantar en vigencia del Código Contencioso Administrativo. ( ... ) En efecto, se estableció en el artículo 164, literal c) y j) del C.P.A.C.A., que cuando se pretenda impugnar la legalidad de los actos proferidos antes de la celebración del contrato, estos pueden demandarse dentro del término estipulado para los medios de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho -4 meses- y, a su vez, que cuando lo demandado sea la declaratoria de nulidad absoluta o relativa del contrato, el término de caducidad será el correspondiente para el medio de control de controversias contractuales, es decir, dos años. ( ... ) el medio de control de controversias contractuales tal y como fue incoado en el presente asunto, en virtud de la aplicación del C.P.A.C.A, no es viable, comoquiera que el actor pretende la nulidad absoluta del contrato n.º 175 del 7 de junio de 2011 con base en la ilegalidad del acto precontractual del 4 de mayo de 2011, lo que implica que el término de caducidad para demandar este último --el acto precontractual- era de 4 meses y, en consecuencia, este ya venció, máxime cuando la demanda se presentó hasta el 30 de agosto de 2013. ( ... ) la Sala considera que el hecho de que la demanda se haya incoado en vigencia de la Ley 1437 de 2011, no implica que no pueda dársele el tratamiento concebido en el Código Contencioso Administrativo, el cual permitía accionar en contra de los actos precontractuales dentro del término de caducidad previsto para impugnar el contrato estatal celebrado, es decir, dos años.*

Ahora bien, la caducidad es un término o plazo preclusivo que otorga la ley para el ejercicio oportuno del derecho de acción, el cual no es prorrogable en ningún

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación: 250002336000201301547 01, Expediente: 49307, sentencia del 5 de marzo de 2015, M.P. Danilo Rojas Betancourt.

evento y cuya no ejecución acarrea consecuencias desfavorables para el renuente.

Al respecto, el H. Consejo de Estado ha establecido:

*“Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador colombiano instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico, esquema que se ha utilizado dentro del régimen del derecho público, particularmente para las acciones que se tramitan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (artículo 136 del C.C.A.). **Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley, y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho. Entonces, el fenómeno de la caducidad busca atacar la acción por haber sido impetrada tardíamente, impidiendo el surgimiento del proceso y, por esta razón, la efectividad del derecho que se persigue con su ejercicio puede verse afectada.** La caducidad en cuanto al cómputo de su término atiende a la ocurrencia de lo previsto en la ley, a fin de iniciar el plazo respectivo, consagrado como límite objetivo para el ejercicio de la acción; y no admite la suspensión del término, que cursa de manera inexorable, salvo la excepción con ocasión de la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, consagrada en las leyes 446 de 1998 y 640 de 2001”<sup>2</sup>. (Subraya y negrilla de la Sala).*

Así las cosas, son las partes quienes tienen la carga de impulsar el proceso dentro del plazo fijado en la ley, y en caso de no hacerlo, perderán la oportunidad y la posibilidad de demandar ante la jurisdicción, de esta manera, la caducidad es un tipo de sanción que opera al no interponerse la acción dentro del término estipulado. Además, como ya se indicó precedentemente, es un término no prorrogable, que no admite suspensión, salvo la excepción de la presentación de la solicitud de conciliación.

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia del 20 de septiembre de 2007, Ref. Exp.: 68001-23-15-000-1995-01233-01(16370). CP: Dra. RUTH STELLA CORREA PALACIO.-

Discurrido lo anterior y descendiendo al caso concreto, la Sala observa que el 12 de septiembre de 2017 se celebró audiencia pública de adjudicación dentro del proceso licitatorio No. 018 de 2017, a la que asistió el representante legal del consorcio CIVILD 2017 al que pertenecía la sociedad demandante (Ver acta 115 a 126 del cuaderno principal), y en virtud de la cual se adjudicó el contrato a la Unión Temporal Salud; posteriormente, el 13 de septiembre de ese mismo año, el Departamento expidió la Resolución No. 3950 “por medio de la cual se adjudica el contrato correspondiente al proceso de licitación pública No. 018 de 2017”, obrante a folios 127 a 129 sin constancia de notificación, en la que reprodujo la decisión adoptada en la referida audiencia.

Luego, el 28 de septiembre de 2017 el consorcio CIVILD 2017 solicitó al ente territorial la revocatoria directa de la Resolución No. 03950 del 13 de septiembre de 2017<sup>3</sup>.

Para la Sala, es claro que la parte actora se notificó de la decisión de adjudicación desde el 12 de septiembre de 2017<sup>4</sup>, en la audiencia pública celebrada para ese efecto, sin embargo, atendiendo el hecho de que uno de los actos demandados es la Resolución No. 3950 “*por medio de la cual se adjudica el contrato correspondiente al proceso de licitación pública No. 018 de 2017*”, la cual fue expedida el día después de la audiencia sin constancia de haber sido notificada a las partes interesadas, el Tribunal, en aras de garantizar el derecho al acceso a la administración de justicia de la sociedad actora, la tendrá notificada por conducta concluyente<sup>5</sup> a partir del 28 de septiembre de 2017, fecha en que impetró la solicitud de revocatoria directa de la mencionada Resolución.

Lo anterior significa, que la parte actora de conformidad con el término previsto en el numeral 2, literal c) del artículo 164 del CPACA, tenía hasta el veintiocho (28) de enero de dos mil dieciocho (2018) para interponer la respectiva demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos

---

<sup>3</sup> Folios 246 a 256 del expediente.

<sup>4</sup> Notificación por estrados, artículo 67 numeral 2º

<sup>5</sup> Artículo 301 del C. G. del P.

precontractuales; ahora bien, dicho término de caducidad fue suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación ante la Procuraduría 17 Judicial II Ambiental y Agraria el día 5 de diciembre de 2017 (fl. 13 del expediente) y hasta el 25 de enero de 2018, fecha en que la Procuraduría declaró fallida la conciliación (fl. 13)<sup>6</sup>, lo que le daba a la sociedad actora, un mes y veinte días más para presentar la demanda, esto es, hasta el 20 de marzo de 2018.

Una vez determinado lo anterior, advierte la Corporación que según el acta de reparto<sup>7</sup>, la demanda fue presentada el día once (11) de abril del año en curso, es decir, por fuera del término establecido en la ley para ello, por tanto, forzoso es concluir que en este asunto operó el fenómeno de la caducidad.

Así las cosas, de conformidad con lo previsto en el numeral 1º del artículo 169 del C.P.A.C.A la demanda de la referencia se rechazará por haber operado la caducidad, y en consecuencia, se ordenará la devolución de sus anexos a la parte demandante.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHÁZASE** la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de actos precontractuales presentada por CIVILMAQ S.A.S. en contra del DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por Secretaría General de este Tribunal, procédase a la devolución de los anexos de la demanda a la parte actora (Art. 169 del C.P.A.C.A.).

---

<sup>6</sup> Artículo 3º del Decreto 1716 de 2009, literal b).

<sup>7</sup> Visible a folio 259 del expediente.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente con las anotaciones del caso.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia que el anterior proveído fue discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.

Los Magistrados,

  
**JOSÉ MARIA MOW HERRERA**

  
**NOEMÍ CARREÑO CORPUS**

  
**JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ**