

## **CORPORACIONES AUTÓNOMAS – Régimen contractual**

El artículo 9 del Decreto 1768 de 1994 señaló expresamente que “las Corporaciones sujetarán su régimen contractual a lo establecido en la ley 80 de 1993, sus normas reglamentarias y las demás que las modifiquen o adicionen”.

Así las cosas, conforme a esta disposición normativa, en materia de contratación, las corporaciones autónomas regionales están sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

### **ACTO DE AJUDICACIÓN – Impugnación – Nulidad y restablecimiento del derecho**

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, el acto de adjudicación debe impugnarse mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, siguiendo para ello las reglas del Código Contencioso Administrativo.

[...]

De acuerdo con esta disposición, los actos administrativos previos, es decir, aquellos proferidos por la Administración con anterioridad al perfeccionamiento del contrato y durante la etapa precontractual, podían ser demandados en forma independiente, mediante el ejercicio de la acción de nulidad o la de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, es decir, dependiendo de si la finalidad que se perseguía era únicamente la preservación del ordenamiento jurídico objetivamente considerado, caso en el cual procedería la primera, o si se buscaba el restablecimiento de un derecho vulnerado por el respectivo acto, evento que debía reclamarse mediante la segunda, dentro del término de caducidad de 30 días para ambas acciones

Así las cosas, el acto de adjudicación era impugnable mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, regulada en el Código Contencioso Administrativo, mientras que en los demás actos, que hacen parte de los que se producen con ocasión de la actividad contractual, solo serían controlables mediante la acción de controversias contractuales, con las limitaciones que ello implicaba.

### **ACTO DE AJUDICACIÓN – Celebración del contrato – Impugnación – Acción contractual**

No obstante, de la norma también se desprende con toda claridad que, una vez suscrito el contrato, la validez de los actos precontractuales solo se podrá cuestionar mediante el ejercicio de la acción contractual alegando su nulidad absoluta como consecuencia de la nulidad del respectivo acto precontractual. Es decir que la ilegalidad de este último, una vez suscrito el negocio jurídico, solo se podrá alegar como causal de nulidad absoluta del mismo, lo que implica necesariamente el ejercicio de la acción contractual y la imposibilidad, en tal caso, de impugnar independientemente el acto previo.



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN A**

**Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

**Radicación número: 05001-23-31-000-2000-02226-01 (59420)**

**Actor: GEOGRAFÍA SATELITAL GEOSAT LTDA. Y MEJÍA VILLEGAS S.A.**

**Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CENTRO DE ANTIOQUIA -CORANTIOQUIA-**

**Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (APELACIÓN SENTENCIA)**

***Temas:** Acción de nulidad y restablecimiento del derecho - Sentencia inhibitoria por indebida escogencia de la acción - La procedente era la acción contractual, porque la demanda se presentó luego de suscrito el contrato / Suscripción de contrato - Publicación en la gaceta oficial / Etapas del proceso licitatorio - Estipuladas en el pliego de condiciones / Carga de la parte demandante para determinar la acción procedente - No cumplida.*

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 31 de octubre de 2016 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se inhibió para resolver de fondo el asunto por indebida escogencia de la acción.

## **I. SÍNTESIS DEL CASO**

La Unión Temporal Geografía Satelital Ltda. y Mejía Villegas S.A., en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pretende la nulidad de la Resolución No. 3156 de 23 de diciembre de 1999, proferida por la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia -CORANTIOQUIA-, mediante la cual adjudicó la licitación pública No. 006 de 1999, cuyo objeto era la contratación de la



cartografía básica a escala 1:25000 de sus sedes regionales. Para la fecha de presentación de la demanda, el contrato ya había sido firmado.

## II. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

En escrito presentado el 9 de febrero de 2000 (fls. 266 a 281 c. 1), las sociedades Geografía Satelital Ltda. y Mejía Villegas S.A., como integrantes de la unión temporal denominada de la misma manera, por conducto de apoderado judicial (fl. 1 c. 1), interpusieron demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra CORANTIOQUIA, con el fin de que se efectuaran las siguientes declaraciones y condenas:

*Primero: Que se declare la nulidad de la Resolución No. 3156 de 23 de diciembre de 1999, por medio de la cual se adjudica la licitación pública No. 006 de 1999, cuyo objeto era la contratación de la cartografía básica a escala 1:25000 de siete sedes regionales a la Unión Temporal Servicio Aerofotogramétrico de Colombia S.A. SADEC – Interpretación Digital y Sensores Remotos Ltda. Herindser Ltda. – Consultores Catastrales de Antioquia Ltda., por un valor de \$142'692.000, con un plazo total de ejecución de 97 días.*

*Segundo: Que en consecuencia se restablezca el derecho de las sociedades demandantes y se condene a la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia a pagar al licitante Geografía Satelital Geosat Ltda. y Mejía Villegas S.A. la suma de \$37'000.000 correspondiente a las utilidades que hubieran obtenido si se les hubiera adjudicado el contrato para la elaboración de la cartografía básica a escala 1:25000 de siete sedes regionales de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia.*

*Tercero: Que se condene a la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia a reconocer sobre la suma mencionada en la pretensión anterior, los intereses moratorios comerciales correspondientes y subsidiariamente los intereses civiles más la corrección monetaria.*

Como fundamento fáctico de la demanda se narró, en síntesis, lo siguiente:

Mediante Resolución No. 3049 de 17 de septiembre de 1999, el director general de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, en adelante CORANTIOQUIA, ordenó la apertura de la licitación pública 006 de 1999, la cual tenía por objeto la contratación de la cartografía básica a escala 1:25000 de las siete sedes regionales de esa corporación.

La Unión Temporal Geografía Satelital Geosa Ltda. y Mejía Villegas S.A. manifestó haber presentado oportunamente su oferta ajustándose totalmente a los pliegos de



condiciones, incluido lo referente a la información financiera; sin embargo, la Subdirección Administrativa y Financiera de la entidad consideró que no había presentado el balance general completo.

Mediante Resolución No. 3156 de 23 de diciembre de 1999 se adjudicó la licitación a la Unión Temporal Servicio Aerofotogramétrico de Colombia S.A. SADEC – Interpretación Digital y Sensores Remotos Ltda. Herindser Ltda. – Consultores Catastrales de Antioquia Ltda., por un valor de \$114'840.000, con un plazo de ejecución de 97 días.

Según la demanda, la falta del balance general completo de una de las empresas que la constituía no estaba consagrada como causal de rechazo; por tanto, esa circunstancia debió ser objeto de aclaración, so pena de violarse el principio de legalidad.

Resaltó, además, que de haberse tenido en cuenta la propuesta presentada por la unión temporal, la evaluación hubiera arrojado que tenía vocación de adjudicación, porque tenía mejor puntaje que los demás proponentes.

## **2.- El trámite en primera instancia**

La demanda fue admitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante providencia del 16 de marzo de 2001, que se notificó en debida forma a la entidad demandada y al Ministerio Público (fls. 286 a 287 c. 1).

CORANTIOQUIA contestó la demanda dentro de la respectiva oportunidad procesal y en un primer momento sostuvo que la unión temporal aportó los documentos que se requerían para participar en la licitación, lo cual luego corroboró que no era cierto, porque en la evaluación técnica, económica y financiera se comprobó que le faltaba la primera página del balance financiero de una de las empresas que la constituía, lo que imposibilitaba la comparación con los demás participantes (fls. 290 a 298 c. 1).

El 5 de noviembre de 2002, el Tribunal de primera instancia abrió el proceso a pruebas (fls. 333 a 334 c. 1).

El Tribunal Administrativo de Antioquia, a través de auto de 6 de agosto de 2013, resolvió vincular, en calidad de litisconsorte necesario por pasiva a la Unión Temporal Servicio Aerofotogramétrico de Colombia S.A. SADEC – Interpretación



Digital y Sensores Remotos Ltda. Herindser Ltda. – Consultores Catastrales de Antioquia Ltda., por ser la adjudicataria de la licitación pública No. 006 de 1999 (fls. 505 a 507 c. 2), la cual contestó la demanda mediante curador *ad litem* y, en síntesis, sostuvo que no se oponía a las pretensiones de la demanda siempre y cuando resultaran suficientemente demostradas (fls. 561 a 565 c. 2).

El 9 de septiembre de 2015, el *a quo* dio traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran alegatos de conclusión y concepto, respectivamente (fl. 576 c. 2).

La parte demandante reiteró que la irregularidad aludida por CORANTIOQUIA no constituía una hipótesis para el rechazo de la propuesta, sino que ameritaba una solicitud de aclaración, en los términos establecidos en el numeral 1.12 del pliego de condiciones (fls. 581 a 584 c. 2).

En su intervención, CORANTIOQUIA sostuvo que la información consignada en la declaración de renta no permitía evaluar el componente de capacidad financiera, según el numeral 2.4.1.5 del pliego de condiciones, la cual era necesaria para calificar las propuestas; sin embargo, no fue presentada de manera completa por la demandante (fls. 585 a 590 c. 2).

El Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal (fl. 591 c. 2).

### **3. La sentencia de primera instancia**

Mediante sentencia del 31 de octubre de 2016, el Tribunal Administrativo de Antioquia se inhibió para resolver de fondo el asunto por una indebida escogencia de la acción.

Para arribar a la anterior decisión, argumentó que como el contrato ya se había celebrado, el cuestionamiento de la ilegalidad de los actos previos, como el acto de adjudicación, solo podía invocarse como fundamento de la nulidad absoluta del contrato y en el escenario de la acción de controversias contractuales, independientemente de que se suscribiera después de los 30 días hábiles siguientes o al día siguiente de la adjudicación.

Precisó que en el caso concreto el acto de adjudicación se materializó mediante la Resolución No. 3156 de 23 de diciembre de 1999 y que la entidad celebró el contrato No. 2144 con la firma adjudicataria el 20 de enero de 2000 y como quiera que la



demanda se presentó el 9 de febrero de 2000, cuando el contrato ya existía, a partir de esa fecha solo era posible demandar en acción de controversias contractuales, en la que se debía solicitar la nulidad absoluta del contrato con fundamento en la ilegalidad del acto de adjudicación, pero no a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (fls. 594 a 599 c. ppal).

#### **4. El recurso de apelación**

La parte demandante interpuso recurso de apelación y como sustento manifestó que la anterior decisión constituyó una vía de hecho y vulneró el debido proceso, porque el *a quo* debió inadmitir la demanda para que la sociedad la ajustara a la acción procedente.

En este sentido, solicitó que se adoptara cualquiera de las siguientes decisiones: darle la oportunidad a la parte demandante de corregir la demanda o proferir un fallo de fondo, en el que se debía tener en cuenta que la propuesta de la unión temporal fue descalificada porque no adjuntó la primera hoja del balance financiero de una de las sociedades que la integraba, requisito claramente subsanable; por tanto, la entidad debió solicitar su complementación y no proceder a adjudicar el contrato a una firma que presentó una propuesta menos favorable (fls. 600 a 612 c. ppal).

#### **5. El trámite en segunda instancia**

El recurso fue concedido el 13 de enero de 2017 y admitido el 17 de agosto siguiente. Posteriormente, el 28 de septiembre del mismo año se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto (fls. 613; 619; 621 c. ppal).

En su intervención, el Ministerio Público solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se profiriera una decisión de fondo mediante la cual se negaran las pretensiones de la demanda, porque el contrato se suscribió el 20 de enero de 2000, en tanto que el libelo introductorio se radicó el 9 de febrero de 2000, lo que implicaría concluir, en principio, que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no era procedente, sino la acción de controversias contractuales, mediante la cual se debía demandar la nulidad absoluta del contrato y la nulidad del acto de adjudicación.



Sin embargo, a juicio del Ministerio Público, una decisión inhibitoria vulneraría el debido proceso, porque no existía prueba de que al momento de radicar la demanda la unión temporal tuviera conocimiento de la celebración del contrato entre la entidad y otro proponente, porque no se mencionó ni se anexó con el libelo introductorio; por tanto, no podía haber instaurado otra acción diferente a la de nulidad y restablecimiento del derecho, a lo que agregó que tampoco habían transcurrido los 30 días contados a partir de la notificación o comunicación del acto de adjudicación que contempla el artículo 87 del CCA como término de caducidad.

En cuanto al fondo del asunto, sostuvo que la información faltante del balance financiero sí resultaba esencial para obtener una calificación más favorable en la propuesta y, de conformidad con las reglas establecidas en el pliego de condiciones y en la jurisprudencia del Consejo de Estado, no era posible adicionar o complementar una propuesta con más documentos que resultaran necesarios para efectuar la respectiva comparación; por tanto, la entidad no estaba habilitada para requerir la complementación de la oferta en ese aspecto.

Finalmente, señaló que permitir la complementación o sustitución de documentos vulneraba el derecho a la igualdad de los demás proponentes y el principio de legalidad, porque implicaba proceder de manera diferente a lo establecido en el pliego de condiciones (fls. 623 a 638 c. ppal).

Las partes guardaron silencio en esta etapa procesal (fl. 639 c. ppal).

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **1. Competencia del Consejo de Estado**

La Sala es competente para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 31 de octubre de 2016 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, dado que la pretensión mayor se estimó en \$37'000.000, por concepto de las utilidades que esperaba recibir la Unión Temporal Geografía Satelital Geosat Ltda. y Mejía Villegas S.A. si se le hubiera adjudicado el contrato, mientras que el monto exigido al momento de la presentación de la demanda -9 de febrero de 2000- para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tuviera vocación de doble instancia era de \$6'037.000 (Decreto 597 de 1988).



## **2. El régimen contractual aplicable a las Corporaciones Autónomas Regionales**

En la demanda se pretende la nulidad de la Resolución No. 3156 de 23 de diciembre de 1999, por medio de la cual se adjudicó la licitación pública No. 006 de 1999, cuyo objeto era la contratación de la cartografía básica a escala 1:25000 de las sedes regionales de CORANTIOQUIA.

El artículo 9 del Decreto 1768 de 1994<sup>1</sup> señaló expresamente que *“las Corporaciones sujetarán su régimen contractual a lo establecido en la ley 80 de 1993, sus normas reglamentarias y las demás que las modifiquen o adicionen”*.

Así las cosas, conforme a esta disposición normativa, en materia de contratación, las corporaciones autónomas regionales están sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública<sup>2</sup>.

## **3. Procedencia de la acción instaurada**

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, el acto de adjudicación debe impugnarse mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, siguiendo para ello las reglas del Código Contencioso Administrativo.

*Artículo 77. 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 1o. 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 2o. Para el ejercicio de las acciones contra los actos administrativos de la actividad contractual no es necesario demandar el contrato que los origina.*

---

<sup>1</sup> Por el cual se desarrolla parcialmente el literal h) del Artículo 116 en lo relacionado con el establecimiento, organización o reforma de las corporaciones autónomas regionales y de las corporaciones de régimen especial, creadas o transformadas por la Ley 99 de 1993.

<sup>2</sup> En este sentido ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 27 de septiembre de 2006, exp. No. 32514. M.P. Ramiro Saavedra Becerra.



Así las cosas, el acto de adjudicación era impugnabile mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, regulada en el Código Contencioso Administrativo, mientras que los demás actos, que hacen parte de los que se producen con ocasión de la actividad contractual, sólo serían controlables mediante la acción de controversias contractuales, con las limitaciones que ello implicaba.

No obstante, para la época de presentación de la demanda, el artículo 87 de dicho Código, que establecía la acción de controversias contractuales, modificado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998, disponía en su segundo inciso lo siguiente:

*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.*

De acuerdo con esta disposición, los actos administrativos previos, es decir, aquellos proferidos por la Administración con anterioridad al perfeccionamiento del contrato y durante la etapa precontractual, podían ser demandados en forma independiente, mediante el ejercicio de la acción de nulidad o la de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, es decir, dependiendo de si la finalidad que se perseguía era únicamente la preservación del ordenamiento jurídico objetivamente considerado, caso en el cual procedería la primera, o si se buscaba el restablecimiento de un derecho vulnerado por el respectivo acto, evento que debía reclamarse mediante la segunda, dentro del término de caducidad de 30 días para ambas acciones<sup>3</sup>.

No obstante, de la norma también se desprende con toda claridad que, una vez suscrito el contrato, la validez de los actos precontractuales solo se podrá cuestionar

---

<sup>3</sup> “Al respecto, la jurisprudencia ha precisado que el acto administrativo de adjudicación no es susceptible de ser demandado en ejercicio de la acción de simple nulidad y que solo puede ser impugnado en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por quien demuestre un interés legítimo –los oferentes no favorecidos y la entidad licitante-, toda vez que la escogencia de la acción no está librada al arbitrio del demandante, sino que obedece al interés perseguido en el juicio y a los efectos de la sentencia, lo que comporta su consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda, por cuanto no es razonable pensar que el legislador haya previsto dos o más acciones para enjuiciar una misma actuación de la Administración, como tampoco que cualquiera fuere la ejercida resultare igual” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de abril de 2012, exp. No. 21571. C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En este mismo sentido ver: sentencia del 13 de junio de 2011, exp. 19336, C.P. Ruth Stella Correa Palacio).



mediante el ejercicio de la acción contractual alegando su nulidad absoluta como consecuencia de la nulidad del respectivo acto precontractual. Es decir que la ilegalidad de este último, una vez suscrito el negocio jurídico, solo se podrá alegar como causal de nulidad absoluta del mismo, lo que implica necesariamente el ejercicio de la acción contractual y la imposibilidad, en tal caso, de impugnar independientemente el acto previo.

Lo anterior, también significa que así no hayan transcurrido los 30 días a los que alude la norma como término de caducidad de las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, si se suscribe el contrato dentro de dicho término, también resultará imposible el ejercicio de las referidas acciones, por cuanto en tal evento solo será posible cuestionar su validez, como causal de nulidad absoluta del contrato suscrito, mediante el ejercicio en su contra de la acción contractual.

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad de las expresiones “*una vez celebrado este*” y “*solamente*”, contenidas en el inciso segundo del artículo 87 del C.C.A<sup>4</sup>, bajo el entendido de que la intención del legislador no fue otra que la de impedir, precisamente, que una vez suscrito el contrato adjudicado, pudieran cuestionarse los actos previos en forma independiente, con el fin de garantizar la eficacia de la actividad contractual y de preservar la estabilidad de las decisiones administrativas, brindando seguridad a sus actuaciones y a los contratos suscritos.

La Corte consideró que en la referida norma se estableció un término de caducidad corto y se fijó un límite a la separabilidad de los actos previos, marcado por la suscripción del contrato, pues a partir de la misma, los actos administrativos precontractuales “*se hacen inseparables para efectos de su control judicial, de tal manera que sólo pueden atacarse a través de la acción de nulidad absoluta del contrato*”, lo cual, afirmó, constituye un límite que pretende dar agilidad al proceso licitatorio y estabilidad a las etapas que se surten en el mismo, finalidad que se dificulta si tales actos se someten a plazos de caducidad más largos y/o a la acción de nulidad carente de esta clase de término para demandar. De igual manera, para la Corte estas limitaciones contribuyen a la firmeza del contrato estatal, pues una vez suscrito lo defienden de todo tipo de demandas provenientes de terceros sin interés directo y ajenos a la relación contractual.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1048 del 4 de octubre de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



No obstante, considera la Corte que el contenido de la disposición en estudio no se traduce en la desprotección de los derechos de terceros interesados, quienes pueden demandar dentro del plazo de los 30 días a los que se refiere la norma, ni del interés general, pues este, una vez suscrito el contrato, puede defenderse mediante el ejercicio de la acción contractual para pedir su nulidad absoluta, que puede ser alegada por las partes, por el agente del Ministerio Público, por cualquier persona que acredite un interés directo o declarada de oficio.

En conclusión, en vigencia del cambio introducido por la Ley 446 de 1998 resulta viable cuestionar la legalidad de un acto separable del contrato estatal como el de adjudicación durante los 30 días siguientes a su notificación o comunicación, pero en el caso en el que en dicho lapso se suscriba el contrato pertinente, la presunta ilegalidad de esas decisiones debía ser alegada como sustento de la solicitud de declaración de nulidad del negocio jurídico resultante<sup>5</sup>.

En el presente caso, se tiene acreditado que mediante Resolución No. 3049 de 17 de septiembre de 1999, CORANTIOQUIA ordenó la apertura de la licitación pública No. 006 de 1999, la cual tenía como objeto recibir ofertas para la contratación de la digitalización de su cartografía básica a escala 1:25000 de sus sedes regionales (fls. 9 a 57 c. 3).

Mediante Resolución No. 3156 de 23 de diciembre de 1999, CORANTIOQUIA adjudicó la licitación pública a la Unión Temporal Servicio Aerofotogramétrico de Colombia S.A. SADEC - Interpretación Digital y Sensores Remotos Ltda. Herindser Ltda. – Consultores Catastrales de Antioquia Ltda. En el artículo segundo de la parte resolutive se estableció que el adjudicatario debía firmar el respectivo contrato dentro de los 15 días calendario siguientes a la notificación de esa resolución (fls. 45 a 47 c. 1).

La anterior resolución fue comunicada a la demandante, Unión Temporal Geografía Satelital Ltda. y Mejía Villegas S.A., el 28 de diciembre de 1999 (fl. 4 c. 1).

El 20 de enero de 2000, CORANTIOQUIA y la Unión Temporal Servicio Aerofotogramétrico de Colombia S.A. SADEC - Interpretación Digital y Sensores

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 18 de octubre de 2018, exp. No. 43072. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico (E).



Remotos Ltda. Herindser Ltda. – Consultores Catastrales de Antioquia Ltda. suscribieron el contrato No. 2144 (fls. 556 a 559 c. 5).

Así entonces, de las pruebas antes relacionadas se puede determinar que para el momento en que se interpuso la acción de nulidad y restablecimiento del derecho - 9 de febrero de 2000- ya se había suscrito el contrato fruto del proceso licitatorio en el que participó la ahora demandante -20 de enero de 2000-, de modo que la acción procedente era la de controversias contractuales, al tenor de lo establecido en el inciso segundo del artículo 87 del C.C.A.

Ahora bien, el Ministerio Público sostuvo que debía proferirse una decisión de fondo, porque no existía prueba de que al momento de radicar la demanda la unión temporal tuviera conocimiento de la celebración del contrato entre la entidad y otro proponente, porque no se mencionó ese hecho en el libelo introductorio; sin embargo, no le era imprevisible al actor tener certeza de la suscripción del contrato, porque es claro que todos los participantes de un proceso licitatorio tienen conocimiento de las fechas en que se surtirán cada una de las etapas que lo componen, inclusive la fecha establecida para la firma del contrato, por cuanto se encuentran anunciadas en el respectivo pliego de condiciones.

En efecto, según el inciso 9 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, *“Los plazos para efectuar la adjudicación y para la firma del contrato se señalarán en los pliegos de condiciones o términos de referencia, teniendo en cuenta su naturaleza, objeto y cuantía”*.

En el presente caso, según el numeral 1.13 del pliego de condiciones, *“el plazo para que el proponente favorecido firme el contrato será señalado en la resolución de adjudicación y en ningún caso podrá ser superior a 15 días calendario, contados a partir de la notificación de la resolución de adjudicación”*.

Asimismo, en el artículo segundo de la resolución de adjudicación, la cual fue debidamente comunicada a la unión temporal, se indicó que el adjudicatario debía firmar el respectivo contrato dentro de los 15 días calendario siguientes a su notificación.

Bajo este contexto, se concluye que para la fecha en que se presentó la demanda - 9 de febrero de 2000- era previsible que ya se hubiera suscrito el contrato -20 de enero de 2000-, porque la fecha de su celebración estaba claramente establecida



en el pliego de condiciones y en la resolución de adjudicación que le fue comunicada a la parte actora.

En esa misma línea, es dable afirmar que no le era imprevisible a la demandante tener certeza de la suscripción del contrato, al ser una disposición legal la publicación del mismo en la gaceta oficial de la entidad<sup>6</sup>, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 parágrafo 3 de la Ley 80 de 1993, vigente para la época en que se adelantó la licitación pública que originó la controversia<sup>7</sup>, en consonancia con el artículo 24 del Decreto 679 de 1994<sup>8</sup>.

Sobre el conocimiento de la fecha en la que deberá suscribirse el contrato, la Corte Constitucional<sup>9</sup> indicó:

*La fecha de celebración del contrato ha de estar claramente establecida en los términos de referencia, que son de público conocimiento por mandato del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, y cualquier prórroga introducida por el jefe o representante de la entidad contratante habrá de efectuarse mediante acto administrativo sujeto al principio de publicidad que ha de guiar la actividad administrativa por mandato constitucional (art. 209, C.P.).*

*Ahora bien, considera la Corte que la disposición en comento impone una carga procesal mínima a los interesados en ejercer la acción de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos precontractuales, a saber, la de estar debida y oportunamente informados, por medio de los canales públicos establecidos en la ley, sobre la fecha en que según los pliegos de condiciones, términos de referencia o actos administrativos pertinentes habrá de suscribirse el contrato administrativo correspondiente. Se trata de una carga que no resulta manifiestamente desproporcionada ni irrazonable, y que -se reitera- es de fácil cumplimiento, por la naturaleza pública tanto de los pliegos de condiciones y términos de referencia como de los actos administrativos mediante los cuales se introduzcan modificaciones a la fecha de celebración del contrato inicialmente prevista (art. 24, Ley 80 de 1993).*

*(...) No sobra reiterar que, en cualquier caso, los interesados que se sientan afectados por los actos precontractuales podrán acudir, para la defensa de sus derechos después de la celebración del contrato, a la vía procesal de la acción contractual (...).*

<sup>6</sup> Si bien en el proceso no obra la publicación del contrato en el diario oficial de la entidad demandada, su existencia se corrobora con el diario oficial No. 43720, en el que se encuentra publicada la licitación pública No. 006 de 1999 (fls. 63 a 66 c. 3).

<sup>7</sup> Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito. (...) Parágrafo 3. Salvo lo previsto en el parágrafo anterior perfeccionado el contrato, se solicitará su publicación en el Diario Oficial o Gaceta Oficial correspondiente a la respectiva entidad territorial, o a falta de dicho medio, por algún mecanismo determinado en forma general por la autoridad administrativa territorial, que permita a los habitantes conocer su contenido. Cuando se utilice un medio de divulgación oficial, este requisito se entienda cumplido con el pago de los derechos correspondientes.

<sup>8</sup> Artículo 24°. De la publicación de los contratos. Deberán publicarse en la forma prevista en el parágrafo 3° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los contratos que deben tener formalidades plenas de acuerdo con el artículo 39 de la misma ley.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia C-712 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



En virtud de lo anterior, además de la carga procesal consistente en estar debidamente informado por medio de los canales públicos establecidos en la ley, sobre la fecha en que según el pliego de condiciones se tenía que suscribir el contrato en el presente caso -12 de enero de 2000-, a partir del vencimiento de ese término la unión temporal también pudo acudir a un derecho de petición de información, con el propósito de verificar si el contrato ya había sido celebrado, plazo que terminaba el 26 de enero de 2000, esto es, antes de que se interpusiera la demanda -9 de febrero de 2000-, actuación que le hubiera permitido establecer que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no era la procedente, sino que debía ejercer la acción de controversias contractuales.

Si la entidad no contestaba el requerimiento de información, la unión temporal quedaba exculpada, porque debía entenderse que agotó todos los trámites encaminados a conocer la suscripción del contrato, situación que, sin embargo, no ocurrió, sin que el conocimiento de la celebración del contrato en este específico caso pueda predicarse de su mención o no en la demanda.

Cabe precisar que si bien el plazo para la suscripción del contrato fenecía el 12 de enero de 2000 y éste se firmó el 20 de enero de 2000, es decir, 8 días después, para esta última fecha aún no se había interpuesto la demanda -9 de febrero de 2000-, de modo que la parte demandante todavía podía verificar o descartar la fecha de su celebración con el propósito de ejercer la acción adecuada. En todo caso, la determinación de la acción procedente es objetiva, lo que descarta la mera liberalidad de la parte accionante en su elección. Por consiguiente, firmado el contrato antes de la presentación de la demanda, correspondía a la parte actora cumplir con su carga de verificar este punto y actuar en consecuencia.

El hecho de que la entidad no hubiera respetado el término para la suscripción del contrato, a lo sumo podría tener consecuencias de tipo disciplinario para los funcionarios encargados de tal actuación, de ser el caso, pero no implicaba la alteración de la acción procedente, porque, como se dijo, la demanda todavía no se había interpuesto y en ese sentido le era exigible a la parte demandante la verificación de la celebración del contrato, en procura de escoger el mecanismo procesal idóneo, en línea con lo precisado por la Corte Constitucional en el último pronunciamiento en cita.



Además, se debe indicar que la demanda fue admitida un año después de su radicación, lapso durante el cual la demandante también podía adelantar las gestiones necesarias para establecer la fecha de suscripción del contrato y, en consecuencia, proceder a reformar la demanda, con el propósito de demandar la nulidad absoluta del contrato y del acto de adjudicación, exigencia que resulta razonable, en consideración a que no es aceptable que la parte actora se limite a interponer el libelo introductorio y a solicitar pruebas, sin que despliegue ningún tipo de actuación previa encaminado a determinar que su acción es procedente.

En este punto, se debe aclarar que tampoco resulta desproporcionada la obligación de reformar la demanda, porque la pretensión que se tenía que agregar era la de nulidad del contrato, lo cual extendía el término de caducidad en dos años, de conformidad con lo establecido en el artículo 136 literal e) del C.C.A.<sup>10</sup>, en concordancia con la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera<sup>11</sup>, en la cual se estableció que para adicionar pretensiones o demandados es necesario que no haya operado el fenómeno de la caducidad.

Tampoco puede salir avante el argumento de la apelante, según el cual el juez de primera instancia debió inadmitir la demanda para que la sociedad la ajustara a la acción procedente, toda vez que además de que para ese momento el Tribunal no conocía la existencia del contrato, la carga de escoger la acción procedente no podía trasladarse al juez, sino que correspondía a la parte actora, quien tenía la obligación de realizar las gestiones encaminadas a determinar con precisión los supuestos fácticos que respaldaran su acción.

---

<sup>10</sup> Artículo 136. *Caducidad de la acción.* (...) *En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así: (...) e) La nulidad absoluta del contrato 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. Si el término de vigencia del contrato fuere superior a dos (2) años, el término de caducidad será igual al de su vigencia, sin que en ningún caso exceda de cinco (5) años, contados a partir de su perfeccionamiento.*

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena. Auto de unificación del 25 de mayo de 2016. Radicado No. 66001-23-31-000-2009-00056-01 (40.077), C.P.: Danilo Rojas Betancourth. En esta providencia también se lee: "(...) el hecho de que para el momento de adicionar o corregir la demanda sea indispensable verificar la oportunidad de las pretensiones que se pretenda agregar, no se constituye en una carga desproporcionada para hacer uso de esa prerrogativa o en otras palabras, no hace inane esa posibilidad, toda vez que (i) la misma puede ser enmendada sin necesidad de revisar la configuración de la caducidad de la acción cuando se pretenda realizar un[a] simple alteración de las peticiones elevadas desde un comienzo -dado que estas ya fueron puestas a consideración de la jurisdicción y por ende, no se emplea ese mismo derecho para su alteración-, o meros cambios relacionados con los hechos o las pruebas que se hubiesen expresado, y (ii) es posible adicionar una nueva petición siempre y cuando se haga dentro del tiempo en que se pueda utilizar el derecho de acción, carga que es conocida por quien quiera accionar desde el momento en que surge su interés particular para demandar, por lo que el deber de actuar conforme a ello y elevar las distintas peticiones dentro del interregno pertinente evidentemente no resulta excesivo".



En todo caso no le corresponde al juez propiciar la modificación de la causa petendi o del petitum, pues en este caso la parte actora se limitó a solicitar la nulidad del acto de adjudicación y el restablecimiento del derecho, y el juez no puede requerir al demandante para que incluya otras pretensiones que no planteó.

De acuerdo con lo expuesto, tal como lo manifestó el *a quo* en la sentencia de primera instancia, dado que para la fecha de presentación de la demanda ya se había suscrito el contrato objeto de la adjudicación, la demanda debió presentarse en ejercicio de la acción contractual, toda vez que así lo dispuso la ley y al haberlo hecho la parte demandante a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, incurrió en una ineptitud sustantiva de la demanda.

Así las cosas, esta Sala confirmará la sentencia de primera instancia para inhibirse de fallar por una indebida escogencia de la acción, toda vez que la demanda en forma constituye un presupuesto de una sentencia de mérito y, por tanto, impide realizar un pronunciamiento de fondo.

#### **4. Condena en costas**

Toda vez que no se evidencia temeridad, ni mala fe de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas de conformidad con lo normado en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley.

#### **FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 31 de octubre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.



Radicación número: 05001-23-31-000-2000-02226-01 (59420)  
Actor: Geografía Satelital GEOSAT Ltda. Mejía Villegas S.A.  
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia  
Referencia: Apelación sentencia - Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador>.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente*  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

*Firmado electrónicamente*  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

*Firmado electrónicamente*  
**NICOLÁS YEPES CORRALES (E)**

VF