TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Magistrada: LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO

Arauca, Arauca, treinta (30) de octubre de dos mil veinte (2020).

Proceso	:	50001-2331-000-2006-00516-00
Medio de control	:	Controversias Contractuales
Demandante	:	CONCONCRETO S.A.
Demandado	:	DEPARTAMENTO DEL META – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA PROYECTOS Y CONTRATACION PUBLICA DEL DEPARTAMENTO DEL META

Decide la Sala la demanda incoada por la sociedad CONCONCRETO S.A. contra el DEPARTAMENTO DEL META – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA PROYECTOS Y CONTRATACION PUBLICA DEL DEPARTAMENTO DEL META, en ejercicio del medio de control de Controversias Contractuales. Lo anterior, en cumplimiento de los Acuerdos PCSJA19-11448 de fecha 19 de noviembre de 2019 y No. PCSJA20-11596 de fecha 14 de julio de 2020, expedidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que remitió a este Tribunal procesos del sistema escritural que se encontraran para sentencia en el Tribunal Administrativo del Meta.

1. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones y condenas[1]

La sociedad demandante las solicitó de la siguiente manera:

> *"1. Es nula la Resolución No. 645 del 21 de diciembre de 2005 proferida por el Director de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA PROYECTOS Y CONTRATACION PÚBLICA DEL DEPARTAMENTO DEL META** en tanto y en cuanto en desarrollo de la etapa de evaluación de las ofertas, que dio paso al precitado acto administrativo, se evaluó erróneamente la propuesta de CONCONCRETO S.A., y por virtud del precitado acto administrativo se dispuso adjudicar el contrato objeto de la licitación a quien no tenía derecho para el efecto, por no ser la mejor propuesta para la entidad.*
>
> *2. En consecuencia, por mandato artículo 44 numeral 4° de la Ley 80 de 1993, el CONTRATO DE OBRA No. 2901 de 2005 celebrado entre el DEPARTAMENTO DEL META y la UNION TEMPORAL PUENTES DEL META (sic), el 3° de diciembre de 2005 cuyo objeto es la "CONSTRUCCION DEL PUENTE VEHICULAR SOBRE EL RIO GUAYURIBA Y OBRAS DE ADECUACION VIAL EN EL MUNICIPIO DE SAN CARLOS DE GUAROA – INSPECCION PALMERAS – META", es nulo absolutamente.*
>
> *3. CONCONCRETO S.A. tenía derecho a que le fuera adjudicado el contrato cuyo objeto lo constituía LA "CONSTRUCCION DEL PUENTE VEHICULAR*

[1] Folios 34 a 36 del expediente.

SOBRE EL RIO GUAYURIBA Y OBRAS DE ADECUACION VIAL EN EL MUNICIPIO DE SAN CARLOS DE GUAROA – INSPECCION PALMERAS-META", por satisfacer las exigencias previstas en los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública No. UC-LP-CO-019-2005 y haber obtenido el mayor puntaje, esto es, era la oferta que más convenía a los intereses de la entidad estatal.

4. Como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho ***la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA PROYECTOS Y CONTRATACION PUBLICA DEL DEPARTAMENTO DEL META*** *indemnizará y pagará a la parte actora los daños y perjuicios ocasionados con su actuar antijurídico así:*

3.1 La utilidad dejada de percibir por la no adjudicación del contrato a la que legítimamente tenían derecho y que se traduce en la suma de DOSCIENTOS NOVENTA MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS VEINTISEIS PESOS ($290.245.826.00) M/CTE o la suma que para el efecto resulte probada en el proceso.

5. De igual modo se ordena la actualización de las condenas en los términos del artículo 178 del C.C.A., dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = RH \frac{\text{INDICE FINAL (último para cuando se dicte sentencia en firme)}}{\text{INDICE INICIAL (fecha del acto acusado: diciembre 21 de 2005)}}$$

6. De igual manera se ordena el reconocimiento de los intereses consagrados en el artículo 177 del C.C.A., si se dan sus presupuestos. La sentencia se ejecutara en los términos del artículo 176 del C.C.A.

7. Se condena en costas a la ***GOBERNACION DEL META – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA PROYECTOS Y CONTRATACION PUBLICA DEL DEPARTAMENTO DEL META****."*

1.2. Hechos o fundamento del medio de control[2]

Como fundamentos de hecho de las pretensiones, se tienen:

- La Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta, mediante la Resolución 450 del 18 de octubre de 2005, ordenó la apertura de la licitación pública UC-LP-CO-019-2005, cuyo objeto fue la construcción del puente vehicular sobre el rio Guayuriba y obras de adecuación vial en el Municipio de San Carlos de Guaroa – Inspección Palmeras – Meta.

- El día 9 de noviembre de 2005 se procedió al cierre de la licitación pública UC-LP-CO-019-2005, con la oferta de los proponentes de: Unión Temporal Puentes del Meta, Unión Temporal Guayuriba y Conconcreto S.A.

- Mediante Resolución No. 518 del 9 de noviembre de 2005, se designa el comité evaluador.

---

[2] Folios 8 a 11 del expediente.

- El comité evaluador a través de acta de evaluación del proceso de licitación pública UC-LP-CO-019-2005 del 23 de noviembre de 2005, determinó como mejor propuesta la de Unión Temporal Guayuriba.

- Los proponentes Unión Temporal Puentes del Meta, Unión Temporal Guayuriba y Conconcreto S.A., dentro de la oportunidad legal, presentaron observaciones sobre los informes del comité evaluador.

- El comité evaluador mediante acta de Audiencia Pública de Adjudicación celebrada el día 21 de diciembre de 2005, resolvió las observaciones de la cada uno de los proponentes. Adicionalmente, decidió revisar nuevamente de oficio el ítem de los equipos de acuerdo a lo establecido en el pliego de condiciones.

- El comité evaluador concluyó modificar los puntajes otorgados tanto a la Unión Temporal Guayuriba como a Conconcreto S.A., pasando de 200 a 0 puntos en ese ítem, al no haberse demostrado con todos los documentos exigidos en el pliego de condiciones la propiedad de los equipos.

- El comité evaluador determinó un puntaje total de 765 a favor de la Unión Temporal Guayuriba y de 760 a Conconcreto S.A.

- La Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta, mediante la Resolución No. 645 del 21 de diciembre de 2005, adjudicó la licitación pública a la Unión Temporal Guayuriba.

- La Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta y la Unión Temporal Guayuriba, celebraron el contrato de Obra No. 2901 del 30 de diciembre de 2005.

1.3. Fundamento de derecho y normas violadas

Se citan como normas violadas las siguientes disposiciones:

Constitución Política: artículos 6, 13, 29, 83, 90, 209 y 228.
Ley 80 de 1993: artículos 23, 25 numeral 15 inciso 2°, 26 numeral 1 y 4 y 29.

Como sustento de lo anterior señaló la sociedad demandante que el acto administrativo a través del cual se adjudicó la licitación pública UC-LP-CO-019-2005, se encuentra viciado de nulidad, en tanto que el comité evaluador desconoció que dentro de la propuesta se anexaron todos los documentos que demostraban la propiedad sobre los equipos de trabajo exigidos para el cumplimiento del contrato de obra. Bajo esa circunstancia, el otorgamiento de cero puntos viola de manera flagrante los derechos que le asistían a dicho proponente.

Así entonces, la propuesta de Conconcreto S.A., era la que se ajustaba a los lineamientos previstos en el pliego de condiciones, y por lo tanto, la más favorable a los intereses de la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta.

Así las cosas, declarada la nulidad del acto administrativo a través del cual se adjudicó la licitación pública por haberse expedido de manera irregular y con

falsa motivación, conlleva a que deba declararse la nulidad absoluta del contrato con fundamento a lo previsto en el numeral 4° del artículo 44 de la Ley 80 de 1993.

1.4. Contestación de la demanda

1.4.1. Departamento del Meta

Contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de la misma, argumentando como razones de su defensa que el acto administrativo demandado fue expedido dentro del marco de la legalidad, obrando conforme a los principios contenidos en la Ley 80 de 1993.

Que la licitación pública UC-LP-CO-019-2005 fue adjudicada a la Unión Temporal Guayuriba, en tanto que dicha sociedad cumplía con las exigencias previstas en el pliego de condiciones, situación que no sucedió así con la sociedad Conconcreto S.A.

Que la licitación pública fue adelantada por la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta, entidad que gozaba de personería jurídica propia y que por tanto, el ente territorial nada tenía que ver con la responsabilidad que se pudiera llegar a atribuir dentro de la acción de controversias contractuales.

Propuso las excepciones de caducidad de la acción, presunción de buena fe, falta de legitimación de la causa por pasiva e inexistencia de la obligación.

1.4.2. Unión Temporal Guayuriba

Contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, argumentando como razones de su defensa que dicha Unión Temporal nada tiene que ver con lo pretendido por la sociedad demandante, ya que el acto administrativo demandado que adjudicó el contrato de obra fue expedido por la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta.

Propuso la excepción de caducidad de la acción alegando que el acto de adjudicación debía demandarse a través de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y que para la fecha de presentación ya habían fenecido los términos legales.

1.4.3. Agencia para la Infraestructura del Meta en calidad de sucesor procesal de la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta

Contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de la misma, argumentando como razones de su defensa que en ninguna norma se traspasaron a la Agencia para la Infraestructura del Meta las obligaciones contractuales asumidas por la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta. Por ello, no puede otorgársele la calidad de sucesor procesal.

2. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda fue presentada ante el Tribunal Administrativo del Meta, Corporación que la admitió[3]. El Departamento del Meta dentro de la oportunidad legal la contestó[4]. Se abrió a pruebas el proceso[5]. La sociedad demandante presentó solicitud de nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda[6]. El Tribunal Administrativo del Meta declara la nulidad solicitada[7]. Posteriormente, el Tribunal Administrativo del Meta declara de nuevo la nulidad de todo lo actuado y procede a admitir la demanda de la referencia[8]. Las entidades demandadas contestaron la demanda[9]. Se abrió a pruebas el proceso[10] y luego, se corrió traslado común a las partes y al Ministerio Público, para la presentación de los alegatos de conclusión[11].

Tanto la parte demandante como la Unión Temporal Guayuriba y el Departamento del Meta presentaron sus alegatos de conclusión, reafirmando lo expuesto en la demandante y en la contestación de las mismas, respectivamente.

El Ministerio Público no emitió concepto de fondo.

3. CONSIDERACIONES DE LA SALA

No advirtiéndose ninguna causal que invalide lo actuado, procede a dictarse sentencia.

3.1. Competencia

El Artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, se refiere al tema de transición y vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo "CPACA", de la siguiente manera:

> *"ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.*
>
> *Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.*
>
> *Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior." (Subrayado de la Sala)*

---

[3] Folios 53 a 54 del expediente.
[4] Folios 60 a 63 del expediente.
[5] Folios 67 a 69 del expediente.
[6] Folios 92 a 96 del expediente.
[7] Folios 408 a 412 del expediente.
[8] Folios 479 a 488 del expediente.
[9] Folios 518 a 523; 650 a 652; 803 a 808 del expediente.
[10] Folios 653 a 654 del expediente.
[11] Folio 866 del expediente.

Teniendo en cuenta lo anterior, y como quiera que la demanda fue presentada el día 28 de abril de 2006, es claro que se deberá regir por las normas anteriores a la Ley 1437 de 2011, es decir, el Decreto – Ley 01 de 1984.

3.2. Ejercicio oportuno de la acción

El artículo 87 del Código Contencioso Administrativo preceptúa:

> *"ARTÍCULO 87. Modificado por el art. 17, Decreto Nacional 2304 de 1989, Modificado por el art. 32, Ley 446 de 1998. De las controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.*
>
> *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. La interposición de estas acciones no interrumpirá el proceso licitatorio, ni la celebración y ejecución del contrato. Una vez celebrado éste, la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato.*
>
> *El Ministerio Público o cualquier tercero que acredite un interés directo podrá pedir que se declare su nulidad absoluta. El juez administrativo queda facultado para declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso. En todo caso, dicha declaración sólo podrá hacerse siempre que en él intervengan las partes contratantes o sus causahabientes.*
>
> *En los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la jurisdicción contencioso administrativa se aplicará la regulación del proceso ejecutivo singular de mayor cuantía contenida en el Código de Procedimiento Civil." (Subrayado de la Sala)*

Según lo dispuesto en la norma transcrita, los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, serán demandables mediante la acción de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, dentro de los treinta días siguientes a su comunicación, notificación o publicación. A su vez indica, que una vez celebrado el negocio jurídico, la ilegalidad de esos actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato.

Teniendo en cuenta lo anterior, se tiene que si bien la parte demandante pretende la nulidad del acto a través del cual se adjudica una licitación pública, suscrito por el Director de la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta *-acto previo a la celebración del negocio jurídico-*, también lo es, que dentro del libelo demandatorio persigue la nulidad absoluta del contrato de obra No. 2901 de 2005, suscrito entre la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta y la Unión Temporal Guayuriba.

Ante esa circunstancia, es claro que la nulidad de ese acto expedido previo a la celebración del negocio jurídico, solo es posible invocarlo como fundamento

de nulidad absoluta del contrato de obra, a través de la acción contractual y no de la nulidad y restablecimiento del derecho, como así lo pretendieron hacer ver las entidades demandadas con la interposición de la excepción de caducidad del medio de control de la referencia.

Habiéndose aclarado ello, se tiene que al tenor de lo previsto en el numeral 10 del artículo 136 ibídem, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, la acción de controversias contractuales en términos generales deberá instaurarse dentro de los dos (2) años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. En lo que respecta a la nulidad absoluta el literal e) dispone que "*podrá ser alegada por las partes contratantes, por el Ministerio Público o cualquier persona interesada, dentro de los dos (2) años siguientes a su perfeccionamiento*".

En ese sentido, se tiene que el contrato de obra No. 2901 de 2005 fue suscrito por las partes el día 30 de diciembre de 2005 tal y como consta a folio 30 del expediente. Como quiera que la demanda fue presentada el día 28 de abril de 2006, la Sala advierte que la acción se interpuso dentro del término previsto en la Ley.

3.3. Problema jurídico

La controversia consiste en dilucidar si hay lugar a declarar la nulidad absoluta del contrato estatal de obra No. 2901 de 2005 suscrito entre la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta y la Unión Temporal Guayuriba, para la construcción del puente vehicular sobre el rio Guayuriba y obras de adecuación vial en el Municipio de San Carlos de Guaroa – Inspección Palmeras - Meta, al haberse configurado la causal prevista en el numeral 4° del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, consistente en la declaratoria de nulidad del acto administrativo en que se fundamentó.

Para ello, se hará un estudio del marco normativo, luego un recuento del material probatorio y por último, se descenderá al caso concreto.

3.3.1. Marco normativo y jurisprudencial

El artículo 44 de la Ley 80 de 1993 preceptúa:

> *"ARTÍCULO 44. DE LAS CAUSALES DE NULIDAD ABSOLUTA. Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:*
>
> *1o. Se celebren con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley;*
>
> *2o. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal;*
>
> *3o. Se celebren con abuso o desviación de poder;*
>
> *4o. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y*

> *5o. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta ley." (Subrayado de la Sala)*

La Sección Tercera "Subsección A" del Honorable Consejo de Estado en sentencia de fecha 27 de marzo de 2014. Expediente: 25000232600019980281401 (26939). Actor: PRODUCTORA DE CARNES UBATE PCU LTDA. Demandada: MUNICIPIO DE UBATE Acción: CONTRACTUAL. Consejero Ponente: HERNAN ANDRADE RINCON, precisó que no solo se han adoptado como causales de nulidad absoluta los casos determinados en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, sino también aquellos eventos establecidos en el Código Civil como constitutivos de nulidad absoluta de los actos o contratos - según las previsiones de sus artículos 6 y 1741-. En dicha providencia estableció:

> *"(…) Así las cosas, forzoso resulta concluir que los contratos estatales serán nulos de manera absoluta i) en los eventos previstos en los artículos 6 y 1741 del Código Civil y, ii) en los casos específicamente determinados en los numerales del transcrito artículo 44 de la Ley 80.*
>
> *En ese contexto, al integrar en un solo y único listado todas las causales de nulidad absoluta, resulta posible señalar que las siguientes son las causales de nulidad absoluta de los contratos estatales:*
> *a).- Los actos ejecutados contra expresa prohibición de la ley;*
> *b).- Ilicitud en el objeto;*
> *c).- Ilicitud en la causa;*
> *d)- Falta de la plenitud de los requisitos o de la forma solemne que las leyes prescriban para el valor del correspondiente contrato, en consideración a su naturaleza y no a la calidad o estado de las partes;*
> *e).- Incapacidad absoluta de quien o quienes concurren a su celebración;*
> *f).- Celebración del contrato con personas incursas en causales de inhabilidad o de incompatibilidad previstas en la Constitución Política o en la ley;*
> *g).- Celebración del contrato contra expresa prohibición constitucional o legal;*
> *h).- Celebración del contrato con abuso o desviación de poder;*
> *i).- Declaración de nulidad de los actos administrativos en que se fundamenten los respectivos contratos estatales, y*
> *j).- Celebración del contrato con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata la propia Ley 80."*

Por su parte, el artículo 45 ibídem modificado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998[12] dispone:

---

[12] Artículo modificado por el inciso 3o. del artículo 32 de la Ley 446 de 1998 'por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia', publicada en el Diario Oficial No. 43.335 de 8 de julio de 1998, que modifica el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, según lo expresa la Corte Constitucional en Sentencia C-1048-01 de 4 de octubre de 2001, '...iii) Por fuera del tema de la separabilidad de los actos previos, la disposición en comento también modificó el artículo 45 de la Ley 80 de 1993, que había ampliado la titularidad de la acción de nulidad absoluta de los contratos estatales, al haber dispuesto que podía ser alegada '...por las partes, por el agente del Ministerio Público, por cualquier persona o declarada de oficio...' Ahora, según el inciso tercero no acusado de la disposición bajo examen, solamente **'cualquier tercero que acredite un interés directo podrá pedir que se declare su nulidad absoluta**'.

> *"ARTÍCULO 45. DE LA NULIDAD ABSOLUTA. La nulidad absoluta podrá ser alegada por las partes, por el agente del ministerio público, por cualquier persona o declarada de oficio, y no es susceptible de saneamiento por ratificación.*
>
> *En los casos previstos en los numerales 1o., 2o. y 4o. del artículo anterior, el jefe o representante legal de la entidad respectiva deberá dar por terminado el contrato mediante acto administrativo debidamente motivado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre."*

3.3.2. Material probatorio

Es importante señalar que se aportan con la demanda los siguientes documentos los cuales, a pesar de que puedan estar en copias simples serán valorados acogiendo el criterio jurisprudencial de la Sala Plena del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo[13], pues no cuentan con reparos de ningún tipo. Ellos son:

- Copia del Pliego de Condiciones definitivos de la Licitación Pública UC-LP-CO-019-2005 (folios 129 a 144 del expediente).

- Copia del adenda No. 1, No. 2, No. 3 y No. 4 de la Licitación Pública UC-LP-CO-019-2005 (folios 145 a 148; 152; 160 a 161 del expediente).

- Copia de la oferta presentada por el proponente CONCONCRETO S.A., dentro de la Licitación Pública UC-LP-CO-019-2005 (folios 211 a 402 del expediente).

- Copia de la Resolución No. 518 del 9 de noviembre de 2005, proferida por el Director de la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta, a través de la cual se designó el comité evaluador (folios 515 a 516 del expediente).

- Copia del acta de evaluación del proceso de licitación pública UC-LP-CO-019-2005 del 23 de noviembre de 2005, suscrito por el Comité Evaluador en donde se determinó como mejor propuesta la de Unión Temporal Guayuriba (folios 149 a 151 del expediente).

- Copia del acta de Audiencia Pública de Adjudicación celebrada el día 21 de diciembre de 2005 dentro de la cual se dispuso entre otras cosas lo siguiente:

> *"(…) De acuerdo a lo acontecido en el acto de adjudicación de la licitación UC-LP-CO-017-2005, el comité técnico evaluador ha decidido revisar la evaluación realizada en el tema de los equipos de acuerdo a lo establecido en el pliego de condiciones, Numeral 2.5.5.4., así se determina que de acuerdo a los documentos soportes necesarios para acreditar la disponibilidad de los equipos son:*
>
> *Para equipos propios:*
> - *Factura comercial o manifiesto de aduana o contrato de compraventa.*
> - *Certificado del Contador*
> - *Estar registrado en el RUP.*
>
> *Para equipos Alquilado:*

---

[13] Sala Plena del Consejo de Estado sentencia de fecha 30 de septiembre de 2014. Expediente: 11001-03-15-000-2007-01081-00. Actor: Adriana Gaviria Vargas. Demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

- *En alquiler.*
  ** Carta de disponibilidad firmada por el propietario del equipo.*
  ** Factura comercial o manifiesto de aduana o contrato de compraventa.*
- *Contrato de Leasing.*

Con esto parámetros se revisa la documentación presentada por cada uno de los oferentes encontrando lo siguiente:

DOCUMENTO PRESENTADO	*CONCONCRETO*		*U.T. PUENTES DEL META*		*U.T. GUAYURIBA*	
	TELESFERICO	*GATO*	*TELESFERICO*	*GATO*	*TELESFERICO*	*GATO*
PROPIOS						
FACTURA O MANIFIESTO DE ADUANA O CONTRATO DE COMPRAVENTA	*SI*	*SI*	*NO*	*SI*	*NO*	*NO*
CERTIFICADO DE CONTADOR	*NO*	*NO*	*NO*	*N.A.*	*SI*	*SI*
RUP	*SI*	*SI*	*NO*	*N.A.*	*SI*	*SI*
PUNTAJE ASIGNADO	*0 PUNTOS*		*100 PUNTOS*		*0 PUNTOS*	

N.A. NO APLICA

(…) ***5. RECOMENDACIONES DEL COMITÉ EVALUADOR***

De acuerdo con los resultados de la evaluación, las observaciones presentadas y las respuestas dadas a cada una de éstas, las cuales produjeron cambios en el orden informe de evaluación, éste quedará así:

OFERENTES	*CAPACIDAD ECONOMICA*		*CALIFICACION EXPERIENCIA*	*CALIFICACION TECNICA*	*CALIFICACION ISO 9001*	*APOYO A LA INDUSTRIA NACIONAL*	*PUNTAJE TOTAL*
CONCONCRETO	*240*	*120*	*300*	*-*	*10*	*90*	*760*
U.T. PUENTES DEL META	*250*	*150*	*100*	*100*	*10*	*90*	*700*
U.T. GUAYURIBA	*230*	*135*	*300*	*-*	*10*	*90*	*765*

(…).” (Folios162 a 210 del expediente)

- Copia de la Resolución No. 645 del 21 de diciembre de 2005, *“Por medio de la cual se adjudica una Licitación Pública”*, proferida por el Director de la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta, dentro de la cual se resolvió lo siguiente:

*“**ARTICULO PRIMERO:** Adjudicar la Licitación Pública No. UC-LP-CO-019-2005 cuyo objeto era la “**CONSTRUCCION DEL PUENTE VEHICULAR SOBRE EL RIO GUAYURIBA Y OBRAS DE ADECUACION VIAL EN EL MUNICIPIO DE SAN CARLOS DE GUAROA – INSPECCION PALMERAS – META”**, al proponente **UNION TEMPORAL GUAYURIBA**, Representada Legalmente por **DIEGO JARAMILLO GOMEZ**, con C.C. 396.037 de Bogotá, por un valor de **SIETE MIL CIENTO CINCUENTA Y SEIS MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS VEINTE PESOS CON OCHENTA CENTAVOS MONEDA CORRIENTE ($7.156.769.620,80)**, ya que la propuesta cumple con las exigencias requeridas en los pliegos de condiciones y resulta favorable para la entidad. (…).” (Folios 14 a 16 del expediente)*

- Copia del contrato de Obra No. 2901 del 30 de diciembre de 2005 suscrito entre la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA PROYECTOS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL DEPARTAMENTO DEL META y la UNIÓN TEMPORAL GUAYURIBA, para la construcción del puente vehicular sobre el rio Guayuriba y obras de adecuación vial en el Municipio de San Carlos de Guaroa – Inspección Palmeras – Meta (folios 18 a 30 del expediente).

- Dictamen pericial rendido dentro del proceso por perito ingeniero CARLOS MARIO LOPERA GIRALDO, en cual señaló lo siguiente:

> *"(…) Sobre la capacidad técnica, para proponente CONCONCRETO SA y en relación con los tres (3) documentos solicitados para acceder al puntaje máximo, tenemos*
>
> *A FOLIOS 194 AL 206, se observa el formulario 7- RELACION DE EQUIPOS, contratos de compraventa, acta de entrega de los equipos y manifiestos de aduana.*
>
> *A FOLIO 212, existe la certificación de contador público con la firma respectiva donde manifiesta la propiedad de los mismos.*
>
> *A FOLIO 69 al 76, está la relación de equipo en el RUP de la Sociedad CONCONCRETO SA, donde puede leerse, los equipos solicitados por la entidad licitante.*
>
> *Sobre la capacidad de los equipos, para el Proponente CONCONCRETO SA y en relación con los tres (3) DOCUMENTOS SOLICITADOS PARA acceder al puntaje máximo tenemos:*
>
> *"TELESFERICO CON CAPACIDAD DE 5 TONELADAS" (Formulario 7)*
> *"Equipos de tensionamiento para construcción de puentes" (Formulario 7).*
>
> *"GATO HIDRAULICO DE DOBLE ACCION (…) 3030KN (…)." (Compraventa – Manifiesto de aduana)*
> *GATO HIDRAULICO (…)" - (Compraventa – Manifiesto de aduana)*
> *"BOMBAS TENSIONAMIENTO (…)" - (Compraventa – Manifiesto de aduana)*
> *"BOMA DE INYECCION (…)" - (Compraventa – Manifiesto de aduana)*
>
> *"Equipo completo de tensionamiento (Gato hidráulico de doble acción para tensionamiento (…) 2 unidades. Capacidad 3030KN (RUP FOLIOS 69SS Y CERTIFICACION CONTADOR FOLIO 212)*
> *"Bombas de tensionamiento Marca power Team. Med 13 (4 Unidades) (…)." (RUP FOLIOS 69SS Y CERTIFICACION CONTADOR FOLIO 212)*
>
> *Bomba de inyección para Hormigón (…)" (RUP FOLIOS 69SS Y CERTIFICACION CONTADOR FOLIO 212)*
>
> *"Carro de avance (…) 2. Unidades (…)" (RUP FOLIOS 70SS Y CERTIFICACION CONTADOR FOLIO 212)*
>
> *"Carro de avance Diseño Conconcreto (…)" LP 6000-2V- Capacidad 6000 Kg (…)" "Malacate Migal (…)" …LP6100CC. Capacidad 6000Kg (…)-(RUP FOLIOS 69SS Y CERTIFICACION CONTADOR FOLIO 212)*
>
> *Esta información obra en el RUP del proponente CONCONCRETO SA- FOLIOS 69 a 76 y con la misma descripción obra a folio 212 en certificación del contador.*

> *(…) Por otra parte, y para corroborar el primer informe de evaluación que otorga 200 puntos por Capacidad Técnica a la propuesta presentada por el Proponente CONCONCRETO SA, existe a folio 212 de su propuesta certificación de contador público sobre la propiedad de los equipos exigidos. Hecho que sumado a la verificación de los otros (2) documentos (Folios 69 al 76 RUP y 195 a 2006 (sic) –COMPRAVENTA). Documentos exigidos para cumplir con este requisito de calificación de propuesta, este proponente obtiene los 200 puntos correspondientes. Los tres (3) documentos exigidos fueron: "Contrato de compraventa, inscripción en el RUP y certificación del contador"*
>
> *(…) Proponente CONCONCRETO SA= 985 PUNTOS*
> *Proponente UNION TEMPORAL PUENTES DEL META = (0) PUNTOS*
> *Proponente UNION TEMPORAL GUAYURIBA= 790 PUNTOS (…)." (…)*
> *(Folios 738 a 753 del expediente)*

3.3.3. Caso concreto

Descendiendo al sub judice, la Sala analizará la causal alegada por la parte demandante con la cual pretende se declare la nulidad absoluta del contrato de obra No. 2901 del 30 de diciembre de 2005 suscrito entre la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA PROYECTOS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL DEPARTAMENTO DEL META y la UNIÓN TEMPORAL GUAYURIBA, y que como consecuencia de ello, se le reconozca y pague la utilidad dejada de percibir al no habérsele adjudicado dicho negocio jurídico.

En ese sentido debe decirse, que la parte actora alega que el mencionado contrato de obra se encuentra viciado de la nulidad prevista en el numeral 4° del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, en tanto que la decisión contenida en la Resolución de adjudicación de la licitación pública se fundamentó teniendo en cuenta lo dispuesto por el comité evaluador dentro de la Audiencia celebrada el día 21 de diciembre de 2005, en donde una vez revisada nuevamente la documentación que sirvió de soporte para demostrar la propiedad sobre los equipos requeridos dentro del objeto contractual, advirtió la falta de cumplimiento de alguno de los requisitos exigidos en el numeral 2.5.5.4., del pliego de condiciones. Dicho incumplimiento, ocasionó que se modificara la puntuación otorgada en el ítem de capacidad técnica tanto de la Unión Temporal Guayuriba como de Conconcreto S.A., pasando de 200 o 0 puntos.

Sin embargo, para la sociedad demandante el comité evaluador incurrió en error, por cuanto de los documentos allegados dentro de la propuesta presentada en su momento a la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta, se encontraban todos aquellos requeridos por el numeral 2.5.5.4., del pliego de condiciones, para demostrar la propiedad de los equipos necesarios para ejecutar la obra, esto es, las facturas comerciales, manifiesto de aduana y contrato de compraventa.

El numeral 2.5.5.4., del pliego de condiciones de la licitación pública No. UC-LP-CO-019-2005 señalaba:

> ***"2.5.5.4. EQUIPO REQUERIDO***
>
> *El proponente deberá presentar el formulario N° 7, en el que relacionará el equipo que requiere para ejecutar la obra y acreditar su disponibilidad.*

El proponente favorecido con la adjudicación del contrato está obligado a suministrar y poner al servicio de la obra, todo el equipo que se requiera para la debida ejecución de la misma y a mantenerlo en excelentes condiciones de funcionamiento, so pena de incurrir en causal de incumplimiento del contrato y en consecuencia, hacerse acreedor a las sanciones contractuales a que haya lugar.

El equipo mínimo requerido para ejecutar las obras es el siguiente:

EQUIPO	***CANTIDAD DE UNIDADES***
Telesférico con capacidad mínima de 5 Ton	*1*
Equipos de tensionamiento para la construcción de puentes (gatos hidráulicos de mínima 1280 Ton)	*2*

El equipo debe ser propio o alquilado, demostrando la propiedad con factura comercial, manifiesto de aduana, contrato de compraventa. Si es alquilado, este se acreditara con el contrato de leasing o con los mismos documentos relacionados para el equipo propio y con una carta de disponibilidad firmada por el propietario del equipo.

Cuando se trate de consorcios o uniones temporales, el equipo se acreditará como propio, si el equipo figura a nombre de cualquiera de los integrantes del consorcio o unión temporal.

El equipo acreditado por el oferente como propio deberá ser certificado por el contador público y estar registrado en la relación de equipos del registro único de proponentes de la cámara de comercio."

Para demostrar el cumplimiento de lo antes exigido, la sociedad demandante en la propuesta presentada a la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta allegó los siguientes documentos:

- Certificado de Inscripción en el Registro Único de Proponentes "RUP".

- Formulario No. 7 Relación de equipo propios en el cual consta un telesferico con capacidad de 5 toneladas y dos equipos de tensionamiento para la construcción de puentes.

- Contrato de compraventa celebrado entre STUP DE COLOMBIA LIMITADA (vendedor) y CONCONCRETO S.A. (comprador) de los siguientes equipos: un gato hidráulico de doble acción, gato hidráulico, cuatro bombas de tensionamiento y una bomba de inyección.

- Manifiesto de aduanas de un gato hidráulico de doble acción, gato hidráulico, cuatro bombas de tensionamiento y una bomba de inyección.

- Certificación del 31 de octubre de 2005, expedida por el Contador Público de CONCONCRETO S.A., en el cual hace constar lo siguiente:

"El suscrito contador público de ConConcreto S.A., identificado con cédula de ciudadanía No. 70.054.158 certifica que los siguientes equipos son de propiedad de la firma ConConcreto S.A.:

- *Equipo Completo de tensionamiento (gato hidráulico de doble acción para tensionamiento marca Freyssinet K350 (2 unidades), Capacidad 3.030 KN. Según contrato de compraventa de equipos de construcción a Stup de Colombia Ltda. del 25 de octubre de 2005.*
- *Bomba de tensionamiento marca Power Temm Leeson, Mod B (4Unidades). Según contrato de compraventa de equipos de construcción a Stup de Colombia Ltda. del 25 de octubre de 2005.*
- *Bomba Inyección para Hormigón Marca Many. (1 unidad). Según contrato de compraventa de equipos de construcción a Stup de Colombia Ltda del 25 de octubre de 2005.*
- *Carros de Avance (Reechi) (2 unidades). Según factura 0433 de Reechi – G.L.F. de marzo 1 de 1999.*
- *Carros de Avance (Diseño de ConConcreto S.A.) (2 unidades). Según certificación del revisor fiscal.*
- *Malacate Migal Galinet LP-6006-2V. Capacidad 6000 Kg. Según Registro de Importación No. L.191100 0356086.*
- *Malacate Migal Galinet L-6100-CC. Capacidad 6000 Kg. Según Registro de Importación No. L.191100 0381700."*

Revisada la anterior documentación, la Sala encuentra que si bien dentro de los documentos anexados dentro de la propuesta presentada por la sociedad CONCONCRETO S.A. a la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta, se observan el formulario No. 7, la certificación expedida por el contador público, el Certificado de la Inscripción del Registro Único de Proponentes, los contratos de compraventa y los manifiesto de aduana, también lo es, que con ellos no se cumple a cabalidad con las exigencias previstas en el numeral 2.5.5.4., del pliego de condiciones, por cuanto uno de los equipos mínimos requeridos como lo es el Telesférico con capacidad mínima de 5 toneladas, no aparece certificado como propio por parte del Contador Público, lo cual es de carácter obligatorio según la redacción del inciso final de ese numerario que estableció como verbo rector *"deberá"*.

Así las cosas, y al no aparecer enlistado el telesferico con capacidad mínima de 5 toneladas en la certificación expedida por parte del contador público donde hizo constar los equipos propios de CONCONCRETO S.A., es claro que la sociedad demandante incurrió en una omisión que le impedía le fueran otorgados 200 puntos, lo cual demuestra que la decisión adoptada en ese sentido por el comité evaluador estuviere ajustada a derecho, sin que se vislumbre falsa motivación en el acto administrativo motivo de reproche.

Debe indicarse además, que aun cuando en el dictamen pericial el ingeniero CARLOS MARIO LOPERA GIRALDO, concluyó que la sociedad demandante sí había allegado dentro de la licitación pública todos los documentos exigidos en el numeral 2.5.5.4., del pliego de condiciones, debiéndosele otorgar por ello en el ítem de capacidad técnica una calificación de 200 puntos, y que al ser la mejor propuesta tenía derecho al reconocimiento y pago de la utilidad dejaba de percibir por no habérsele adjudicado el contrato de obra, lo cierto es que se advierte que a esa conclusión llegó analizando la misma documentación que fue objeto de estudio en el medio de control de la referencia, misma que la Sala consideró no satisfacía la exigencia prevista, tal y como así lo señaló en párrafos precedentes y frente a la cual concluyó no se incluía un requisito ineludible.

De conformidad con ello, frente al único cargo, al no haberse demostrado que a la sociedad CONCONCRETO S.A., le asistía el derecho a que le fuera

adicionado al ítem de capacidad técnica el puntaje pretendido, se entiende entonces, que la mejor propuesta presentada fue la de la UNION TEMPORAL GUAYURIBA, a la que precisamente se le adjudicó la licitación pública y con la cual la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta suscribió el contrato de obra No. 2901 de 2005.

En atención a todo lo expuesto, es del caso denegar las pretensiones de la demanda.

4. Otros aspectos

4.1. Costas. La Sala se abstendrá de condenar en costas[14], a la parte vencida por cuanto no asumió en el proceso una conducta que hiciera merecedora a esa sanción, tales como temeridad, irracionalidad absoluta a su pretensión, dilación sistemática del trámite o en deslealtad.

4.2. Comunicación y remisión. Se ordenará que por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca, se remita copia de esta sentencia por correo –Electrónico si aparece registrado o postal- a las partes y al Ministerio Público con carácter de mera información; y el expediente al Tribunal Administrativo del Meta para que prosiga con los trámites procesales, incluido el de notificación de la sentencia.

5. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

FALLA

PRIMERO.- DECLARESE no probada la excepción de caducidad de la acción propuesta por el Departamento del Meta y la Unión Temporal Guayuriba, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO.- NIEGUENSE las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO.- ABSTENERSE de condenar en costas en esta instancia.

CUARTO.- ORDENESE que por Secretaría del Tribunal Administrativo del Meta, se liquiden los gastos del proceso y si lo hubiere, devolver a la sociedad demandante el saldo respectivo.

QUINTO.- ORDENESE que previas las anotaciones de rigor, por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca: (i) Se remita copia de esta providencia por correo –Electrónico si aparece registrado o postal- a las partes y al Ministerio Público con carácter de mera información. (ii) Se devuelva el

---

[14], Sentencia del Consejo de Estado del 1 de junio de 2017- Sección Segunda. C.P. Sandra Liseth Ibarra Vélez. Demandante: Isabel Cecilia Herrera Gutiérrez. Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil y Universidad de Pamplona.

expediente al Tribunal Administrativo del Meta, para que prosigan los trámites procesales que correspondan, incluido el de notificación de la sentencia.

SEXTO.- ORDENESE que en firme en el Tribunal Administrativo del Meta esta decisión, se archive el expediente, previos sus registros.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se hace constar que el anterior proveído fue aprobado por la Sala en sesión virtual de la fecha

LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada

LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado

YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO
Magistrada