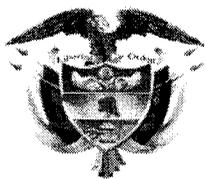


REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado Ponente: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, doce (12) de marzo de dos mil veinte (2020)

SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2

<b>REFERENCIA:</b>	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES Y NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>DEMANDANTE:</b>	CONSORCIO VIAL MCR 2019
<b>DEMANDADO:</b>	AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META
<b>RADICACIÓN:</b>	50001-23-33-000-2019-00480-00

I. AUTO

Decide la Sala sobre la admisión, inadmisión o rechazo de la demanda que promueve el CONSORCIO VIAL MCR 2019, en ejercicio del medio de control de CONTROVERSIAS CONTRACTUALES, así como el de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO contra la AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META -AIM-.

II. ANTECEDENTES

El 06 de diciembre de 2019<sup>1</sup>, EL CONSORCIO VIAL MCR 2019, mediante apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de Controversias Contractuales contra la AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META -AIM-, con el fin de que se produjeran las siguientes declaraciones y condenas (fols. 1-25):

**PRIMERO:** Se **DECLARE** la nulidad del contrato suscrito por la AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META y el CONSORCIO EGC como resultado del proceso de selección de licitación pública LP No. LP-AIM-00-008-2018, EN RAZÓN DE SU INDEBIDA ADJUDICACIÓN.

**SEGUNDO:** Se **DECLARE** la nulidad del acto de adjudicación Resolución N° 129 de 2019 de la Licitación Pública LP-AIM-00-008-2018.

**TERCERO:** Que se **DECLARE** que la mejor propuesta presentada para ser adjudicada la mencionada licitación pública fue la del CONSORCIO VIAL MCR 2019, por lo que debió haberse adjudicado la licitación pública LP-AIM-00-008-

<sup>1</sup> Ver acta de reparto visible a folio 31

2018 y suscribir el contrato.

**CUARTO:** Que se **DECLARE** que la entidad AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META debe al CONSORCIO VIAL MCR 2019 el 100% de las utilidades proyectadas dejadas de percibir por el contrato suscrito, desde la fecha en que se produjo el perjuicio.

**QUINTO:** Que se **CONDENE** a la entidad AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META a pagar al CONSORCIO VIAL MCR 2019 el 100% de las utilidades proyectadas dejadas de percibir por el Contrato suscrito en el proceso de selección de la Licitación Pública LP-AIM-00-008-2018.

**SEXTO:** Que de la suma de dinero que se reconozca a favor de CONSORCIO VIAL MCR 2019 se **RECONOZCA** el pago de los intereses moratorios por las sumas dejadas de percibir, por el contrato suscrito en el proceso de selección LP-AIM-00-008-2018.

(...)."

Como puede observarse en el *sub judice* se plantean pretensiones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho frente a un acto administrativo precontractual y de Controversia Contractual, referente a la nulidad del contrato.

### III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

#### 1. Acumulación de pretensiones:

La presente demanda pretende que se declare la nulidad de la Resolución de adjudicación N° 129 del 23 de mayo de 2019 mediante la cual la AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META adjudicó al proponente CONSORCIO EGC, la licitación pública No. LP-AIM-CO-008-2018, así como el consecuente restablecimiento del derecho por considerar que el demandante es quien debió ser el adjudicatario.

Además, se pretende la nulidad absoluta del contrato celebrado entre la AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META y el CONSORCIO EGC, conformado por las sociedades Equipos Construcciones y Obras S.A., Gravas y Arenas para Concreto S.A. y Concretemos, como consecuencia del acto de adjudicación aludido.

En ese sentido, el inciso segundo del artículo 141 del CPACA señala: "*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*"; las normas citadas remiten a los medios de control de nulidad y Nulidad y Restablecimiento del Derecho, respectivamente.

Ahora bien, con el fin de evitar que se promuevan distintos procesos por la concreción de un mismo hecho, el artículo 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableció:

Referencia: Controversia Contractual  
 Radicación: 50001-23-33-000-2018-00480-00  
 Auto: Rechaza demanda NyR + inadmite demanda Contractual  
 EAMC

“ARTÍCULO 165. ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES. En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:

1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.
2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.
3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.
4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.” (Subrayas por la Sala).

En tal sentido, el Consejo de Estado precisó que:

*“(…) hoy se permite acumular pretensiones de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho y controversias contractuales, siempre que sean conexas y que alguna de las pretensiones no haya caducado. De esta manera, con el CPACA es posible acumular las pretensiones de nulidad del acto de adjudicación con el restablecimiento del derecho y la contractual de nulidad absoluta del contrato, siempre que las pretensiones se ejerciten dentro de los 4 meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso, ya que si se excede dicho término caduca la de restablecimiento y solo podrá analizarse la nulidad absoluta del contrato, con fundamento en la nulidad del acto de adjudicación –o de otro acto previo, si ese fue el cargo de nulidad-, sin que proceda el restablecimiento, como sucede en los casos de simple nulidad, claro está, siempre que se ejerza dentro del término de caducidad de la acción contractual.”*<sup>2</sup>

En consecuencia, en el *sub judice* es posible acumular la pretensión de Nulidad y Restablecimiento del Derecho frente al acto de adjudicación, con la pretensión anulatoria del contrato, en ejercicio del medio de control de Controversias Contractuales.

## 2. Caducidad

La caducidad, entendida como un plazo objetivo para el ejercicio oportuno del derecho de acción, se encuentra regulada en las normas procedimentales como una carga procesal, es decir, como un imperativo que emana de las disposiciones adjetivas con ocasión del proceso, en cabeza de las partes, no exigible coercitivamente, y cuya no ejecución acarrea consecuencias jurídicas desfavorables para el renuente.

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Consejera ponente: Olga Melida Valle de la Hoz (E). Bogotá, D. C., 1 de julio de 2015. Radicación número: 25000-23-36-000-2015-00207-01(54168).

Por lo anterior, entiende la Sala la caducidad como el plazo perentorio para dar inicio al proceso, que ante su incumplimiento la ley presume la falta de interés del demandante en el ejercicio del derecho de acción, y cuyo vencimiento hace que sea imposible la efectividad del mismo.

## 2.1 Caducidad del Medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Con relación al medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, la caducidad se encuentra regulada en el artículo 164 del C.P.A.C.A., bajo el título de oportunidad para presentar la demanda, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:*

*(...)*

*2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*

*(...)*

*c) Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso;*

*(...)”.* (Resaltado fuera de texto).

En ese sentido, de conformidad con lo dicho, el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 permite que los actos previos a la celebración del contrato se demanden en acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho dentro del plazo de 4 meses señalado en el artículo 164 de la misma norma.

Bajo ese horizonte, la Sala advierte que en el presente asunto, el acto administrativo demandado, es decir, la Resolución N° 129 de 23 de mayo de 2019, aportada por la parte demandante en medio magnético<sup>3</sup> y, además, obra a folios 1 a 3 del cuaderno anexo No. 1, por medio de la cual la AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META AIM adjudicó al CONSORCIO EGC, fue notificada en estrados<sup>4</sup> y ejecutoriada el mismo día de su expedición, según lo consultado en la página del SECOP, esto es el 23 de mayo de 2019, aunado a que una vez revisado ese sistema<sup>5</sup>, se observa que el apoderado del demandante CONSORCIO VIAL MCR 2019, ese mismo día radicó ante la entidad demandada solicitud de revocatoria del acto de adjudicación<sup>6</sup>, con lo cual manifestó conocerlo.

<sup>3</sup> CD contentivo de los anexos de la demanda, obrante a folio 30

<sup>4</sup> Ley 1437 de 2011 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” Artículo 67, numeral 2.: “(...) **2. En estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos.**” (Resaltado fuera de texto).

<sup>5</sup> <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-197131>

<sup>6</sup> Folios 89-93 cuaderno anexo 1

Así las cosas, de conformidad con el artículo 66<sup>7</sup> de la Ley 1437, por tratarse de un acto de carácter particular y concreto, su caducidad empezaba a contar desde el día siguiente a la notificación, es decir, desde el 24 de mayo hasta el 24 de septiembre de 2019. Sin embargo, el 16 de septiembre de 2019 se presentó solicitud de conciliación extrajudicial que interrumpió el fenómeno de la caducidad hasta el 26 de noviembre del mismo año<sup>8</sup>, faltando 9 días para que operara, que vencían el 5 de diciembre de 2019. Por su parte, la demanda fue presentada el 6 de diciembre de 2019. En consecuencia, su radicación se hizo por fuera de los 4 meses que tenían los interesados para acudir al juez contencioso.

Por consiguiente, habida cuenta que en el presente asunto operó el fenómeno de caducidad respecto de las pretensiones de Nulidad y Restablecimiento el Derecho, lo procedente será declararlo, generando indefectiblemente el rechazo de la demanda, lo cual está consagrado en nuestra legislación como una forma de control temprano del proceso, dado que en aplicación de los principios del derecho procesal, en especial el de economía, no es necesario desgastar a la jurisdicción y a las partes en el trámite de un proceso y/o pretensiones, que no poseen vocación formal de prosperar.

Es así como el código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagra esta figura en el siguiente sentido:

*“ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:*

- 1. Cuando hubiere operado la caducidad.*
- 2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.*
- 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”* (Negrillas de la Sala)

Por lo tanto, si existe certeza de la forma en que se debe contabilizar el término extintivo de la acción, así se debe declarar en el primer auto que se expida dentro del proceso.

## **2.2 Caducidad del medio de control de Controversias Contractuales.**

En cuanto al ejercicio del medio de control de Controversias Contractuales, cuando se persigue la declaratoria de nulidad absoluta del contrato, una vez este es perfeccionado, el Artículo 164 del CPACA, estableció:

*“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:*

*(...)*

- 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*

*(...)*

<sup>7</sup> “Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones siguientes”.

<sup>8</sup> Folio 29 del cuaderno principal

j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

Quando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente. (...)" (Resaltado fuera de texto).

En ese sentido, el contrato 0088 de 2019 se suscribió el 14 de junio de 2019, de modo que se tenía hasta el 14 de junio de 2021 para demandar, encontrándose en tiempo el escrito radicado el 06 de diciembre de 2019.

No obstante, la Sala encuentra que en este momento el medio de control de Controversias Contractuales resulta inadmisibile, dado que adolece de algunos defectos, como pasa a señalarse:

### 3. Inadmisión de la demanda Contractual

La Ley 1437 de 2011, establece los siguientes requisitos de la demanda: 1. Requisitos previos (art. 161). 2. Contenido de la demanda (art. 162). 3. Individualización de las pretensiones (art. 163). 4. Oportunidad para presentar la demanda (art. 164). 5. Acumulación de pretensiones (art. 165). 6. Anexos de la demanda (art. 166).

En efecto, el artículo 170 del C.P.A.C.A. preceptúa: "*Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.*"

Por ende, de la revisión cuidadosa del expediente, se encontró la existencia de defectos relacionados con la ausencia de los siguientes requisitos de la demanda:

#### 3.1. Poder otorgado:

Se advierte que obra en el expediente un poder para actuar en representación del CONSORCIO VIAL MCR 2019<sup>9</sup>, pero no se aportó el documento que acredita la calidad del otorgante JAVIER EDUARDO CASTRO GARCÍA, quien manifiesta obrar como su representante legal; en tal virtud, no se le reconocerá personería al abogado JAVIER ALEJANDRO MAYORGA VALENCIA, hasta tanto no allegue el documento extrañado.

#### 3.2. Legitimación en la causa para actuar:

Entendida la legitimación en la causa como la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, tenemos que:

<sup>9</sup> Folio 26 cuaderno principal

- MURCIA & MURCIA S.A.S., CAICOL y JAVIER EDUARDO CASTRO GARCÍA, se encuentran legitimados en la causa por activa como quiera que son integrantes del CONSORCIO VIAL MCR 2019, quien participó en la licitación pública N° LP-AIM-CO-008-2018, por ser el directo perjudicado en razón a que no le fue adjudicado dicho concurso.

- La AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META se encuentra legitimada en la causa por pasiva como quiera que fue la entidad que adelantó la licitación pública N° LP-AIM-CO-008-2018, además por gozar de capacidad jurídica para comparecer a este proceso.

- EQUIPOS CONSTRUCCIONES Y OBRAS S.A., GRAVAS Y ARENAS PARA CONCRETO S.A. y CONCRETAMOS les atañe un interés directo en las resultas de este proceso, toda vez que como integrantes del CONSORCIO EGC fueron los adjudicatarios de la licitación pública N° LP-AIM-CO-008-2018 objeto de esta demanda, por lo que se le vinculará como litisconsorte necesario del demandado.

No obstante, revísala la demanda, así como los documentos aportados con esta, se observa, en primer lugar que no fueron aportados junto con los demás anexos los certificados de existencia y representación legal de las empresas MURCIA & MURCIA S.A.S. y CAICOL, y, de ser el caso, el registro mercantil de JAVIER EDUARDO CASTRO GARCÍA, documentos necesarios a efectos de identificar a las partes.

De igual manera, se advierte que no fue solicitada la vinculación de EQUIPOS CONSTRUCCIONES Y OBRAS S.A., GRAVAS Y ARENAS PARA CONCRETO S.A. y CONCRETAMOS, integrantes del CONSORCIO EGC, ni fueron aportados los certificados de existencia y representación legal de cada una, que también resultan necesarios, a efectos de integrar el contradictorio.

En efecto, la demanda deberá ser adecuada en este aspecto y entre sus anexos deberá adjuntarse los certificados de existencia y representación legal mencionados, por consiguiente, su omisión constituye uno de los motivos que conducirá a la inadmisión de la presente acción.

En este orden de ideas, y conforme al artículo 170 del mencionado Código, la demanda se INADMITIRÁ y en consecuencia, se le requerirá al apoderado de la parte actora para que en el término de 10 días subsane los yerros aducidos en los acápites 3.1 y 3.2 de este proveído, so pena de rechazo.

Se advierte que en caso de modificar acápites de la demanda que no han sido objeto de la presente inadmisión, se entenderá como una reforma de la demanda, figura prevista en el artículo 173 del C.P.A.C.A.

Igualmente, se requerirá a la parte demandante para que aporte todas las pruebas documentales que se encuentren en su poder, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 162-5 en concordancia con el artículo 166-2 del C.P.A.C.A.

Referencia: *Controversia Contractual*  
Radicación: *50001-23-33-000-2018-00480-00*  
Auto: *Rechaza demanda NyR + inadmite demanda Contractual*  
EAMC

#### 4. Otros asuntos

A pesar de no ser motivo de inadmisión de la demanda, la Sala considera pertinente traer a colación que, conforme con lo previsto en el inciso segundo del artículo 173 del Código General del Proceso, *“El juez se abstendrá de ordenar la práctica de las pruebas que, directamente o por medio de derecho de petición, hubiera podido conseguir la parte que las solicite, salvo cuando la petición no hubiese sido atendida, lo que deberá acreditarse sumariamente.”*, lo cual resulta concordante con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 43 y el numeral 10 del artículo 78 *ibídem*.

Por lo anterior, se requerirá a la parte demandante para que, desde ya, allegue los soportes de la gestión realizada en virtud de la consecución de las pruebas relacionadas en el acápite de pruebas *“DECRETO”*, visible a folios 23 y 24, toda vez que este asunto será considerado a la hora de decretar las pruebas y en la oportunidad procesal pertinente.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

#### RESUELVE

**PRIMERO: RECHAZAR** por caducidad las pretensiones de la demanda que en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previsto en el artículo 138 del CPACA, formuló el CONSORCIO VIAL MCR 2019 contra la AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META AIM, orientada a la declaración de nulidad de la Resolución N° 129 de 23 de mayo de 2019, por medio de la cual se adjudicó la licitación pública No. LP.-AIM-CO-008-2018 al CONSORCIO EGC, y el consecuente restablecimiento del derecho; lo anterior, de conformidad con las consideraciones de la parte motiva.

**SEGUNDO: INADMITIR** la demanda que en ejercicio del medio de control de Controversias Contractuales presentó MURCIA & MURCIA S.A.S., CAICOL y JAVIER EDUARDO CASTRO GARCÍA, quienes conformaron el CONSORCIO VIAL MCR 2019, contra de la AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META, por las razones anotadas.

**TERCERO: ORDENAR** a la parte demandante que corrija su demanda, en cuanto a la documental extrañada, subsanando los defectos señalados en los numerales 3.1 y 3.2 de la parte considerativa de esta providencia, dentro del término de diez (10) días, so pena de rechazo.

**CUARTO: REQUERIR** a la parte actora para que allegue con la subsanación los traslados en físico de dicho escrito y/o documentos a integrar, así como en medio magnético, este último consolidado en un solo documento PDF con de la demanda y sus anexos, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 199 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012, concordante con el artículo 89 del C.G.P.

**QUINTO:** Adviértase a la parte demandante para que aporte todas las pruebas

Referencia: Controversia Contractual  
Radicación: 50001-23-33-000-2018-00480-00  
Auto: Rechaza demanda NyR + inadmite demanda Contractual  
EAMC

documentales que se encuentren en su poder, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 162-5 en concordancia con el artículo 166-2 del C.P.A.C.A.

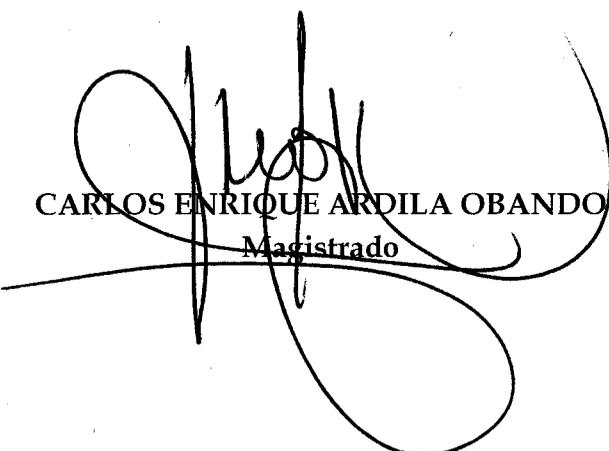
**SEXTO: REQUERIR** a la parte demandante para que allegue los soportes de la gestión realizada en virtud de la consecución de las pruebas relacionadas en el acápite de pruebas "DECRETO", en virtud de lo señalado en la parte considerativa.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión del día doce (12) de marzo de dos mil veinte (2020), según consta en acta N° 018 de la misma fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**TERESA HERRERA ANDRADE**  
Magistrada

  
**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**  
Magistrada

  
**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**  
Magistrado