

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado Ponente: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, siete (07) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2

REFERENCIA:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	CONSORCIO MEJORAMIENTO VIAL 2018 - CARLOS ENRIQUE PRIETO INOCENCIO - IVONNE MARITZA PUERTA ORTIZ
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO DEL VICHADA
RADICACIÓN:	50001-23-33-000-2018-00363-00

I. AUTO

Decide la Sala sobre la admisión o rechazo de la demanda que promueve el CONSORCIO MEJORAMIENTO VIAL 2018, conformado por CARLOS ENRIQUE PRIETO INOCENCIO e IVONNE MARITZA PUERTA ORTIZ, a través de apoderado, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra el DEPARTAMENTO DEL VICHADA.

II. ANTECEDENTES

Mediante demanda presentada el 30 de octubre de 2018¹, el CONSORCIO MEJORAMIENTO VIAL 2018, conformado por CARLOS ENRIQUE PRIETO INOCENCIO e IVONNE MARITZA PUERTA ORTIZ, a través de apoderado, ejerció el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, (artículo 138 de la Ley 1437 de 2011) en contra del DEPARTAMENTO DEL VICHADA, formulando las siguientes:

1. PRETENSIONES²:

"PRIMERA: que se declare la nulidad respecto a:

1.1.- Que se declare que es nulo el acto administrativo contentivo en la Resolución No 247 del 21 de mayo de 2018, proferida por el Gobernador del Vichada., mediante la cual se resuelve la solicitud de revocatoria contra la resolución No. 230 del 11 de mayo de 2018 "por la cual se adjudica el proceso de licitación Pública GV-OAJ-LP-005 DE 2018"

¹ Según acta individual de reparto obrante a folio 1774

² Folios 4-6 cuaderno principal 1

1.2.- Que se declare que es nulo el acto administrativo contentivo en la Resolución No 230 del 11 de mayo de 2018, proferida por el Gobernador del Vichada., mediante "por la cual se adjudica el proceso de licitación Pública GV-OAJ-LP-005 DE 2018"

1.3.- Que se declare que es nulo el acto administrativo contentivo de la audiencia de adjudicación el proceso de licitación Pública GV-OAJ-LP-005 DE 2018" de fecha 11 de mayo de 2018. Como quiera que se habilito y adjudico el proceso de la referencia al proponte UNION TEMPORAL U.T VIAS PUERTO CARREÑO representada legalmente por EDGAR EDUARDO JIMENES HURTADO, como quiera no cumplir con los requisitos habilitantes.

1.4.- Que se declare que es nulo parcialmente el acto administrativo contentivo de la audiencia de adjudicación el proceso de licitación Pública GV-OAJ-LP-005 DE 2018" de fecha 11 de mayo de 2018. En lo referido y Como quiera que se habilito y adjudico el proceso de la referencia al proponte UNION TEMPORAL U.T VIAS PUERTO CARREÑO representada legalmente por EDGAR EDUARDO JIMENES HURTADO, como quiera no cumplir con los requisitos habilitantes.

1.5.- Que se declare que es nulo parcialmente el acto administrativo contentivo informe final de evaluación al proceso de licitación Pública GV-OAJ-LP-005 DE 2018" de fecha 09 de mayo de 2018. En lo referido a habilitar en el proceso de la referencia al proponte UNION TEMPORAL U.T VIAS PUERTO CARREÑO representada legalmente por EDGAR EDUARDO JIMENES HURTADO, como quiera no cumplir con los requisitos habilitantes.

1.6.- Que se declare que es nulo parcialmente el acto administrativo contentivo informe de evaluación al proceso de licitación Público GV-OAJ-LP-005 DE 2018" de fecha 11 de abril de 2018. En lo referido a habilitar en el proceso de la referencia al proponte UNION TEMPORAL U.T VIAS PUERTO CARREÑO representada legalmente por EDGAR EDUARDO JIMENES HURTADO, como quiera no cumplir con los requisitos habilitantes.

1.7. Que se declare que es nulo parcialmente los actos administrativos conexos de evaluación al proceso de licitación Pública GV-OAJ-LP-005 DE 2018" de fecha 09 de mayo de 2018. En lo referido a habilitar en el proceso de la referencia al proponte UNION TEMPORAL U.T VIAS PUERTO CARREÑO representada legalmente por EDGAR EDUARDO JIMENES HURTADO, como quiera no cumplir con los requisitos habilitantes.

SEGUNDO.- que se realicen las siguientes DECLARACIONES:

2.1.- Que se declare que el CONSORCIO MEJORAMIENTO VIAL 2018, se presentó a la licitación Pública GV-OAJ-LP-005 DE 2018, y que su propuesta obtuvo el siguiente puntaje: Calificación. Financiera. Hábil, calificación jurídica Hábil, calificación y evaluación DIAGRAMA DE GRANT: 80 Puntos, VALOR Agregado 250 puntos, Apoyo a la industria nacional: 200 Puntos, valor económico 400 puntos Total: 930, por tanto ser ganador del proceso de licitación referido.

2.2 Que se declare que DEPARTAMENTO DEL VICHADA, no observó una conducta

Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
 Radicación: 50001-23-33-000-2018-00363-00
 Auto: Rechaza demanda
 EAMC

seria con respecto al tratamiento de la oferta presentada por EL CONSORCIO MEJORAMIENTO VIAL 2018, y le negó la adjudicación en primer orden de elegibilidad.

TERCERO: Que se realicen las siguientes condenas a título de restablecimiento de derecho así:

3.1. - Que se condene al DEPARTAMENTO DEL VICHADA a pagar a favor de CONSORCIO VIAL DEL META 2018; la suma de \$419'643.735, por concepto de utilidades dejadas de percibir (5%) con la no adjudicación del proceso licitatorio de GV-OAJ-LP-005 DE 2018.

3.2. - Que se condene al DEPARTAMENTO DEL VICHADA a pagar a favor de CONSORCIO VIAL DEL META 2018, el monto equivalente al 30% del valor de la oferta presentada por la UNION TEMPORAL U.T VIAS PUERTO CARREÑO representada legalmente por EDGAR EDUARDO JIMENES HURTADO, más este mismo porcentaje de la cifra de dinero que pueda resultar facturada y pagada por el contratista y el DEPARTAMENTO DEL VICHADA, en caso de prórroga del contrato nacido con ocasión de la licitación pública GV-OAJ-LP-005 DE 2018. por concepto de daño material, lucro cesante y daño emergente, debidamente indexado.

3.3.- Que se condene al DEPARTAMENTO DEL VICHADA a pagar a favor del CONSORCIO MEJORAMIENTO VIAL 2018., la suma de 20 salarios mínimos mensuales legales vigentes por concepto de costo de elaboración de la propuesta y pago del pliego de condiciones, suma ésta debidamente indexada.

3.4.- Que se condene al DEPARTAMENTO DEL VICHADA a pagar a favor de CONSORCIO MEJORAMIENTO VIAL 2018., el monto del valor de la póliza de seriedad de la oferta que presentó, dentro del proceso licitatorio GV-OAJ-LP-005 DE 2018. suma ésta debidamente indexada.

3.5 - Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y condenas se ordene al DEPARTAMENTO DEL VICHADA., a pagar dentro de los 30 días siguientes a la ejecutoria de la sentencia a título de restablecimiento del derecho los perjuicios sufridos por el consorcio mejoramiento vial 2018.

(...)"

2. LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA³:

Fundamenta las pretensiones de la demanda en los hechos que a continuación la Sala resume:

EL DEPARTAMENTO DEL VICHADA abrió el proceso de licitación pública GV-OAJ-LP-005 de 2018, con el objeto de "MEJORAMIENTO DE LA VÍA RUTA 40VC03 AL Y (INICIO VÍA LA DIGNIDAD) MUNICIPIO DE PUERTO CARREÑO - PUERTO NARIÑO MUNICIPIO DE CUMARIBO, VICHADA.", en el cual participó el consorcio MEJORAMIENTO VIAL 2018 presentando una propuesta técnica y económica acorde con el pliego de condiciones.

³ Folios 1-4 cuaderno principal 1

Mediante Resolución No. 230 del 11 de mayo de 2018, "POR LA CUAL SE ADJUDICA EL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA GV-OAJ-LP-005 DE 2018", el DEPARTAMENTO DE VICHADA procedió a adjudicar el proceso contractual a un proponente distinto a quien acá obra como demandante.

Inconforme con la anterior decisión, el apoderado del CONSORCIO MEJORAMIENTO VIAL 2018 solicitó la revocatoria directa de la Resolución No. 230 del 11 de mayo de 2018.

A través de la Resolución No. 247 del 21 de mayo de 2018, el DEPARTAMENTO DEL VICHADA dispuso negar la solicitud de revocatoria directa contra la Resolución No. 230 del 11 de mayo de 2018.

3. ACTUACIONES PREVIAS

Por medio de auto del 11 de diciembre de 2018⁴, se inadmitió la demanda al carecer de algunos requisitos formales, advirtiendo que una vez allegada la documentación requerida se procedería a realizar el estudio de caducidad de la acción.

Con escrito radicado el 15 de enero de 2015 (fols. 1779-1871), el apoderado de la parte actora procedió a subsanar la demanda oportunamente.

Previo al estudio de admisión de la demanda, corresponde a la Sala determinar si la demanda se presentó oportunamente, o si por el contrario, para la fecha de su presentación había operado el fenómeno de la caducidad, ya que este es un presupuesto de la acción, y se encuentra consagrada como una de las causales de rechazo de plano que consagra el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el artículo 169 numeral 1°.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

El artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo determinó los casos en los cuales será procedente el rechazo de la demanda indicando:

"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 fuera del texto).*

⁴ Folios 1776 y 1777

Doctrinariamente se ha considerado que, respecto del fenómeno jurídico de la caducidad, obedece a la necesidad del Estado de imprimirle estabilidad a las situaciones jurídicas, acabando con la duda de que sus actos puedan llegar a ser anulados en cualquier tiempo, una vez expedidos. También se ha sostenido que el fin de la caducidad es el de preestablecer el tiempo en el cual el derecho debe ser ejercido y para darle así firmeza a las situaciones jurídicas.

Al respecto el Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia sobre el tema de la caducidad, ha sostenido que:

"Ahora bien, esta Corporación ha señalado que, para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinados medios de control no se ejerzan en un término específico. En este sentido, los interesados tienen la carga procesal de poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional del Estado dentro del plazo fijado por la ley o, de no hacerlo en tiempo, no podrán obtener la satisfacción del derecho reclamado por la vía jurisdiccional."

Las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que ciertas situaciones jurídicas permanezcan indefinidas en el tiempo. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio del derecho de acción, acudan a la jurisdicción con el fin de satisfacer sus pretensiones."⁵

Así mismo, en reciente pronunciamiento, la Sección Segunda del Consejo de Estado ha determinado que el acto que resuelva una solicitud de revocatoria directa no es susceptible de control judicial y por lo tanto a través de ésta no se revive los términos para demandar el acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en ese sentido señaló lo siguiente:

"Ahora bien, frente al acto administrativo demandado esto es, la Resolución 003431 de 2014, por el cual se resuelve una solicitud formulada por el apoderado del demandante ante Unidad Administrativa Especial Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales, es pertinente señalar que esta Corporación en reiteradas ocasiones ha expresado que el acto administrativo que decida una solicitud de revocación directa no es susceptible de recurso alguno, y el que la niegue no constituye acto administrativo definitivo por lo que dicha actuación no hace parte de la hoy llamada "actuación administrativa" y por lo tanto no genera una situación jurídica nueva o distinta a la del acto administrativo, de tal manera que la resolución que decidió la solicitud de revocatoria directa formulada por el demandante según lo establece el artículo 96 del C.P.A.C.A. ni la solicitud de revocatoria de un acto administrativo ni su decisión reviven los términos para demandar el acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo."

Esto implica que los términos el acto administrativo No 003431 de 07 de mayo de

⁵ Consejo de estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Subsección A. C.P.: Carlos Alberto Zambrano Barrera. 22 de junio de 2017. Radicación número: 05001-23-33-000-2014-00620-01(56738)

2014, por cual la entidad rechazó por improcedente la solicitud de revocatoria directa, no constituye un acto administrativo definitivo, toda vez que no modificó, ni creó una situación jurídica diferente por lo tanto no es susceptible de un control judicial por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En conclusión, la Resolución No 003431 de 07 de mayo de 2014, no es un acto demandable ante la jurisdicción contenciosa administrativa y, en consecuencia, la demanda que se interpuso contra esta es improcedente y frente a la resolución 04392 del 3 de junio de 2005 ha operado la caducidad, como bien lo sostuvo el Tribunal Administrativo, de tal manera que para la Sala no es de recibo cuando el demandante sostiene que se le está decidiendo una situación de fondo en un auto interlocutorio, lo anterior no es cierto, por cuanto una causal de rechazo es que los actos no sean susceptibles de control judicial.⁶

Así las cosas, frente a la pretensión de nulidad de la Resolución No. 247 del 21 de mayo de 2018, por la cual el DEPARTAMENTO DEL VICHADA negó la solicitud de revocatoria directa de la Resolución No. 230 del 11 de mayo de ese mismo año, es necesario resaltar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha "sostenido que el acto que niega la revocatoria directa no es demandable ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, puesto que no crea una situación jurídica nueva o diferente a la creada por el acto cuya revocatoria se pide"⁷, además, conforme al artículo 96 del C.P.A.C.A. "ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto" ante la jurisdicción contenciosa, de manera tal que, para efectos del cómputo del término de caducidad éste no podrá contarse desde la fecha de notificación de la resolución por la que se negó la solicitud de revocatoria directa.

Ahora bien, precisado lo anterior, en relación con la caducidad del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho el literal c) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 prescribe:

"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 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".

Conforme a lo anterior, resulta menester determinar en el *sub lite* a partir de qué momento se debe iniciar a contar el término de los 4 meses previstos en la norma acabada de transcribir.

⁶ Consejo de estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández. 2 de junio de 2016. Radicación número: 73001-23-33-000-2015-00090-01(3903-15)

⁷ Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto del 7 de octubre de 2016, radicado: 21.286.

Para el efecto, con el fin de establecer la fecha en que la demandante tuvo conocimiento de la Resolución No. 230 del 11 de mayo de 2018, observa la Sala, en primer lugar, que en el numeral 7° del acta de audiencia pública de adjudicación del proceso de licitación No. GV-OAJ-LP-005 de 2018, realizada el mismo 11 de mayo de 2018⁸, se dejó constancia de haberse dado lectura a la parte resolutive de la adjudicación, y en segundo lugar, a folios 34-36 del cuaderno 1, obra copia de la solicitud de revocatoria contra la Resolución No. 230 del 11 de mayo de 2018, la cual se radicó en la Gobernación del Vichada en la misma fecha de su expedición (11 de mayo de 2018).

Ahora bien, la Resolución No. 230 del 11 de mayo de 2018, es un acto de adjudicación de un contrato, el cual, conforme al parágrafo 1 del artículo 77 de la ley 80 de 1993⁹, no es susceptible de recursos por la vía gubernativa, de manera tal que, cuando se elevó la solicitud de revocatoria directa por parte del CONSORCIO MEJORAMIENTO VÍAS 2018 contra la resolución de adjudicación, el término para el cómputo de la caducidad ya había iniciado.

Frente a lo anterior, observa la Sala que, para el caso concreto, el término caducidad debe empezar a contarse a partir del día siguiente a la expedición del acto acusado, esto es, el 12 de mayo de 2018, por lo que los 4 meses para demandar en ejercicio de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho fenecieron el 12 de septiembre de ese mismo año, razón por la cual y en vista de que la demanda fue presentada el 30 de octubre de 2018 se concluye que en el presente caso operó el fenómeno jurídico de la caducidad.

Sobre este punto, se considera importante resaltar que, si bien la parte demandante presentó solicitud de conciliación prejudicial ante el Ministerio Público, lo cierto es que ésta se interpuso cuando el término de caducidad ya había operado, pues de conformidad con la constancia obrante a folio 19, ésta se presentó el 21 de septiembre de 2018.

En conclusión, el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se encontrará caducado y así se declarará, 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 que no posee vocación formal de prosperar.

⁸ Folios 61-67 cuaderno 1

⁹ "Artículo 77°.- De la Normatividad aplicable en las actuaciones administrativas. En cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la Función administrativa, serán aplicables en las actuaciones contractuales. A falta de éstas, regirán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.

"Los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual sólo serán susceptibles de recurso de reposición y del ejercicio de la acción contractual, de acuerdo con las reglas del Código Contencioso Administrativo.

"Parágrafo 1°.- El acto de adjudicación no tendrá recursos por la vía gubernativa. Este podrá impugnarse mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, según las reglas del Código Contencioso Administrativo.

"Parágrafo 2°.- Para el ejercicio de las acciones contra los actos administrativos de la actividad contractual no es necesario demandar el contrato que los origina" (subrayado fuera del texto).

Es así como el código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagra esta figura en el artículo 169, numeral 1°, que dispone que "cuando hubiere operado la caducidad" se rechazará la demanda.

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.

Finalmente, se advierte que el actor pretende la nulidad de otros actos administrativos como son el contenido en la audiencia de adjudicación del proceso de licitación pública GV-OAJ-LP-005 de 2018, los informes de evaluación y demás actos conexos de evaluación del proceso de licitación, así pues, en este punto de la providencia la Sala considera importante precisar que, en el *sub lite*, el único acto administrativo susceptible de control judicial es el acto de adjudicación del contrato, pues los demás, o no son propiamente actos administrativos, o no son demandables por no ser actos definitivos sino de trámite.

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

RESUELVE:

PRIMERO: RECHÁCESE de plano la demanda presentada por el CONSORCIO MEJORAMIENTO VIAL 2018, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra el DEPARTAMENTO DEL VICHADA, conforme a las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, devuélvase a la parte actora la demanda y sus anexos sin necesidad de desglose.

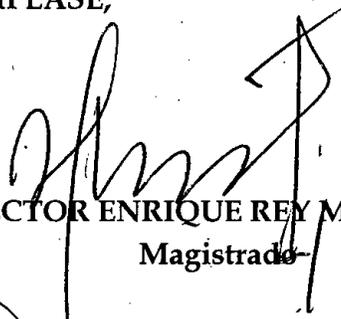
TERCERO: Archívense las diligencias, dejando las constancias y anotaciones de rigor en el sistema de información judicial Siglo XXI.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión del día siete (07) de marzo de dos mil diecinueve (2019), según consta en acta N° 022 de la misma fecha.

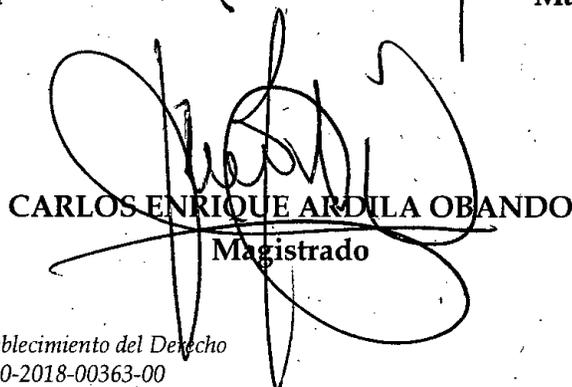
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



TERESA HERRERA ANDRADE
Magistrada



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO
Magistrado



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado

Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 50001-23-33-000-2018-00363-00
Auto: Rechaza demanda
EAMC