



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, dieciocho (18) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**RADICACIÓN: 50 001 33 33 003 2015 00324 01**  
**M. DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**DEMANDANTE: CONSORCIO LA RELIQUIA**  
**DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**

Será el caso entrar a decidir de fondo el recurso de apelación formulado por la parte actora<sup>1</sup>, contra la sentencia de 30 de octubre de 2018<sup>2</sup>, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda; condenó en costas a la parte actora y dispuso la fijación de agencias en derecho, una vez quedara ejecutoriada la providencia o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior. Sin embargo, este Despacho en Sala de Decisión Unitaria estima la presencia de una causal de nulidad que debe ser declarada en esta instancia, en la medida en que no se vinculó al proceso a un litisconsorte necesario.

Para efectos de exponer adecuadamente lo anterior se realizará una breve descripción del trámite dado a este asunto; después, se hará alusión a los pronunciamientos del Consejo de Estado sobre la calidad de litisconsorte necesario del adjudicatario de un contrato cuando se debate la legalidad del acto de adjudicación; para finalizar con la declaración de nulidad para el caso concreto.

### **I. Descripción del trámite del asunto:**

Las principales actuaciones que se han desarrollado en el marco del proceso de la referencia son las siguientes:

- El señor HERIBERTO MARTÍNEZ RAMÍREZ, en calidad de representante legal del CONSORCIO LA RELIQUIA, concurrió ante esta jurisdicción, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho –artículo 138 del CPACA-, con el objeto de solicitar la nulidad de los siguientes actos administrativos<sup>3</sup>:
  - Evaluación de los documentos jurídicos de la licitación pública LP 024 de 2014, expedida el 12 de diciembre de 2014, por la evaluadora jurídica de la Alcaldía de Villavicencio, en virtud de la cual se rechazó la propuesta presentada por el CONSORCIO LA RELIQUIA<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Folio 319-322; cuaderno 2 de primera instancia.

<sup>2</sup> Folios 309-314; cuaderno 2 de primera instancia.

<sup>3</sup> Como se desprende del escrito de demanda (folios 1-5; cuaderno 1 de primera instancia) y subsanación de la misma (Folios 18-22; cuaderno 1 de primera instancia).

<sup>4</sup> Sin embargo, en audiencia inicial del 20 de abril de 2017 (fol. 284) en la fijación del litigio (desde min: 05:56) se precisó que la misma se concretaba en determinar la legalidad del acto administrativo demandado aclarando

- Resolución PC-LP 200 del 19 de diciembre de 2014, expedida por el Jefe de la Oficina de Contratación de la Alcaldía de Villavicencio, por medio de la cual adjudicó la licitación pública nacional LP 024 de 2014.
- Luego de la subsanación de la demanda, la misma fue admitida en auto de dos (2) de febrero de 2016<sup>5</sup>, que ordenó su notificación en forma personal al alcalde del Municipio de Villavicencio y al Ministerio Público.
- En sentencia de 30 de octubre de 2018<sup>6</sup>, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio resolvió: negar las pretensiones de la demanda; condenar en costas a la parte actora y dispuso la fijación de agencias en derecho, una vez ejecutoriada la providencia o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior.
- El apoderado de la parte actora presentó recurso de apelación contra la sentencia en comento<sup>7</sup>.
- Mediante auto de veintiocho (28) de febrero de 2019<sup>8</sup>, se admitió el recurso de apelación y, a través de auto del veintiuno (21) de marzo del mismo año<sup>9</sup>, se prescindió de la audiencia establecida en el artículo 247 del CPACA y, en su lugar, corrió traslado a las partes por el término común de diez (10) días para alegar de conclusión. Vencido el cual se ordenó realizar idéntica actuación respecto del Ministerio Público por el mismo término para que emitiera su concepto.

## **II. Pronunciamientos del Consejo de Estado sobre calidad de litisconsorte necesario del adjudicatario de un contrato cuando se debate la legalidad del acto de adjudicación:**

El litisconsorcio ocurre cuando alguno -o ambos- de los extremos de la relación procesal están compuestos por varios sujetos de derecho. El artículo 61<sup>10</sup> del Código

---

que se trataba del acto administrativo de adjudicación de la licitación pública, en tanto la evaluación de documentos jurídicos corresponde a un acto de trámite y no definitivo, como lo ha señalado el Consejo de Estado.

<sup>5</sup> Folio 27; cuaderno 1 de primera instancia.

<sup>6</sup> Folios 309-314; cuaderno 2 de primera instancia.

<sup>7</sup> Folio 319-322; cuaderno 2 de primera instancia.

<sup>8</sup> Folio 4, cuaderno de segunda instancia.

<sup>9</sup> Folio 07, cuaderno de segunda instancia.

<sup>10</sup> **Ley 1564 de 2012, artículo 61:** "Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciera así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.

General del Proceso –CGP- se ocupa de definir el litisconsorcio necesario. De allí se desprende que la norma hace alusión a sujetos cuya suerte será la misma en la Litis, al tratarse de relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales –por su naturaleza o por virtud de la Ley, deberá resolverse de manera uniforme, sin que sea posible dictar decisión de mérito sin su comparecencia.

El Consejo de Estado ha explicado que la determinación de la existencia de un litisconsorcio necesario depende exclusivamente de la relación jurídica debatida y su nexos con las personas que se pretende vincular al proceso a través de dicha figura, la cual debe ser indispensable para emitir decisión de fondo<sup>11</sup>.

Es así que la Corporación ha sostenido que la participación del adjudicatario de un contrato es necesaria e indispensable en el proceso judicial tendiente a debatir la legalidad del acto de adjudicación, por cuanto los hechos y derechos objeto de discusión en estos asuntos, podían incidir en los intereses y/o derechos de quien resultó vencedor en el trámite de la licitación, estimando que el mismo tiene derecho de defender la propuesta vencedora<sup>12</sup>.

Como el mismo Consejo de Estado ha explicado, la anterior postura ha sido objeto de discusión. No obstante, se advierte que en mayor medida se ha decantado por una posición. Veamos:

*"(...) 3.11. No obstante, el despacho también pone de presente la existencia de otra postura que limita la configuración del litisconsorcio necesario en aquellos casos en los que se pretende la ilegalidad de un acto de adjudicación, pues se ha estimado que solamente hay lugar a aplicar la figura del litisconsorcio necesario en aquellos eventos en los que el contrato aún se encuentra en ejecución, excluyéndola así de los casos en los que ya se dio cumplimiento al contrato. En síntesis, esta posición se fundamenta en que solamente cuando se está ejecutando el contrato puede llegar a presentarse una afectación al adjudicatario. Sobre el particular se destaca el siguiente pronunciamiento:*

*Previo a resolver el recurso de apelación, la Sala aclara que, contrario a lo expuesto por el Tribunal de primera instancia, para el caso concreto, el adjudicatario sí ostenta la calidad de litisconsorte necesario, toda vez que de conformidad con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, sin la presencia del adjudicatario del contrato no es posible proferir sentencia respecto del acto de adjudicación, salvo que los contratos ya se hayan ejecutado:*

***"No ha sido pacífico el debate sobre la naturaleza de la posible relación litisconsorcial existente entre la entidad pública que adjudica un contrato y el contratista beneficiado, cuando se demande la nulidad del acto de adjudicación. No se puede establecer una única posición, porque todo dependerá de las circunstancias en que se desarrolle el litigio. Lo anterior bajo el entendido de que **existirá un litisconsorcio necesario pasivo entre la entidad estatal que adelantó el*****

---

*Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.*

*Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos.*

*Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio." (Subrayas por la sala).*

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Auto de 03 de diciembre de 2019. Radicado No: 25000-23-36-000-2016-02143-01(61923). C.P: Ramiro Pazos Guerrero. Actor: Provedata SAS.

<sup>12</sup> Ibídem

**proceso licitatorio que culminó con la celebración del contrato, y el contratista que lo suscribió, siempre que al momento de admisión de la demanda el contrato se encuentre en ejecución, porque sólo en este supuesto existe un interés directo y serio del contratista en las resultas del proceso dado que puede verse perjudicado con la sentencia que declare la nulidad del acto de adjudicación, por cuanto esa circunstancia se erige en causal de nulidad absoluta del contrato, y le impone a la entidad el deber de terminarlo unilateralmente. (Ley 80/93, art. 44 - 4 y 45). Pero si el contrato que se celebró como producto del acto de adjudicación demandado, ya se ejecutó, desaparece el interés que el contratista tendría sobre el resultado del proceso, y éste llevarse a término con o sin su presencia, por cuanto en este evento se configura un litisconsorcio facultativo<sup>13</sup>. (Se destaca)<sup>14</sup>.**

3.12. Conforme a lo expuesto, resulta evidente que, por regla general, la Sección Tercera de esta Corporación ha estimado que la participación del adjudicatario es necesaria cuando lo pretendido en la demanda es controvertir la legalidad del acto de adjudicación y que, por tal motivo, en aquellos casos en los que no se haya vinculado al proceso a quien resultó ganador en una licitación pública –adjudicatario–, lo procedente es aplicar la figura del litisconsorcio necesario para lograr su participación, así como la salvaguarda de sus derechos de defensa y contradicción.

3.13. Ahora, vale la pena aclarar que este despacho no comparte la postura que limita la aplicación del litisconsorcio necesario a aquellos eventos en los cuales todavía se está ejecutando el contrato, ya que aun en los casos en los que se dio total cumplimiento al objeto contractual pueden llegar a generarse consecuencias adversas a quien resultó beneficiado con el acto de adjudicación, lo cual se evidenciaría, por ejemplo, en el hipotético de que se anulara el acto y se retrotrajeran sus efectos, cuestión que iría en claro detrimento del adjudicatario y sus intereses, toda vez que no podría tenerse en cuenta como experiencia las labores realizadas en el contrato que se le adjudicó.

3.14. Bajo este entendido, es más que evidente que la participación del adjudicatario es necesaria siempre que se controvierta la legalidad del acto administrativo que adjudicó el contrato, independientemente de que se esté o no ejecutando el mismo, pues se parte de la base de que su intervención es indispensable para efectos de que haga una defensa adecuada de todos los derechos e intereses derivados del acto que se demanda (protección de la legitimidad del derecho).

3.15. En consecuencia, este despacho considera que la configuración del litisconsorcio necesario no se encuentra supeditada a que el contrato se encuentre en ejecución al momento de admisión de la demanda, sino a que el asunto verse sobre el estudio de legalidad del acto de adjudicación. (...)”<sup>15</sup> (Negrillas en el texto, subrayas por el despacho).

Al respecto, es preciso indicar que la providencia del 14 de septiembre de 2015, en la que se expone la tesis condicionada de la consideración del adjudicatario como litisconsorte necesario al estado de ejecución del contrato, se sustentó en la providencia del 26 de mayo de 2005, como se extrae de la citación efectuada por la Corporación. Sin embargo, tal posición fue objeto de corrección en auto de 07 de diciembre de 2005<sup>16</sup>, así:

“(…) Para el actor, la decisión que se profiera en este proceso no puede producir efectos frente a la entidad adjudicataria, dado que el contrato celebrado por ésta y la entidad demandada ya fue ejecutado.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia del 26 de mayo de 2005, Exp. 25341, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, auto del 14 de septiembre de 2015, exp. 52378, C.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Auto de 03 de diciembre de 2019. Radicado No: 25000-23-36-000-2016-02143-01(61923). C.P: Ramiro Pazos Guerrero. Actor: Provedata SAS.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto de 07 de diciembre de 2005. Radicado: 25000-23-26-000-1997-03891-01(30911). C.P: Alier Eduardo Hernández Enríquez. Actor: Sociedad RB de Colombia Ltda.

*A juicio de la Sala, las razones señaladas por el recurrente son infundadas, pues resulta innegable que, de declararse la nulidad del acto de adjudicación de la licitación pública No 036 de 1996 y, por ende, la consecuente nulidad absoluta del contrato celebrado entre el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional y la constructora B.R.M Ingenieros y Arquitectos Ltda., así este se haya ejecutado, dicha medida podría afectar a la entidad adjudicataria.*

*Si bien en otras oportunidades<sup>17</sup> la Sala ha sostenido que, únicamente, cuando se demande la nulidad del acto mediante el cual se adjudicó el contrato, y éste se encuentre en ejecución, la entidad contratante y el adjudicatario conforman un litisconsorcio necesario, porque sólo en ese supuesto, existe un interés directo y serio del contratista en las resultas del proceso, dado que puede verse perjudicado con la sentencia que declare la nulidad del acto de adjudicación, en esta ocasión, la Sala precisa el punto, en el entendido de que siempre que se demande la nulidad del acto de adjudicación de un contrato, deberá vincularse al proceso a la entidad adjudicataria de ese contrato.*

*En efecto, sin necesidad de ahondar en la existencia o inexistencia de implicaciones económicas para el contratista, derivados de la anulación del acto de adjudicación, es claro que, a la entidad adjudicataria le asiste el derecho de salir a defender que la propuesta, por ella presentada, fue la mejor y que, en tal propósito, cumplió con todos los requisitos señalados en el pliego de condiciones, y se sujetó a los principios que rigen la contratación estatal.*

*Precisamente, la única manera de que la adjudicataria pueda defender sus derechos, es compareciendo al proceso en el cual se está cuestionando la legalidad del acto que le adjudicó el contrato. De allí que el juez de primera instancia está en la obligación de garantizarle tal posibilidad, y, de no hacerlo, estaría patrocinando una clara violación a su derecho de defensa. (...)" (Subrayas por el despacho).*

Siguiendo la consideración de que el adjudicatario debía ser vinculado al proceso como litisconsorte necesario cuando se demanda el acto de adjudicación contractual, se emitieron los autos de 06 de junio de 2012<sup>18</sup> y de 10 de noviembre de 2017<sup>19</sup>, en los que se declaró la nulidad procesal.

Así pues, se discurre que la posición más reciente y mayoritaria del Consejo de Estado, y la que parece más decantada, establece que siempre es ineludible la participación del adjudicatario, como litisconsorte necesario, cuando se pretenda la declaratoria de nulidad del acto de adjudicación.

### **III. Declaración de nulidad para el caso concreto:**

En el presente asunto se demanda la nulidad de la Resolución PC-LP 200 del 19 de diciembre de 2014<sup>20</sup>, expedida por el Jefe de la Oficina de Contratación de la Alcaldía de Villavicencio, por medio de la cual se adjudicó la licitación pública nacional LP 024 de 2014, cuyo objeto correspondió a la CONSTRUCCIÓN DE LA VÍA CARRERA 62 ESTE ENTRE CALLE 27, CALLE 24 Y ENTRADA A MEGACOLEGIO BARRIO RELIQUIA EN EL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, por un valor de 723.474.470 pesos. Si bien el CONSORCIO LA RELIQUIA participó en la licitación pública, la misma fue adjudicada a la

<sup>17</sup> Auto de mayo 26 de 2005, expediente 25.341

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Auto de 06 de junio de 2012. Radicado: 15001-23-31-000-2007-00133-02(43049). C.P: Olga Mélida Valle de la Hoz. Actor: RG INGENIERIA LTDA- TIBER GILDARDO.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Auto de 10 de noviembre de 2017. Radicado: 47001-23-31-000-2002-00713-01(41062). C.P: Ramiro Pazos Guerrero. Actor: Fugas Limitada – Civilec LTDA.

<sup>20</sup> Folios 8-11; cuaderno 1 de primera instancia.

Unión Temporal Vías Urbanas 2015. No obstante, no se advierte que ésta hubiera sido vinculada al proceso.

El inciso segundo del artículo 61 del CGP dispone que en caso de que en el auto admisorio de la demanda no se hubiera ordenado la integración del contradictorio, el juez dispondría de su citación, de oficio o a petición de parte, mientras no se hubiere dictado sentencia de primera instancia. El inciso final del artículo 134 del CGP determina que cuando exista litisconsorcio necesario y se hubiere proferido sentencia, la misma se anulará y se integrará el contradictorio<sup>21</sup>.

Al respecto es preciso señalar que en vigencia del Código de Procedimiento Civil –CPC–, se declaraba la nulidad conforme a los artículos 8 y 9 del artículo 140 del CPC, que tienen como parangón el numeral 8 del artículo 133 del CGP, para después declarar la nulidad de lo actuado desde la sentencia de primera instancia y ordenar al *a quo* la vinculación del litisconsorte necesario<sup>22</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, tal consecuencia jurídica se encuentra específicamente desarrollada en el inciso final del artículo 134 del CGP. De ahí que, el cumplimiento de esta disposición normativa, lleve a este Despacho a oficiosamente tomar la determinación de declarar la nulidad del fallo de primera instancia.

Por lo anterior, comoquiera que la Unión Temporal Vías Urbanas 2015 – adjudicataria- no fue vinculada al proceso, y que era necesaria su participación con el propósito de que ejerciera sus derechos de defensa y contradicción, el Despacho de oficio declarará la nulidad de lo actuado a partir de la sentencia de primera instancia y ordenará al *a quo* que proceda a su vinculación como litisconsorte necesario por pasiva, con lo cual además se le garantiza la doble instancia.

Por lo expuesto, el Despacho 005 del Tribunal Administrativo del Meta,

<sup>21</sup> **Ley 1564 de 2012, artículo 134:** *"Las nulidades podrán alegarse en cualquiera de las instancias antes de que se dicte sentencia o con posterioridad a esta, si ocurrieren en ella.*

*La nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento en legal forma, o la originada en la sentencia contra la cual no proceda recurso, podrá también alegarse en la diligencia de entrega o como excepción en la ejecución de la sentencia, o mediante el recurso de revisión, si no se pudo alegar por la parte en las anteriores oportunidades.*

*Dichas causales podrán alegarse en el proceso ejecutivo, incluso con posterioridad a la orden de seguir adelante con la ejecución, mientras no haya terminado por el pago total a los acreedores o por cualquier otra causa legal.*

*El juez resolverá la solicitud de nulidad previo traslado, decreto y práctica de las pruebas que fueren necesarias.*

*La nulidad por indebida representación, notificación o emplazamiento, solo beneficiará a quien la haya invocado. **Cuando exista litisconsorcio necesario y se hubiere proferido sentencia, esta se anulará y se integrará el contradictorio.*** (Negrillas y subrayas por el despacho).

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Auto de 10 de noviembre de 2017. Radicado: 47001-23-31-000-2002-00713-01(41062). C.P: Ramiro Pazos Guerrero. Actor: Fugas Limitada – Civilec LTDA.

**RESUELVE:**

- PRIMERO:** **DECLARAR** la nulidad de todo lo actuado en el proceso a partir de la sentencia del 30 de octubre de 2018, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por los motivos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.
- SEGUNDO:** ORDENAR al *a quo* **VINCULAR** a la Unión Temporal Vías Urbanas 2015, como litisconsorte necesario por pasiva, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.
- TERCERO:** Téngase en cuenta que la abogada **SANDRA LUCÍA EUGENIO ZARATE**, radicó renuncia a poder<sup>23</sup> como apoderada del **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, anexando la documentación exigida en el inciso cuarto del artículo 76 del CGP.
- CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, de manera inmediata, por Secretaría DEVUÉLVASE el expediente al Despacho de origen para lo de su cargo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.****Firmado Por:****CLAUDIA PATRICIA ALONSO PEREZ****MAGISTRADO****MAGISTRADO - TRIBUNAL 005 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE VILLAVICENCIO-META**

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

Código de verificación:

**2d8745d4e4962481de81ce44c1c7375fd88da9c462141e6d8d0d707767e1ef38**

Documento generado en 18/03/2021 07:06:13 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:****<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**


---

<sup>23</sup> Folios 31-34; cuaderno de segunda instancia.