**MEDIOS DE PRUEBA - Validez - Presupuestos**

En materia de medios de prueba, el artículo 168 del C.C.A. remite expresamente a la regulación contenida en el Código de Procedimiento Civil, normativa que establece que (i) los términos establecidos para realizar una actuación procesal, como el allegar pruebas documentales, son perentorios e improrrogables -artículo 118 del C.P.C.-; (ii) la sentencia a proferir únicamente se puede basar en los medios de convicción allegados o practicados oportunamente, los cuales deberán ser decretados o admitidos para dicho fin por el juez -artículos 174 , 178 y 179 del C.P.C.-; (iii) las ocasiones para pedir o aportar elementos de prueba durante el iter procesal, con miras a su apreciación, se encuentran expresamente contemplados en la ley -artículo 183 del C.P.C.-, como se previó para la demanda o la contestación de la demanda -en la ley procesal de lo contencioso administrativo ello se encuentra regulado en los artículos 137 y 144 del C.C.A.-, sin que entre ellas se hubiese contemplado el período para alegar de conclusión, y (iv) en materia de pruebas rige el principio de contradicción, de tal forma que todas ellas, en la mayoría de los casos, deben poder ser controvertidas por la parte contra la cual se pretenden hacer valer, lo que en relación con pruebas documentales, se garantiza con su tacha de falsedad -artículo 289 del C.P.C.-.

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Impugnación - Acto de adjudicación**

En efecto, a nivel jurisprudencial se comprendió que los actos administrativos (i) de calificación y clasificación de proponentes inscritos en la cámara de comercio; (ii) de adjudicación, y (iii) mediante el cual se hubiese declarado desierta una licitación pública o un concurso, eran únicamente pasibles de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, mientras que los demás actos previos, concomitantes o posteriores a la celebración o ejecución del contrato, sólo podían enjuiciarse mediante la acción de controversias contractuales. Posteriormente, dicha postura cambió para aceptarse que otros actos administrativos previos, como el de apertura, fuesen controlados a través del medio de control de nulidad simple. Finalmente, al tenor del artículo referenciado, se manifestó con claridad que todos los actos administrativos que fuesen expedidos con posterioridad a la celebración del contrato eran actos expedidos con ocasión de la actividad contractual y por consiguiente, serían susceptibles de control mediante la acción de controversias contractuales.

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Cómputo - Término de caducidad**

9.1 En virtud de la entrada en vigencia de la Ley 446 de 1998, se produjo una nueva modificación a las reglas referidas, puesto que si bien se confirmó el contenido del artículo 136 del C.C.A., de conformidad con el cual, el término de caducidad para demandar la nulidad y el restablecimiento de un derecho a raíz de un acto administrativo es por lo general de 4 meses contados a partir de su notificación, publicación o comunicación, su artículo 32 modificó el artículo 87 del ejusdem., para definir con claridad que “[l]os 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 plazo de 30 días para demandar la nulidad y el restablecimiento del derecho respecto del acto administrativo de adjudicación indicado, feneció el día lunes 21 de febrero del 2000, de modo que cuando las accionantes, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, presentaron su demanda el 11 de abril de dicho año, ya se había configurado el fenómeno procesal de la caducidad (…) en consideración a que se configuró la caducidad del derecho de acceder a la administración de justicia de las demandantes, antes de que presentaran su demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto precontractual de adjudicación expedido por la entidad demandada, la Sala revocará la sentencia inhibitoria proferida en primera instancia, y denegará las pretensiones elevadas en la demanda

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION B**

**Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH**

Bogotá, D. C., dos (2) de marzo de dos mil diecisiete (2017).

**Radicación número: 25000-23-26-000-2000-01135-01(28510)**

**Actor: UNIÓN TEMPORAL TRADECO INFRAESTRUCTURA SUCURSAL COLOMBIA Y P & C INGENIERÍA VIAL LTDA.**

**Demandado: FONDO DE EDUCACIÓN Y SEGURIDAD VIAL -FONDATT-**

**Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - SENTENCIA**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 29 de junio de 2004, por medio de la cual el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, declaró de oficio la caducidad de la acción, y se inhibió para pronunciarse de fondo respecto de las pretensiones elevadas en la demanda. La sentencia recurrida será revocada con fundamento en los siguientes antecedentes y consideraciones.

**SÍNTESIS DEL CASO**

El Fondo de Educación y Seguridad Vial -FONDATT- ordenó la apertura de la licitación n.° 12 de 1999, con el objeto de adjudicar un contrato para el suministro e instalación de señales verticales en la red vial de Bogotá D.C., licitación en la que participó la unión temporal Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia y P & C Ingeniería Vial Ltda. Durante el desarrollo de la licitación, la unión temporal señalada fue sancionada con la reducción del puntaje de su propuesta, toda vez que de conformidad con los elementos con los que se contaba para ese momento, se consideró que una de sus integrantes había sido sancionada con ocasión de la ejecución de un contrato estatal celebrado en Guatemala. Posteriormente, mediante la resolución n.° 199 del 4 de enero del 2000, el ente estatal referido adjudicó el señalado negocio jurídico al consorcio Señalizar, y rechazó la propuesta de la unión temporal Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia y P & C Ingeniería Vial Ltda., acto administrativo que fue comunicado en audiencia pública de adjudicación, la cual tuvo lugar el 4 de enero del 2000. Quienes conformaron la unión temporal referida, el 11 de abril del 2000, presentaron demanda en contra de la decisión administrativa aludida en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, esto es, por fuera del término previsto para ello por el instituto de la caducidad de la acción.

# ANTECEDENTES

1. **Lo que se demanda**
2. El 11 de abril del 2000, Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia y P & C Ingeniería Vial Ltda., quienes conformaron la unión temporal Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia y P&C Ingeniería Vial Ltda., presentaron demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, contra el Fondo de Educación y Seguridad Vial -FONDATT, establecimiento público cuya supresión, disolución y liquidación se ordenó mediante el artículo 1[[1]](#footnote-1) del Decreto 563 del 2006, expedido por la administración distrital de Bogotá D.C.-, con el objeto de que se declarara la nulidad de la resolución n.° 199 del 4 de enero del 2000, por medio de la cual se adjudicó el contrato correspondiente a la licitación n.° 12 de 1999 y, en su lugar, se le indemnicen los perjuicios que le fueron ocasionados con la expedición de ese acto administrativo. En este sentido, formuló las siguientes pretensiones:

*PRIMERA: Que declare la NULIDAD de la resolución No. 0199 del 4 de enero del 2000, mediante la cual EL FONDO DE EDUCACIÓN Y SEGURIDAD VIAL FONDATT adjudicó al CONSORCIO SEÑALIZAR la licitación No. 12 de 1999, cuyo objeto fue el SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE LA SEÑALIZACIÓN INFORMATIVA ELEVADA EN LOS CORREDORES QUE DEFINA LA STT, CONSIDERANDO INICIALMENTE LA AV. CALLE 26, AUTOPISTA SUR, AV CIUDAD DE QUITO. Tal adjudicación se hizo por la suma de DOS MIL SEISCIENTOS TRES MILLONES DOSCIENTOS VEINTISIETE MIL VEINTE PESOS M/Cte. ($2’603.227.020.oo) M/cte. incluido el I.V.A.*

*SEGUNDA: Que como consecuencia de la nulidad declarada del acto administrativo arriba mencionado, se condene al FONDO DE EDUCACIÓN Y SEGURIDAD VIAL FONDATT a reparar el daño causado e indemnizar a mis representados a título de restablecimiento del derecho por el lucro cesante por ellos sufridos, pues la evaluación de los estudios financieros les negó el derecho de* (sic) *ser calificados en los términos de la Ley 80 de 1993 al no otorgarles como era de ley los veinte puntos a que tenían derecho y con los cuales lograban la adjudicación en su nombre de la licitación No. 12 de 1999, siendo su oferta favorable económica y técnicamente al FONDATT frente a la firma favorecida que fue calificada inicialmente con 99.000, según el cuadro 12 que contiene el resumen de las calificaciones de la licitación No. 12 de 1999 y que fue rechazada por el FONDATT INJUSTIFICADAMENTE, de acuerdo con los hechos y pruebas que más adelante señalo y expongo, y que se le reconozca por este concepto la suma de TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS SETENTA Y SEIS* (sic) *CON SESENTA CENTAVOS ($397.357.776,60) M/Cte. correspondiente al 60% del A.I.U. sobre el valor de la oferta presentada por la Unión Temporal TRADECO INFRAESTRUCTURA SUCURSAL COLOMBIA Y P & C INGENIERÍA VIAL LTDA., dentro de la licitación No. 12 de 1999.*

*TERCERA: Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 0199 del 4 de enero del 2000, a título de indemnización del daño emergente, se condene al FONDO DE EDUCACIÓN Y SEGURIDAD VIAL FONDATT, al pago a favor de mi representada la suma de $2.7000.000,oo por concepto del valor del pliego de condiciones de la licitación, del valor de la póliza de seriedad de la oferta por valor de $468.625,oo, además de los rubros que por este concepto de daño emergente se demuestren en el transcurso del proceso.*

*CUARTA: Que se condene a la entidad demandada al pago de las agencias en derecho que me correspondan.*

*QUINTA: Que de conformidad con el artículo 178 del C.C.A. se efectúe el ajuste monetario o indexación de las sumas reconocidas a favor de mi poderdante por concepto de las condenas solicitadas en las pretensiones segunda y tercera de esta demanda, con base en el índice de precios al consumidor certificado por el DANE, contados desde la fecha de iniciación del contrato hasta que se profiera la sentencia* (f. 10, 11, c. 1)*.*

* 1. Como fundamento fáctico de las anteriores peticiones, las integrantes de la unión temporal Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia y P&C Ingeniería Vial Ltda., manifestaron que el Fondo de Educación y Seguridad Vial -FONDATT-, con el objeto de adjudicar un contrato de suministro e instalación de señalización informativa en diferentes corredores de la ciudad de Bogotá D.C., dio apertura a la licitación n.° 12 de 1999, a la cual acudieron diferentes proponentes, entre los que se encontraban ellas mediante su unión temporal.
     1. De esta manera, señalaron que al interior de dicho proceso de selección, a pesar de que su propuesta, cuyo valor ascendía a $2 547 165 145, inicialmente se le otorgó una calificación del 99,00 puntos sobre 100 puntos, conforme a lo cual se constituyó en la mejor oferta recibida por el FONDATT, a la misma se le redujeron 10 puntos de calificación, para a la postre, debido a circunstancias plenamente subsanables que no eran indispensables para su selección objetiva como contratistas, y a que supuestamente se le impuso una sanción en la ejecución de un contrato celebrado en Guatemala, fuese rechazada en la audiencia de adjudicación del contrato[[2]](#footnote-2), con lo que adujeron que el negocio jurídico aludido no se radicó en su cabeza ilegalmente.
     2. Al respecto, refirieron que no era admisible que se descartara su oferta debido a yerros que en realidad eran subsanables de conformidad con el pliego de condiciones, como el hecho de que se hubiese presentado los estados financieros de Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia sin la firma del representante legal de la “*matriz*” Tradeco Infraestructura S.A. de C.V. -la cual fue constituida en México-, o de que no se hubiera radicado la declaración de renta de dicha sucursal, comoquiera que de habérseles informado dichos errores oportunamente, habrían podido corregirlos, más aún cuando en relación con los estados financieros, no se podía perder de vista que en la licitación participó la sucursal y no la sociedad principal referida, motivo por el cual no se les podía exigir el cumplimiento del requisito aducido, consistente en la firma del representante legal de ésta.
     3. De otro lado, destacaron que la sancionada en el país de Guatemala fue Tradeco Infraestructura Sucursal Guatemala y no Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia, la cual se trata de una sociedad “*hermana o prima*”, de manera que no era factible que se redujera la calificación de su propuesta con fundamento en esa circunstancia, puesto que ello equivaldría a aceptar que “*cuando en Colombia o en el extranjero sancionen a un hermano mío o primo, esa sanción también trasciende a mi o a los familiares del participante en un cargo o concurso*”, lo que no tiene ningún tipo de asidero jurídico y va en contravía de lo dispuesto en la Ley 80 de 1993. Adicionalmente, indicaron que lo expuesto era inadmisible, toda vez que con su certificado de registro único de proponentes -RUP-, demostraron que no tenían sanciones en Colombia, elemento que fue fácilmente descartado por el FONDATT para darle prevalencia a un fax mediante el cual se le informó sobre la sanción impuesta a la primera sucursal reseñada, medio probatorio respecto del cual no se sabe si cumplió con todos los requisitos para su valoración.
     4. En ese orden de ideas, señalaron que debido a la reducción injustificada de los puntos de calificación de su propuesta en contravía de las normas que regulan la materia, la misma quedó por debajo de la propuesta del consorcio Señalizar, cuyo valor equivalía a $2 603 227 02 y fue calificada con un 97,75% sobre 100%, consorcio al cual se adjudicó el contrato en desmedro de los propios intereses económicos de la administración, dado que se trataba de oferta inferior y menos benéfica en comparación a la que ellos radicaron, lo cual se hizo con base en motivos irrazonables y sin fundamento alguno.
     5. Adicionalmente, indicaron que el consorcio Señalizar no cumplió con uno de los requisitos exigidos por el pliego de condiciones para que se le adjudicara el contrato, el cual consistió en tener el porcentaje de capacidad de contratación disponible adecuado para ello, esto es, el equivalente a 5000 smmlv, cuando sólo contaba con una capacidad de 2060 smmlv, razón por la que también se debió rechazar su propuesta, lo que no sucedió en vulneración del principio de igualdad.
     6. En ese mismo sentido, trajeron a colación que una de las sociedades que conformaron el consorcio aludido fueron posteriormente demandadas por el FONDATT, suceso que permitía avizorar que a diferencia suya, dicha agrupación sí podía llegar a tener sanciones en Colombia. Igualmente, destacaron que en relación con el contrato que se celebró a partir de la referida adjudicación, el diario El Tiempo realizó un gran despliegue periodístico por medio del cual informó a la ciudadanía sobre la posible afectación del principio de transparencia en el procedimiento de selección.
  2. Con observancia de los hechos narrados y de la expedición del acto administrativo demandado, las accionantes manifestaron que se violaron diferentes normas de rango constitucional y legal, lo que imponía la declaratoria de nulidad de la decisión administrativa señalada con base en los siguientes conceptos de violación.
     1. De una parte, manifestaron que con la adjudicación del negocio jurídico al consorcio Señalizar, se vulneraron los artículos 209 de la C.P. y 1 de la Ley 80 de 1993, en lo referente al principio de igualdad que rige la función administrativa y la contratación pública, puesto que dicha asociación no cumplía con los requisitos y las condiciones necesarias para ello -ver párrafos 1.1.5 y 1.1.6-, de modo que su propuesta también debió ser rechazada.
     2. Finalmente, consideraron que se violentaron los artículos 23, 24, 25, 26, 29, 30 y 44 de la Ley 80 de 1993 en relación con los principios de transparencia, economía y responsabilidad, y el deber de selección objetiva, con fundamento en lo expuesto, y en que respecto de ellas se desconoció el debido proceso, puesto que al final del procedimiento de selección se descartó su propuesta con cimiento en motivos que no pudieron controvertir y que no fueron previstos en el pliego de condiciones, los que en cualquier caso eran subsanables o no tenían por qué tener efecto alguno en su escogencia como contratista, lo que igualmente afectó indebidamente la escogencia del adjudicatario, máxime cuando su propuesta era más favorable que las demás que fueron allegadas -ver párrafos 1.1.1 a 1.1.4-. Adicionalmente, destacaron que el acto administrativo demandado carece de precisión, y que en su expedición se observan ciertas irregularidades que puede conllevar a considerar que se produjo una falsa motivación, puesto que no se explicó cómo se calificó al consorcio Señalizar si no reunía las exigencias para que se le adjudicara el contrato (f. 10-26, c. 1).

1. **Trámite procesal**
2. El Fondo de Educación y Seguridad Vial -FONDATT- **contestó** oportunamente **la demanda** y se opuso a la totalidad de las pretensiones elevadas por la parte actora. En cuanto a la situación fáctica que constituyó la *causa petendi* de la demanda, indicó que la elevada calificación otorgada a la unión temporal integrada por las sociedades demandantes y referida en el libelo introductorio, consistió en un mero puntaje inicial, el cual aquéllas pretendieron hacerlo pasar como si se trata de un puntaje final con el objeto de desinformar al despacho.
   1. Igualmente, destacó que al dictaminarse la decisión en virtud de la cual se rechazó la propuesta presentada por las demandantes, no se actuó de manera arbitraria o en violación de la ley, puesto que lo establecido en los pliegos de condiciones y en la normativa aplicable se cumplió al pie de la letra, y por el contrario, aclaró que de no haberse proferido dicha decisión y de que en su lugar, se hubiese adjudicado el contrato a la unión temporal que aquéllas conformaron, sí se habría vulnerado el ordenamiento jurídico con desviación de poder.
   2. Al respecto, primeramente indicó que Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia hacía parte de Tradeco Infraestructura Centroamérica S.A., es decir, que se trataban de la misma persona jurídica, de lo que daba fe el registro único de proponentes, al punto que aquélla se valió de la experiencia de ésta al momento de presentar su propuesta.
   3. Teniendo en cuenta lo anterior, afirmó que no era cierto que los errores de los que adolecía la oferta señalada pudiesen ser corregidos, puesto que de conformidad con los pliegos de condiciones, sólo se podían subsanar ciertos documentos expresamente establecidos dentro de los cuales no se encontraba el balance consolidado, las notas de los estados financieros, y el estado de pérdidas y ganancias de las sociedades proponentes, los cuales, respecto de Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia fueron allegados sin cumplir lo dispuesto por los artículos 37 y 38 de la Ley 222 de 1995, toda vez que se aportaron sin la firma del representante legal de Tradeco Infraestructura Centroamérica S.A., incumplimiento que de conformidad con lo dispuesto en los pliegos de condiciones señalados, implicaba el rechazo de su propuesta.
   4. Igualmente, señaló que a la sociedad Tradeco Infraestructura Centroamérica S.A. se le impuso una multa con ocasión del incumplimiento de sus obligaciones durante la ejecución de un contrato similar en Guatemala, multa que la unión temporal Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia y P&C Ingeniería Vial Ltda. no informó adecuadamente, lo que según el pliego de condiciones, igualmente ameritaba que se rechazara su oferta. De esta manera, adujo *“que la propuesta se rechazó conforme a las precisas reglas del pliego de condiciones previamente conocidas y aceptadas por el proponente (nunca durante el proceso el proponente, realizó manifestación alguna en su contra). Finalmente, con su participación se comete a las reglas del proceso licitatorio, bajo las cuales se le rechazó la propuesta*”.
   5. Por su parte, manifestó que en el evento de que Tradeco Infraestructura Centroamérica S.A. y Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia no fueran la misma persona, lo cierto es que ésta sumó a su experiencia un contrato ejecutado por aquélla, de modo que en todo caso, se imponía el aducido rechazo de su propuesta con fundamento en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993.
   6. De otro lado, adujo que tampoco era cierto que el consorcio Señalizar Siglo XXI al cual se le adjudicó el contrato, en lo referente a su capacidad de contratación disponible, no hubiese cumplido con las exigencias establecidas para la celebración del contrato, lo cual fue debidamente analizado en la evaluación técnica de la licitación.
   7. Asimismo, manifestó que los procesos jurisdiccionales que inició en contra de una de las integrantes del consorcio vencedor y de la Compañía de Seguros del Estado, no tenían que ver con el incumplimiento de contratos celebrados con anterioridad que afectaran al consorcio referenciado, sino respecto de una liquidación unilateral y para hacer efectiva una declaración del siniestro de garantía de estabilidad de obra, respectivamente, punto en el que destacó que “*el artículo 8 de la Ley 80/93* (…) *no establece ninguna inhabilidad para contratar a quien sea demandado por los motivos que dieron lugar a las demandadas en referencia.//Conforme a lo anterior, no resultaba procedente tener dichas actuaciones como incumplimientos a cargo del consorcio SEÑALIZAR SIGLO XXI*”.
   8. Por último, puso de presente que en caso de ser condenada, no es posible que se le indemnice a las sociedades actoras por los gastos en que hubiesen incurrido por participar en el proceso de licitación, toda vez que de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, no es posible que se den ese tipo de reembolsos, en la medida en que esos gastos consisten en costos de oportunidad que no son recuperables (f. 33-44, c.1).
3. Luego de que el presente proceso se tramitara hasta antes de que se profiriera sentencia de primera instancia, el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, por medio de auto del 30 de octubre de 2001, advirtió que a pesar de que el consorcio Señalizar tenía un interés en sus resultas, no fue traído al mismo. Al respecto, señaló que teniendo en cuenta que la administración declaró al Consorcio Señalizar como adjudicatario mediante el acto administrativo que fue demandado por las sociedades accionantes, era evidente que su posible anulación tendría efectos sobre aquél y en consecuencia, consideró que se trataba de un litisconsorte necesario de la parte pasiva del litigio, de tal forma que ordenó que se le vinculara en dicha calidad de conformidad con lo dispuesto por el artículo 83[[3]](#footnote-3) del C.P.C.
   1. Durante la diligencia de notificación del auto admisorio de la demanda a dicha asociación, se terminó por notificar al Consorcio Señalizar Siglo XXI, asociación que impugnó el auto del 30 de octubre de 2001, toda vez que aseveró que ella no participó en la licitación pública n.° 12 de 1999, proceso de selección en la que se expidió la resolución objeto del escrito inicial, sino en la licitación pública n.° 14 de 1999. De esta manera, coligió que el consorcio que ingresó a la primera licitación en comento se identificaba únicamente como Consorcio Señalizar, y no como Consorcio Señalizar Siglo XXI, de modo que pidió que se enmendara el yerro referido con su desvinculación de la *litis*.
   2. Debido a lo anterior, y con observancia de que los intentos de notificación al Consorcio Señalizar fracasaron y que las sociedades demandantes adujeron desconocer otra dirección que pudiera corresponder a su domicilio, por medio de auto del 30 de abril de 2003, el Tribunal *a quo* aclaró que el Consorcio Señalizar Siglo XXI no era realmente a quien debió notificarse del auto de admisión de la demanda, y ordenó que se librara edicto emplazatorio para efectos de comunicar la existencia del proceso a la asociación verdaderamente interesada en ser integrada a la *litis*.
   3. Mediante auto del 23 de julio de 2003, el juzgador de primera designó curador *ad litem*, habida cuenta de que se cumplieron los trámites de emplazamiento previstos en la ley procesal civil, sin que el Consorcio Señalizar hubiese comparecido a la contienda judicial (f. 100, 133, 134, 137, 138, 140, 151, c. 1).
4. El curador *ad litem* del Consorcio Señalizar fue notificado personalmente del auto admisorio del libelo introductorio, momento en el que lo **contestó** en el sentido de señalar que se atenía a los hechos que se encontraran demostrados, y que no tenía los “*elementos probatorios suficientes para proponer excepciones previas ni de mérito*” (f. 155, 156, c. 1).

1. Mediante **sentencia** del 29 de junio de 2004, el Tribunal Contencioso Administrativo del Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, se declaró inhibido para pronunciarse de fondo sobre el asunto, en consideración a que se configuró la caducidad de la acción ejercitada por las accionantes.
   1. Al respecto, manifestó que ante la expedición de la resolución n.° 199 del 4 de enero del 2000, en virtud de la cual se decidió la adjudicación de la licitación pública n.° 12 de 1999, las integrantes de la Unión Temporal Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia y P & C Ingeniería Vial, tenían la opción de demandar, *(i)* antes de la celebración del contrato pertinente, la nulidad del acto administrativo referenciado dentro de los 30 días hábiles siguientes a su notificación, para lo cual se debían acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, o *(ii)* posteriormente a la suscripción de aquel negocio jurídico, el contrato en sí, para lo que se tenían que solicitar expresamente su nulidad absoluta a través de la acción de controversias contractuales.
   2. Con observancia de lo anterior, advirtió que las demandantes acudieron al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con el objeto de pedir la anulación de la resolución aludida, acto administrativo que se les notificó durante la audiencia pública de adjudicación, esto es, en la misma fecha de su expedición el 4 de enero del 2000, motivo por el cual, a partir de esa fecha contaban con el término de 30 días para solicitar la anulación de esa decisión de la administración y, por consiguiente, comoquiera que presentaron su demanda hasta 11 de abril del 2000, era diáfano que accionaron por fuera del plazo que tenían para ello.
   3. En efecto, observó que teniendo en cuenta la vacancia judicial, el período para demandar la nulidad del acto administrativo en comento finalizó el 21 de febrero del 2000, y en ese orden de ideas, “*la acción se encontraba caducada al haberse promovido el 11 de abril del 2000, ya que aplica el artículo 87 del C.C.A., aunque el apoderado haya invocado el artículo 85 ibídem*”.
   4. Finalmente, precisó que por fuera del término señalado de 30 días en que se podía demandar la nulidad de la resolución n.° 199 del 2000, las sociedades demandantes sólo podían impugnarla “*a través de la acción contractual, a condición de impugnar no sólo el acto de adjudicación, sino necesariamente el contrato*” (f. 259-275, c. 1).
2. El 12 de julio de 2004, las sociedades demandantes interpusieron y sustentaron oportunamente **recurso de apelación** contra la sentencia de primera instancia, con el fin de que se revoque y, en su lugar, se acceda a la totalidad de las pretensiones de la demanda.
   1. En ese sentido, adujeron que no se pretende la nulidad del contrato estatal que se hubiese celebrado a raíz del proceso de licitación pertinente, sino el acto administrativo de adjudicación en que aquél culminó, de tal forma que el Tribunal *a quo* debió aplicar el término de caducidad establecido en el artículo 136 del C.C.A., y no el artículo 87 *ejusdem*. De esta manera, sostuvieron que “[n]o son 30 días de caducidad de la acción sino 4 meses, toda vez que lo que se demandó fue el acto administrativo de adjudicación”.
   2. Por su parte, señalaron que el hecho de que la sentencia de primera instancia se hubiese proferido alrededor de cuatro años después de la ocurrencia de los hechos del *sub lite*, impidió que se percataran del error denotado en la misma, consistente en la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y por consiguiente, que perdieran la posibilidad que en ese momento tenían de demandar el contrato que se celebró por medio de la acción de controversias contractuales. De esta forma, culparon a la jurisdicción de lo contencioso administrativo de su equivocación, por lo que sugirieron que de no prosperar sus pretensiones, acudirían a la acción de tutela, en los siguientes términos (f. 277, c.ppl.):

*4.- Teniendo en cuenta, lo fallado en el proceso de esa forma, si este se hubiera adelantado dentro de los términos de ley y no se excepcionó se hubiera fallado antes del tiempo el actor hubiera podido impetrar la acción contractual a la que él tenía derecho; por lo tanto se podría pensar en una acción de tutela por la vía de hecho ya que la negligencia de la justicia en el proceso se dilató tanto, que el actor perdió la oportunidad procesal de impetrar la acción contractual que era de dos años, amén de demandarse prácticamente un acto producto de una falsedad en la actuación administrativa, lo que afecta la moralidad pública por vía de hecho la aplicación indebida del artículo 87 en concordancia con el artículo 136 del C.C.A.*

1. Durante el término para **alegar de conclusión** en segunda instancia, el FONDATT radicó escrito mediante el cual reiteró los argumentos de defensa que esbozó en su contestación de la demanda, y con fundamento en una argumentación similar a la de la sentencia impugnada, pidió que la misma se confirmara debido a la efectiva configuración del fenómeno jurídico de caducidad de la acción ejercida por las demandantes. Los demás integrantes de la contienda y el Ministerio Público guardaron silencio (f. 287-299, c.1).

**CONSIDERACIONES**

1. **Competencia**
2. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 2[[4]](#footnote-4), 32[[5]](#footnote-5) y 75[[6]](#footnote-6) de la Ley 80 de 1993, y 82[[7]](#footnote-7) del Código Contencioso Administrativo, previo a la modificación introducida por la Ley 1107 de 2006[[8]](#footnote-8), le corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocer del presente conflicto juridicial derivado de un acto administrativo de adjudicación expedido por parte del Fondo de Seguridad Vial -FONDATT-, el cual era un establecimiento público de carácter distrital -ver nota n.°1-, en un procedimiento de selección de contratista incoado con miras a la celebración de un contrato estatal.
   1. De igual forma, la Sala es competente para decidir el asunto por tratarse de un recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca en un proceso que, por su cuantía[[9]](#footnote-9), tiene vocación de doble instancia ante esta Corporación.
   2. En este punto, conviene precisar que habida cuenta de que el recurso de apelación fue interpuesto únicamente por la parte demandante, la Sala se limitará a pronunciarse solamente respecto del objeto de dicho medio de impugnación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 357[[10]](#footnote-10) del C.P.C., a menos de que resulte necesario abordar las excepciones previstas por la jurisprudencia de esta Corporación[[11]](#footnote-11).
3. **Validez de los medios de prueba**
4. En relación con la totalidad de pruebas obrantes en el presente asunto, cabe destacar lo siguiente:
   1. Al expediente se aportaron pruebas documentales que, a pesar de que fueron allegadas en copias que no cumplen con las precisiones dispuestas en el artículo 254 del C.P.C., serán valoradas libremente por la Sala.
      1. Conviene recordar que recientemente, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en aplicación de los principios de buena fe, lealtad procesal y prevalencia del derecho sustantivo sobre el formal, cambió su posición en cuanto a la valoración de copias simples, para entender procedente su estimación, siempre y cuando no se hubieran tachado de falsas a lo largo del proceso en el que se pretenden hacer valer. En este sentido, consideró:

*En el caso sub examine, las partes demandadas pudieron controvertir y tachar la prueba documental que fue aportada por la entidad demandante y, especialmente, la copia simple del proceso penal que se allegó por el actor, circunstancia que no acaeció, tanto así que ninguna de las partes objetó o se refirió a la validez de esos documentos.//Por lo tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas.*

(…) *Lo anterior no significa que se estén aplicando normas derogadas (retroactividad) o cuya vigencia se encuentra diferida en el tiempo (ultractividad), simplemente se quiere reconocer que el modelo hermenéutico de las normas procesales ha sufrido cambios significativos que permiten al juez tener mayor dinamismo en la valoración de las pruebas que integran el acervo probatorio, para lo cual puede valorar documentos que se encuentran en copia simple y frente a los cuales las partes han guardado silencio, por cuanto han sido ellas mismas las que con su aquiescencia, así como con la referencia a esos documentos en los actos procesales (v.gr. alegatos, recursos, etc.) los convalidan, razón por la que, mal haría el juzgador en desconocer los principios de buena fe y de lealtad que han imperado en el trámite, con el fin de adoptar una decisión que no refleje la justicia material en el caso concreto o no consulte los postulados de eficacia y celeridad.*[[12]](#footnote-12)

* 1. Por su parte, en el expediente obran copias de diferentes noticias de prensa, tituladas “*Denuncian adjudicación de la STT*”, “*Semáforos que congestionan el tráfico*”, “*Multa millonario a firma Tradeco*”, “*Tradeco incumple contrato y gana más de lo pactado*”, “*Nueve semáforos se vuelven locos*” y “*Contrato sin cumplir, ganancias millonarias*”.
     1. Al respecto, se debe tener en cuenta que la Sala Plena de la Corporación señaló que los informes de prensa no tienen, por sí solos, la entidad suficiente para probar la existencia y veracidad de la situación que narran y/o describen, por lo que su eficacia probatoria depende de su conexidad y su coincidencia con otros elementos probatorios que obren en el expediente y que tiendan a demostrar la misma circunstancia[[13]](#footnote-13). Por lo tanto se observó que *“cualquier género periodístico que relate un hecho (reportajes, noticias, crónicas, etc.), en el campo probatorio puede servir solo como un indicador para el juez, quien a partir de ello, en concurrencia con otras pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, podría llegar a constatar la certeza de los hechos”[[14]](#footnote-14).*
     2. Sin perjuicio de lo anterior, en un pronunciamiento más reciente, la misma Sala amplió la regla en comento para indicar que tales medios de prueba, en circunstancias especiales, tienen plena validez probatoria sin necesidad de que otro medio de prueba confirme su contenido, *(i)* cuando relaten aspectos relacionados con un hecho notorio, toda vez que éstos no requieren ser acreditados de conformidad con la normativa procesal civil de nuestro ordenamiento jurídico, y *(ii)* cuando transcriben las declaraciones o comunicaciones de servidores públicos, puesto que se entiende que dichas versiones de los hechos generan la suficiente credibilidad en consideración a la investidura y a la posición de quien las rinde. Igualmente, en esa oportunidad se observó que dichos medios de convicción deben ser apreciados como pruebas documentales, y se advirtió que la ampliación de la jurisprudencia de esta Corporación en el sentido señalado era factible, con fundamento en la jurisprudencia adoptada a nivel internacional por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De esta manera, se sostuvo

*En esta ocasión, la regla del valor probatorio de estos se ampliará para indicar que también se les reconoce este, cuando estemos en presencia de i) hechos notorios y/o públicos y ii) transcriban declaraciones o comunicaciones de servidores públicos.*

(…) *Estas excepciones son las mismas que introdujo la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia[[15]](#footnote-15) y que en razón de su relevancia e importancia, serán acogidas por la Sala Plena de lo Contencioso a partir de esta decisión.*

*En efecto, según el criterio de ese órgano de justicia, cuando en dichos medios se recojan hechos públicos o notorios, declaraciones o manifestaciones públicas de funcionarios del Estado, estos deben ser valorados, razón por la que su inserción en el respectivo medio de comunicación es una prueba del hecho y no simplemente de su registro.*

(…) *En el primer caso, es decir, frente a los hechos públicos y/o notorios, no requieren ser probados en los términos de los artículos 176 del Código de Procedimiento Civil y 167 del Código General del Proceso, razón por la que el registro noticioso servirá simplemente como una constatación gráfica de lo que es conocido por la comunidad.*

(…) *El aporte de medios de prueba en donde el hecho notorio y/o público fue registrado, le permitirá al juez contar con mayores elementos de convicción, sin que ello implique que el hecho requería de prueba, pues, se repite, su apreciación o cognición por una generalidad, hace innecesaria su prueba.*

*En el caso de las declaraciones o manifestaciones de los servidores públicos divulgadas, reproducidas y/o transmitidas en los diferentes medios de comunicación, en razón de la investidura y de su posición en la sociedad, tendrán que ser desvirtuadas.*

*En otros términos, estos serán valorados conforme a las reglas previstas para las pruebas documentales. Por tanto, esas declaraciones o manifestaciones públicas, recogidas o registradas en diversos medios de comunicación darán fe de su contenido, sin perjuicio de su contradicción por parte de quien en su contra se aducen[[16]](#footnote-16).*

* + 1. De esta manera, se precisa que se acogerán los precedentes reseñados y en consecuencia, se apreciarán las noticias aludidas de conformidad con los lineamientos establecidos por ellos.
  1. Finalmente, se debe advertir que durante el término para alegar de conclusión otorgado durante el trámite de la primera instancia, las partes del proceso allegaron algunos documentos relacionados con la presente disputa, como lo son los pliegos de condición de la licitación pública n.° 12 de 1999. Al respecto, la Sala advierte que los mismos no serán valorados para adoptar la presente decisión, en consideración a que fueron incorporados al expediente por fuera del término probatorio establecido por la ley procesal, de modo que se configuró la preclusión de la oportunidad para traerlos a la *litis*, y con observancia de que el juzgador de primera instancia no se pronunció respecto de su admisión, así como tampoco se surtió su contradicción.
     1. Ciertamente, en materia de medios de prueba, el artículo 168 del C.C.A. remite expresamente a la regulación contenida en el Código de Procedimiento Civil, normativa que establece que *(i)* los términos establecidos para realizar una actuación procesal, como el allegar pruebas documentales, son perentorios e improrrogables -artículo 118[[17]](#footnote-17) del C.P.C.-; *(ii)* la sentencia a proferir únicamente se puede basar en los medios de convicción allegados o practicados oportunamente, los cuales deberán ser decretados o admitidos para dicho fin por el juez -artículos 174[[18]](#footnote-18), 178[[19]](#footnote-19) y 179[[20]](#footnote-20) del C.P.C.-; *(iii)* las ocasiones para pedir o aportar elementos de prueba durante el *iter* procesal, con miras a su apreciación, se encuentran expresamente contemplados en la ley -artículo 183[[21]](#footnote-21) del C.P.C.-, como se previó para la demanda o la contestación de la demanda -en la ley procesal de lo contencioso administrativo ello se encuentra regulado en los artículos 137[[22]](#footnote-22) y 144[[23]](#footnote-23) del C.C.A.-, sin que entre ellas se hubiese contemplado el período para alegar de conclusión, y *(iv)* en materia de pruebas rige el principio de contradicción, de tal forma que todas ellas, en la mayoría de los casos, deben poder ser controvertidas por la parte contra la cual se pretenden hacer valer, lo que en relación con pruebas documentales, se garantiza con su tacha de falsedad -artículo 289[[24]](#footnote-24) del C.P.C.-.
     2. Con fundamento en las disposiciones aludidas, la doctrina jurídica ha señalado que para asignar validez a las pruebas, se requiere que se allegan o practican en el tiempo previamente establecido para ello, se trámite su contradicción, y sean admitidas por el operador judicial, so pena de que se vulnere el orden del proceso y la lealtad que se deben las partes en la actividad probatoria. Al respecto se ha dicho:

*7) Principio de la contradicción de la prueba.- Es consecuencia del anterior y se aplica tanto al proceso penal como al civil. Significa que la parte contra quien se opone una prueba debe gozar de oportunidad procesal para conocerla y discutirla, es decir, que debe llevarse a la causa con conocimiento y audiencia de todas las partes; se relaciona con los principios de la unidad y la comunidad de la prueba, ya que si las partes pueden utilizar a su favor los medios suministrados por el adversario, es apenas natural que gocen de oportunidad para intervenir en su práctica, y con el de la lealtad en la prueba, pues no puede existir sin la oportunidad de contradecirla*(…)*. Los autores exigen generalmente la contradicción de la prueba como requisito esencial para su validez y autoridad*(…)*.*

(…) *10) Principio de la formalidad y legitimidad de la prueba. – Es el complemento indispensable de los cuatro anteriores y rige por igual en los procesos civil, penal y laboral, etc. Los arts. 174 y 183 del C. de P.C. lo consagran.*

(…) *Este principio implica que la prueba esté revestida de requisitos extrínsecos e intrínsecos. Los primeros se refieren a las circunstancias de tiempo, modo y lugar* (…).

(…) *11) Principio de la preclusión de la prueba. – Es consecuencia del anterior, ya que se trata de una formalidad de tiempo u oportunidad para su recepción y se relaciona con los de contradicción y lealtad; con él se persigue impedir que se sorprenda al adversario con pruebas de último momento, que no alcance a controvertirlas, o que se propongan cuestiones sobre las cuales no puede ejercer su defensa*(…)*. Es una de las aplicaciones del principio general de la preclusión en el proceso, también denominado de la eventualidad del sistema escrito* (…)*.*

(…) *ADMISIÓN, ORDENACIÓN y DECRETO DE LA PRUEBA*

*Entendida en sentido genérico, la admisión comprende tanto la aceptación por el juez del medio que se presenta (escrituras públicas o privadas, copias de sentencias e inspecciones practicadas extrajudicialmente en otro proceso, etc.), como la del que debe practicarse en el curso del proceso (recepción de testimonios, exhibición de documentos, citación a las partes, dictámenes de peritos, etc.)* (…).

*Sin la admisión, la prueba presentada o practicada carece de valor legal y no puede ser tenida en cuenta para la decisión de la causa o del incidente a que se refiera; de lo contrario, se violarían los principios de la lealtad, la contradicción, la publicidad y la formalidad de las pruebas* (…).

(…) *OPORTUNIDAD PROCESAL O AUSENCIA DE PRECLUSIÓN*

*Sobre este requisito, indispensable para el orden del proceso, y para la lealtad en la actividad probatoria, hemos hablado suficientemente al tratar de los principios generales de la prueba judicial y del procedimiento* (…).

(…) *La prueba aducida inoportunamente, así sea documental, en principio no debiera ser tenida en cuenta.* (…) *El art. 183 del C. de P.C. regula las oportunidades probatorias y dice que el juez sólo podrá tener en cuenta las pedidas, decretadas y practicadas e incorporadas en oportunidad legal[[25]](#footnote-25).*

* + 1. En consecuencia, no se apreciarán los documentos reseñados aportados durante los alegatos de conclusión de primera instancia, puesto que se insiste, fueron allegados extemporáneamente, no se tuvieron como pruebas por el Tribunal *a quo*, y las partes no tuvieron la oportunidad de contradecirlos.

1. **Los hechos probados**
2. De conformidad con el material probatorio allegado al proceso contencioso administrativo y valorado en su conjunto, se tienen como ciertas las siguientes circunstancias fácticas relevantes:
   1. En virtud de la resolución n.° 131 del 3 de noviembre de 1999, el FONDATT ordenó la apertura de la licitación pública n.° 12 de 1999, por medio de la cual buscó adjudicar un contrato para el “*suministro e instalación de señal informativa vertical para la red vial de Santa Fe de Bogotá*”, y cuyo pliego de condiciones fue modificado mediante sendos adendos, especialmente en relación con las fechas de estudio, de evaluación, de presentación de observaciones y de adjudicación, última fecha que quedó para el 4 de enero del 2000 (copias del acta de la sesión del comité de adjudicaciones de las licitaciones n.° 12, 13 y 14 de 1999, en la cual se evaluaron las propuestas presentadas en las mismas, y de la resolución n.° 199 del 4 de enero del 2000, por medio de la cual se adjudicó el contrato perteneciente a la licitación n.° 12 de 1999, iniciada por el FONDATT; f. 490-508, 555-566, c. pruebas).
   2. El 3 de diciembre de 1999, la sociedad Tradeco Infraestructura S.A. de C.V. -sociedad anónima de capital variable-, domiciliada en México, a través de su sucursal abierta en Colombia, Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia -la cual se abrió para el desarrollo del objeto social de aquélla-[[26]](#footnote-26), y la sociedad P & C Ingeniería Vial Ltda., constituyeron la unión temporal denominada Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia y P & C Ingeniería Vial Ltda., con el objeto de participar en la licitación pública referenciada. Conforme a lo expuesto, se comprometieron a presentar una propuesta en forma conjunta, a suscribir y ejecutar el contrato en caso de que el mismo les fuese adjudicado, y nombraron al señor Yves Louslatalot Laclette Macías como representante legal de la unión temporal -quien a su vez obra como representante legal de la sociedad Tradeco Infraestructura S.A de C.V., y como representante o administrador de su sucursal en Colombia- (originales y copias de la escritura pública de constitución de la sociedad Tradeco Infraestructura S.A. de C.V., del certificado de inscripción de la sucursal Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia, del certificado de existencia y representación legal de P & C, Ingeniería Vial Ltda., y del acta n.° 1 contentiva de la constitución de la Unión Temporal Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia y P & C Ingeniería Vial Ltda.; f. 1-9, c. 1; 219-229, 251-253, c. pruebas).
   3. Durante el plazo de la licitación, se presentaron diferentes proponentes, a saber, la unión temporal Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia y P & C Ingeniería Vial Ltda., el consorcio Señalizar, el consorcio Oriental de Construcciones Ltda. C. y A.-International S.A.-Carlos Julio Rivera Correal, la unión temporal Serdiequipos, y la Organización Publicidad Exterior Ltda. -OPE-.
      1. Las propuestas de los últimos tres proponentes fueron rechazadas luego de su evaluación técnica, económica y jurídica, con fundamento en diferentes razones.
      2. Por su parte, en relación con los dos primeros proponentes, se les estableció como puntaje inicial las calificaciones de 99,00 y 97,75 sobre 100, respectivamente. Sin perjuicio de lo anterior, al momento de resolver las observaciones formuladas en contra de la unión temporal Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia y P & C Ingeniería Vial Ltda., se adujo que la sociedad que abrió dicha sucursal pero que identificó como Tradeco Centroamérica S.A., fue sancionada con ocasión de la ejecución de unos contratos celebrados en Guatemala, contratos que fueron tenidos en cuenta para valorar la capacidad de la unión temporal para participar en la licitación, de modo que a la luz de los pliegos de condiciones, se imponía deducirle 10 puntos como sanción.
      3. De esta manera, en consideración a que el puntaje de la unión temporal se redujo a 89,00, el comité de adjudicaciones recomendó “*adjudicar la Licitación No. 12 de 1999 al Consorcio SEÑALIZAR*” (copias del acta de la sesión del comité de adjudicaciones de las licitaciones n.° 12, 13 y 14 de 1999, en la cual se evaluaron las propuestas presentadas en las mismas, y de la resolución n.° 199 del 4 de enero del 2000, por medio de la cual se adjudicó el contrato perteneciente a la licitación n.° 12 de 1999, iniciada por el FONDATT; f. 490-508, 555-566, c. pruebas).
   4. Mediante resolución n.° 199 del 4 de enero del 2000, el FONDATT adjudicó al consorcio Señalizar el contrato de suministro e instalación de señales informativas verticales para la red vial de Bogotá D.C., perteneciente a la licitación pública n.° 12 de 1999, y rechazó la propuesta presentada por la unión temporal Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia y P & C Ingeniería Vial Ltda., en consideración a que no se allegaron de forma adecuada los estados financieros de la sociedad Tradeco Infraestructura S.A. de C.V. De esta manera, se indicó:

*Con respecto a la Unión Temporal Tradeco – P&C, se tiene lo siguiente:*

*a) Estado Financieros:*

*La documentación presentada por Tradeco Infraestructura S.A. de C.V., según lo obrante a folios 178 a 185 de la propuesta presentada y correspondiente a los estados financieros, se encontró que efectivamente vienen sin la firma del representante legal de la casa matriz conforme a los dispuesto en el artículo 37 de la Ley 222 de 1995 “Estados Financieros Certificados”, lo que hace que no estén debidamente certificados, lo anterior, en concordancia con lo obrante en la escritura pública No. 6164 del 29 de octubre de 1997 de la Notaría 52 de 1997 la manifestación décima, numeral 12.*

*Por otra parte, Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia no presentó sus propios estados financieros y la correspondiente declaración de renta, estando en la obligación de hacerlo de acuerdo a la legislación colombiana.*

*Por las razones antes expuestas y de acuerdo con lo contemplado en los numerales 2.2.9 y 4.4.7 del pliego de condiciones, es causal de rechazo de la propuesta.*

* + 1. La decisión administrativa en comento fue comunicada en audiencia pública de adjudicación celebrada el 4 de enero del 2000, de lo cual da cuenta *(i)* el testimonio del señor Alberto Escobar Malaver, individualizado como el representante legal del consorcio Grupo Empresarial que participó en la licitación pública n.° 13 de 1999 -la cual se analizó por el comité de adjudicaciones del FONDATT de manera conjunta con la licitación objeto del litigio-, quien afirmó que le constaban los hechos objeto de debate y que señaló que “*la resolución* [resolución n.° 199 del 4 de enero del 2000] *fue leída por el secretario de tránsito encargado el día en que debía realizarse la audiencia de adjudicación*”, y *(ii)* el mismo acto administrativo señalado, en el que se indicó que la audiencia pública se desarrolló en la fecha aludida, al referir que “[d]*e conformidad con las observaciones hechas en la Audiencia Pública realizada en la Secretaría de Tránsito y Transporte, el día 4 de enero del año 2000, se corrige* (…)”.
    2. De otra parte, el 7 de enero del 2000 dicha resolución le fue notificada personalmente al proponente vencedor, tal como consta en una anotación escrita que obra al pie de la firma del director ejecutivo encargado del FONDATT (copias de la resolución n.° 199 del 4 del 2000, expedida por el FONDATT y el testimonio del señor Alberto Escobar Malaver; f. 555-566, 582, 583, c. pruebas).

1. **Problema jurídico**
2. Con observancia del contenido de la sentencia de primera instancia, en virtud de la cual se tuvo por configurada la caducidad de la acción respecto de la demanda presentada por las actoras en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a la Sala le corresponde determinar si ejercitaron su derecho de acceso a la administración a la justicia de manera oportuna o, si por el contrario, lo utilizaron luego de que operara el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.
   1. Para el efecto, se verificará si el término establecido por la ley para acceder a la administración de justicia con el objeto de demandar el acto administrativo de adjudicación a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para el momento en que ocurrieron los hechos del sub lite, era de cuatro meses de conformidad con lo dispuesto por el artículo 136 del C.C.A., o de 30 días según lo establecido en la modificación efectuada al artículo 87 *ibídem*, análisis en el que se tendrá en cuenta que el acto administrativo cuya nulidad se demandó fue comunicado en audiencia pública de adjudicación.
3. **Análisis de la Sala**
4. El legislador, en uso de su libertad configurativa, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica y la no paralización del tráfico que se traba entre los administrados, instituyó la **caducidad de la acción** como una figura que limita el derecho de acceder a la jurisdicción en el tiempo, por lo que éste se pierde cuando no se utiliza en el período determinado por la ley para ello.
   1. Ciertamente, dado que a todos los derechos y libertades reconocidos en la Carta Política le son inherentes ciertas responsabilidades, no se puede perder de vista que los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de los particulares -los cuales han sido desarrollados legalmente-, tienen como deber correlativo, de conformidad con el artículo 95[[27]](#footnote-27) de la Constitución Política, que aquellos colaboren con los órganos judiciales, de modo que a nivel legal se creó la caducidad de la acción como carga para el ejercicio de los derechos aludidos, fenómeno que como se advirtió, consiste en un plazo preclusivo dentro del cual resulta posible accionar ante la jurisdicción y que una vez finalizado, hace que dicha facultad se extinga.
   2. De esta manera, las partes de una relación sustancial tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley, toda vez que de no hacerlo, pierden la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo el derecho conculcado u obtener la declaración judicial correspondiente.
   3. El aludido límite temporal objetivo opera *ipso iure* o de pleno derecho, en cuanto no admite renuncia alguna, y por consiguiente, su vencimiento debe ser declarado de oficio por el juez en caso de que verifique la conducta inactiva del sujeto llamado a accionar[[28]](#footnote-28). Al respecto, la Corte Constitucional ha destacado:

*16. Ahora bien, acorde con el artículo 95 de la Constitución, el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la norma superior como puede ser el caso del debido proceso y del acceso a la justicia -, implica así mismo el ejercicio de responsabilidades que también se pueden consolidar en el ámbito procesal y sustancial.[[29]](#footnote-29) Es válido entonces que en los diversos trámites judiciales, la ley asigne a las partes, a terceros e incluso al juez, obligaciones jurídicas, deberes de conducta o cargas para el ejercicio de los derechos y del acceso a la administración de justicia[[30]](#footnote-30), que sometidas a los límites constitucionales previamente enunciados, resultan plenamente legítimas.*

(…) *Esas cargas son generalmente dispositivas, por lo que habilitan a las partes para que realicen libremente alguna actividad procesal, so pena de ver aparejadas consecuencias desfavorables en caso de omisión.* (…) *De allí que la posibilidad de las partes de acudir a la jurisdicción para hacer efectiva la exigencia de sus derechos en un término procesal específico, o con requerimentos relacionados con la presentación de la demanda, -circunstancia que se analizará con posterioridad en el caso de la prescripción y de la caducidad o de las excepciones previas acusadas-, son cargas procesales que puede válidamente determinar el legislador en los términos predichos.*

(…) *El interés del legislador, al atribuirle estas consecuencias al paso del tiempo, es entonces el de asegurar que en un plazo máximo señalado perentoriamente por la ley, se ejerzan las actividades que permitan acudir a quien se encuentra en el tránsito jurídico, a la jurisdicción, a fin de no dejar el ejercicio de los derechos sometido a la indefinición, en detrimento de la seguridad procesal tanto para el demandante como el demandado. De prosperar entonces la prescripción extintiva por la inactivación de la jurisdicción por parte de quien tenía la carga procesal de mover el aparato jurisdiccional en los términos previstos, es evidente que aunque el derecho sustancial subsista como obligación natural acorde a nuestra doctrina, lo cierto es que éste no podrá ser exigido legítimamente ante la jurisdicción, por lo que en la práctica ello puede implicar ciertamente la pérdida real del derecho sustancial.*

*24. En el mismo sentido, la figura procesal de la caducidad ha sido entendida como el plazo perentorio y de orden público fijado por la ley, para el ejercicio de una acción o un derecho, que transcurre sin necesidad de alguna actividad por parte del juez o de las partes en un proceso jurídico. La caducidad es entonces un límite temporal de orden público, que no se puede renunciar y que debe ser declarada por el juez en cualquier caso, oficiosamente. En ambos eventos, prescripción o caducidad, los plazos son absolutamente inmodificables por las partes, salvo interrupción legal, sea para ampliarlos o restringirlos* (resaltado por la Sala)*[[31]](#footnote-31).*

* 1. Igualmente, se debe tener en cuenta que el Código Contencioso Administrativo ha establecido diferentes tiempos en los cuales es posible acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante los distintos medios de control previstos para ello, de tal forma que las pretensiones que una persona puede elevar deben ser formuladas dentro de dichos términos, los cuales varían de conformidad con la situación de la que se desprende su interés para accionar y la acción que le corresponda ejercer[[32]](#footnote-32), que cabe agregar, no es de su libre escogencia[[33]](#footnote-33).
  2. Ahora bien, de manera previa a abordar el análisis del caso concreto, se impone realizar algunas precisiones respecto del enjuiciamiento de los actos administrativos expedidos con ocasión de la actividad contractual del Estado que no surgen directamente de la ejecución de un contrato estatal, también conocidos como actos preparatorios, precontractuales o separables del contrato, puesto que en relación con ellos, el plazo para accionar o de caducidad de la acción ha recibido un tratamiento legislativo diferencial en distintas épocas, lo que cómo se verá, resulta relevante para resolver el *sub judice*.
  3. En el Código Contencioso Administrativo, desde su expedición en virtud del Decreto-ley 01 de 1984, se previó en su artículo 87, referente a la acción contractual, que “*los actos separables del contrato serán controlables por medio de las otras acciones previstas en este Código*”,es decir, que dichos actos administrativos se excluyeron de ser controlados a través del mecanismo de controversias contractuales, sino que se impuso su impugnación mediante el ejercicio de las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, entre las cuales, se insiste, no le es dable al accionante escoger libremente, sino que debe elegir el medio de control conforme a la finalidad que persigue[[34]](#footnote-34).
  4. Por su parte, en su artículo 136, se estableció que la acción de nulidad simple podía intentarse en cualquier tiempo, mientras que respecto de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de controversias contractuales se establecieron términos de caducidad *(i)* de 4 meses contados a partir de la notificación del acto administrativo, y *(ii)* de 2 años contabilizados a partir del acto o del hecho del que surgiera el interés para accionar, respectivamente. Asimismo, en dicha norma se señaló que los actos separables diferentes al acto de adjudicación de un contrato, solo podían ser demandados a la terminación o liquidación del contrato[[35]](#footnote-35).
  5. Ahora bien, en ese tiempo existió un vacío en cuanto a qué se debía entender por la expresión de “*acto separable*” contenida en la ley, pues en ésta no definió si se trataba únicamente de los actos preparatorios del contrato, o también hacía referencia a aquéllos que la entidad contratante expedía de forma unilateral durante la ejecución contractual y la liquidación del negocio jurídico. En forma adicional, el Código Contencioso Administrativo fue modificado sustancialmente, por medio del Decreto-ley 2304 de 1989, normativa en la que se mantuvieron los plazos señalados para accionar a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y de controversias contractuales, pero en la que no se hizo alusión alguna respecto de los actos administrativos relacionados con la actividad contractual del Estado[[36]](#footnote-36).
  6. Sin perjuicio de lo anterior, en relación con los actos administrativos separables, jurisprudencialmente se comprendió que tenían que ver con aquellas decisiones previas a la celebración de un contrato estatal[[37]](#footnote-37), y se siguió la línea sentada por el estatuto contencioso administrativo inicial, en el sentido de que dichos actos administrativos precontractuales se debían controlar por medio de las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho consagradas en los artículos 84 y 85 del C.C.A.[[38]](#footnote-38).
  7. Posteriormente, se efectuó un cambio importante en la materia, toda vez que en la Ley 80 de 1993, en su artículo 77, se dispuso que 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*”,pero en relación con el acto administrativo de adjudicación, se señaló que “*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*”*.*
  8. De esta manera, en la Ley 80 de 1993 se estableció claramente que los actos administrativos previos, concomitantes y posteriores a la ejecución del contrato, eran por regla general susceptibles de ser demandados mediante la acción contractual. Sin embargo, en esa norma también se fijaron ciertas excepciones a dicho parámetro, entre las cuales se ubicó al acto administrativo de adjudicación, puesto que se determinó que la acción pertinente para su control era la de nulidad y restablecimiento del derecho[[39]](#footnote-39).
  9. En efecto, a nivel jurisprudencial se comprendió que los actos administrativos *(i)* de calificación y clasificación de proponentes inscritos en la cámara de comercio; *(ii)* de adjudicación, y *(iii)* mediante el cual se hubiese declarado desierta una licitación pública o un concurso, eran únicamente pasibles de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, mientras que los demás actos previos, concomitantes o posteriores a la celebración o ejecución del contrato, sólo podían enjuiciarse mediante la acción de controversias contractuales. Posteriormente, dicha postura cambió para aceptarse que otros actos administrativos previos, como el de apertura, fuesen controlados a través del medio de control de nulidad simple. Finalmente, al tenor del artículo referenciado, se manifestó con claridad que todos los actos administrativos que fuesen expedidos con posterioridad a la celebración del contrato eran actos expedidos con ocasión de la actividad contractual y por consiguiente, serían susceptibles de control mediante la acción de controversias contractuales. En este sentido, se señaló:

*De la interpretación amplia del concepto de “actividad contractual” se desprende que los actos administrativos expedidos con ocasión del contrato - previos, concomitantes o posteriores a su celebración o ejecución - no son susceptibles de control de legalidad anticipado por la vía de la acción de simple nulidad intentada por cualquier persona, ya que su enjuiciamiento no puede hacerse sino a través de la acción contractual, para lo cual se exige legitimación propia y especial, es decir, ser parte en el contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87 del C.C.A. como regla general.*

*Excepcionalmente por mandato expreso del estatuto contractual, ciertos actos, 3 en total, pueden ser controlados mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho:*

*a. El acto administrativo proferido por las cámaras de comercio que decide la impugnación de la calificación y clasificación de los proponentes (art. 22 numeral 5), para el cual se consagra una acción pública de restablecimiento del derecho lo que además constituye un verdadero contrasentido.*

*b. El acto de adjudicación (art. 77 parágrafo primero) y*

*c. El acto que declara desierta la licitación o concurso por ser el acto definitivo del procedimiento contractual al ponerle fin a la actuación administrativa de selección e impedir su continuación (art. 77 de la ley 80 de 1993, en armonía con el artículo 50 inciso 1º. y final del C.C.A.)*

*No obstante, con posterioridad, la Sala ha variado su posición inicial al aceptar la impugnación en acción de simple nulidad (artículo 84 c.c.a.) de actos administrativos previos como el acto de apertura de la licitación.*

*En tal sentido en auto del 6 de agosto de 1997, expediente 13495. M.P. Carlos Betancur Jaramillo, afirmó:*

*“Para la Sala, aunque en principio podría sostenerse que el acto de apertura de una licitación es de mero trámite, no siempre deberá mantenerse este calificativo, porque podrán darse casos en los que el acto, en lugar de limitarse a invitar a los interesados que estén en un mismo pie de igualdad para que participen en el proceso selectivo, restrinja indebida o ilegalmente esa participación. Evento en el cual el acto así concebido podrá desconocer los principios de transparencia e igualdad de oportunidades y resultar afectado de desviación de poder.*

*“En otras palabras, ese acto deja de ser así un mero trámite para convertirse en un obstáculo para la selección objetiva de los contratistas.*

*“Estas breves razones justifican la procedencia de la acción de simple nulidad propuesta, la cual encuentra también su justificación en el hecho de que la acción de nulidad absoluta de los contratos estatales no sólo se volvió pública con la ley 80 de 1993 (art. 45), sino que esta misma ley contempla como motivo de nulidad contractual la declaratoria de nulidad de los actos administrativos en que se fundamenten.*

*“En este sentido y para la procedencia de la causal de nulidad contemplada en el ordinal 4º. del artículo 44 de la mencionada ley, habrá que aceptar que ciertos actos previos a la celebración del contrato podrán demandarse, por cualquier persona, en acción de simple nulidad (artículo 84 del C.C.A.). En este sentido ya la jurisprudencia de la Sala ha aceptado la viabilidad de esta clase de acción frente a actos como los de apertura de una licitación o concurso y de adopción de pliegos de condiciones. Así mismo ha tramitado acciones de simple nulidad contra los actos de las asambleas o concejos que autorizan a los gobernadores o alcaldes para la celebración de ciertos contratos.” (Subrayas fuera de texto).*

*En esta oportunidad se afirma que el concepto de “actividad contractual” tiene el alcance restrictivo explicado anteriormente, es decir que comprende sólo los actos expedidos con posterioridad a la celebración del contrato* (…)[[40]](#footnote-40)

* 1. En virtud de la entrada en vigencia de la Ley 446 de 1998, se produjo una nueva modificación a las reglas referidas, puesto que si bien se confirmó el contenido del artículo 136 del C.C.A., de conformidad con el cual, el término de caducidad para demandar la nulidad y el restablecimiento de un derecho a raíz de un acto administrativo es por lo general de 4 meses contados a partir de su notificación, publicación o comunicación, su artículo 32 modificó el artículo 87 del *ejusdem*., para definir con claridad que “[l]*os 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*”.
  2. De esta manera, se determinaron dos preceptos fundamentales en lo tocante a la impugnación judicial de actos separables proferidos con ocasión del contrato estatal previo a su celebración, ya que, por un lado, se determinó que la acción procedente para demandar esas decisiones administrativas era la de nulidad simple o la nulidad y restablecimiento del derecho, y de otra parte, se fijó un término de caducidad especial para ejercerlas, puesto que se estableció que la acción que corresponda debe ser ejercida dentro de los 30 días siguientes a la comunicación o notificación del acto administrativo cuya nulidad se pretende, y en cualquier caso, ello debe tener lugar antes de que se perfeccione el contrato.
  3. De otro lado, se estableció que en los eventos en los que antes del vencimiento del plazo de 30 días se haya perfeccionado el contrato, todavía se pueda cuestionar la legalidad de estos actos administrativos precontractuales, pero únicamente en el marco de una acción de controversias contractuales como fundamento de la solicitud de nulidad absoluta del contrato, la cual puede ejercer el Ministerio Público o cualquier tercero que acredite un interés legítimo. Así lo consideró la Corte Constitucional en la sentencia C-1048 del 4 de octubre del 2001, en la que declaró la exequibilidad del artículo 32 de la Ley 446 de 1998. En este sentido, señaló:

*De esta manera, la Corte entiende que actualmente los terceros pueden demandar la nulidad de los actos previos al contrato, a través de las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, dentro del término de caducidad de 30 días siguientes a su comunicación, notificación o publicación. Pero que una vez expirado este término o suscrito el contrato, desaparece la posibilidad de incoar tales acciones respecto de esta categoría de actos previos. A partir de ese momento, los referidos actos previos sólo podrán ser impugnados a través de la acción de nulidad absoluta, la cual puede ser incoada, entre otras personas, por los terceros con interés directo -interés que ha sido reconocido por la jurisprudencia del h. Consejo de Estado como existente en cabeza de los licitantes o proponentes-. En este caso, la ilegalidad de los actos previos se puede alegar como fundamento de la nulidad absoluta del contrato*[[41]](#footnote-41)*.*

* 1. En conclusión, en vigencia del cambio introducido por la Ley 446 de 1998, es 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 debe ser alegada como sustento de la solicitud de declaración de nulidad del negocio jurídico resultante. Adicionalmente, esto encuentra sustento, en el numeral 4º del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, que previó como una de las causales de nulidad absoluta del contrato que “*se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamente*”. La señalada posición ha sido sostenida por esta Sección en repetidas ocasiones, en los siguientes términos:

*En virtud de lo expuesto, considera la Sala que un correcto entendimiento del artículo 87 del Código Contencioso Administrativo reformado por la Ley 446, permite concluir que los actos administrativos producidos por la Administración dentro de los procesos de selección de contratistas y con anterioridad a la celebración del respectivo contrato, permite que los mismos sean demandados a través de las acciones y dentro de los términos que, a manera de ilustración, se precisan a continuación:*

*1º. En ejercicio de la acción de simple nulidad dentro de los 30 días siguientes a su comunicación, notificación o publicación, siempre que no se hubiere celebrado el correspondiente contrato;*

*2º. En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro de los 30 días siguientes a su comunicación, notificación o publicación, siempre que no se hubiere celebrado el correspondiente contrato;*

*3º. En ejercicio de la acción contractual, la cual supone la celebración previa del correspondiente contrato adjudicado y sólo como causal de nulidad del mismo, dentro de los dos años siguientes a tal celebración.*

*4º. En este último caso, si la demanda se presenta por quien pretende obtener la reparación de un daño derivado del acto administrativo previo y lo hace dentro de los 30 días siguientes a la notificación, comunicación o publicación del mismo, debe tenerse presente que la ley exige o impone una acumulación de pretensiones, esto es las que corresponden a las acciones contractual y las propias de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por cuanto en este caso el demandante, al ejercer la acción contractual, deberá solicitar tanto la declaratoria de nulidad del contrato estatal como la declaratoria de nulidad del acto administrativo precontractual, que a su vez le servirá de fundamento a aquella y como consecuencia de tal declaratoria, podrá pedir la indemnización de los perjuicios que tal decisión le haya infligido.*

*Contrario sensu, es decir, si han transcurrido más de 30 días desde la comunicación, notificación o publicación del acto administrativo precontractual, si bien en principio el ordenamiento en estudio parece autorizar la presentación de la demanda en ejercicio de la acción contractual con el fin de obtener la declaratoria de nulidad del respectivo contrato con base en o partir de la nulidad del acto precontractual, que también deberá pretenderse, lo cierto es que en este caso no podrá ya elevarse pretensión patrimonial alguna, puesto que habrá caducado la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que se habría podido acumular en la misma demanda; en consecuencia, en esta hipótesis fáctica, sólo habrá lugar a analizar y decidir sobre la validez del contrato demandado, a la luz de la validez o invalidez del acto administrativo que se cuestiona, sin que haya lugar a reconocimiento patrimonial alguno a favor del demandante*[[42]](#footnote-42)*.*

* 1. Con observancia del desarrollo legal sobre la materia, se debe tener en cuenta que en el caso concreto, el acto administrativo de adjudicación objeto de la demanda fue expedido y comunicado a los proponentes interesados el 4 de enero del 2000, esto es, en vigencia de la Ley 446 de 1998 -la cual entró a regir el 8 de julio de dicha anualidad, al ser publicada en el diario oficial n.° 43 335 de la misma fecha[[43]](#footnote-43)-, de modo que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 40[[44]](#footnote-44) de la Ley 153 de 1887, y 164[[45]](#footnote-45) de la Ley 446 de 1998, el plazo de caducidad para demandar su nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho no es de cuatro meses, como se adujo en el medio de impugnación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, sino de 30 días, como lo determinó el Tribunal *a quo* -según la aludida ley vigente al momento de inicio de contabilización de dicho término-, razón por la cual, se debe concluir que en el presente asunto se configuró el fenómeno procesal de la caducidad de la acción en contra de las accionantes.
  2. Al respecto, no se puede perder de vista que a pesar de que no se cuenta con el acta de la audiencia pública de adjudicación, para la Sala no cabe duda que a partir de los elementos de convicción obrantes en el plenario, dicha audiencia sí se celebró en la fecha aludida, y en su desarrollo se divulgó el contenido del acto administrativo señalado a los proponentes interesados, de tal forma que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 30[[46]](#footnote-46) de la Ley 80 de 1993, no era necesario comunicarlo de otra manera.
  3. Lo expuesto se encuentra debidamente acreditado a la luz de lo dicho por el señor Escobar Malavar y del contenido del acto administrativo demandado -ver párrafo 10.4 y 10.4.1-, hipótesis que adicionalmente fue soportada por las mismas actoras en el escrito de su demanda, puesto que afirmaron que en la audiencia de adjudicación se rechazó su propuesta -ver párrafo 1.1.1 y nota n.° 2-, afirmación que puede ser valorada en su contra como una confesión espontánea realizada por su apoderado judicial, según lo establecido en la ley procesal civil[[47]](#footnote-47).
  4. De esta manera, al encontrarse demostrado que la resolución n.° 199 del 4 de enero del 2000, fue comunicada en audiencia pública de la misma fecha, el término especial de caducidad de la acción para actos precontractuales como el demandado, definido por el artículo 87 del C.C.A., luego de su modificación por la Ley 446 de 1998 -normativa que como se vio, le resulta aplicable-, en principio habría comenzado a correr a partir del día siguiente, esto es, desde el 5 de enero del mismo año.
  5. No obstante lo anterior, se observa que de conformidad con el artículo 121[[48]](#footnote-48) del C.P.C., en el cómputo de términos de días no se deben tener en cuenta los días de vacancia judicial -los cuales incluyen el periodo de vacaciones y los fines de semana o festivos-, y en consecuencia, dicho lapso debe contabilizarse desde el día hábil en el que la rama judicial reanudó sus labores en el año 2000, que de conformidad con el artículo 1[[49]](#footnote-49) de la Ley 31 de 1971, corresponde al martes 11 de enero de la anualidad referida.
  6. Con observancia de todo lo expuesto, se advierte que el plazo de 30 días para demandar la nulidad y el restablecimiento del derecho respecto del acto administrativo de adjudicación indicado, feneció el día lunes 21 de febrero del 2000, de modo que cuando las accionantes, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, presentaron su demanda el 11 de abril de dicho año, ya se había configurado el fenómeno procesal de la caducidad.
  7. Ahora bien, no se puede perder de vista que la caducidad la acción no conlleva a que el juez deba declararse inhibido para fallar o proferir una sentencia inhibitoria que no resuelve sobre el mérito del asunto[[50]](#footnote-50), como se consideró en la sentencia de primera instancia, puesto que el efecto de la configuración de dicho fenómeno jurídico es la negatoria de las pretensiones[[51]](#footnote-51). De esta manera, se revocará la decisión inhibitoria proferida por el Tribunal *a quo* para denegar las pretensiones, incluso a pesar de que ello pueda ser en desmedro de las demandantes como apelantes únicas, puesto que así lo establece el último inciso del artículo 357 del C.P.C., a cuyo tenor se determinó que, “[c]*uando se hubiere apelado una sentencia inhibitoria y la revocare el superior, este deberá proferir decisión de mérito aun cuando fuere desfavorable al apelante*”.
  8. Finalmente, conviene precisar que a pesar de que en el presente asunto no se acreditó adecuadamente que durante los 30 días posteriores a la comunicación del acto de adjudicación se hubiese celebrado el contrato estatal pertinente entre el FONDATT y el consorcio Señalizar, lo cierto es que de haberse probado dicha situación *(i)* impondría adoptar un fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda, en consideración a que en el libelo introductorio no se elevó la pretensión de nulidad absoluta de ese negocio jurídico, al punto que dicho contrato no fue demandado de ninguna forma, determinación de inhibición a la que esta Sala ha llegado en otras ocasiones frente a casos similares[[52]](#footnote-52), y *(ii)* en cualquier caso resultaría inviable efectuar un reconocimiento económico a favor de las demandantes, tal como lo pretenden, en consideración a que de todas formas demandaron por fuera del término de 30 días aludido -ver la jurisprudencia de esta Corporación; párrafos 12.12 a 12.15-.

1. Así las cosas, en consideración a que se configuró la caducidad del derecho de acceder a la administración de justicia de las demandantes, antes de que presentaran su demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto precontractual de adjudicación expedido por la entidad demandada, la Sala revocará la sentencia inhibitoria proferida en primera instancia, y denegará las pretensiones elevadas en la demanda.
2. **Costas**
3. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y como en este caso ninguna de aquellas actuó de esa forma, no se condenará en este sentido.
4. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**REVOCAR** la sentencia del 29 de junio de 2004, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión y, en su lugar, se dispone:

**PRIMERO: DENEGAR** la totalidad de las pretensiones elevadas por las demandantes, debido a la configuración del fenómeno jurídico de la caducidad de la acción según lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** En firme este fallo, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**

**Presidente de la Subsección**

**STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO**

**Magistrada**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**

**Magistrado**

1. “*Suprímese el Fondo de Educación y Seguridad Vial - FONDATT, creado mediante Acuerdo 3 de 1979 por el Concejo de Bogotá como un Fondo Rotatorio, transformado por el Acuerdo 9 de 1989 en un establecimiento público descentralizado del orden distrital con personería jurídica autonomía administrativa y patrimonio independiente, hoy adscrito a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, en desarrollo de lo consagrado en el artículo 31 del Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá D.C.//En consecuencia, a partir de la vigencia del presente decreto, el Fondo de Educación y Seguridad Vial - FONDATT entrará en proceso de disolución y liquidación y utilizará para todos los efectos la denominación "Fondo de Educación y Seguridad Vial - FONDATT en Liquidación".//Para efectos de la liquidación del Fondo de Educación y Seguridad Vial - FONDATT, en los aspectos no contemplados por el presente decreto, se aplicará lo señalado en la Ley 1105 de 2006 y el Decreto - ley 254 de 2000 y en cuanto sean compatibles con la naturaleza de la entidad, lo pertinente en las disposiciones sobre liquidación del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las normas que lo desarrollan*”. [↑](#footnote-ref-1)
2. En este punto, se debe destacar que las sociedades demandantes indicaron que se celebró una audiencia de adjudicación, en los siguientes términos:“*EL FONDATT,* ***en audiencia pública de adjudicación de la licitación No. 012 de 1999****, determinó, con abierta violación de la ley y la Constitución, después de haber concluido la etapa de calificación de ofertas, de observaciones, etc (las mismas son con términos perentorios de conformidad con el artículo 24 numeral 2° y 25 numerales 1° y 2° de la Ley 80 de 1993) rechazar la Unión Temporal TRADECO INFRAESTRUCTURA SUCURSAL COLOMBIA Y P & C INGENIERÍA VIAL LTDA. después de lograr un puntaje de hasta 99 puntos sobre 100%, que demostró gran capacidad de contratación, profesionalismo, calidad, plazo, experiencia y precio,* ***pero sorpresivamente decide el día de la audiencia de adjudicación rechazar la mejor oferta en calificación, calidad, financiera y precio*** (…)” (se resalta). [↑](#footnote-ref-2)
3. “*Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, no fuere posible resolver 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 hiciere así, el juez en el auto que admite la demanda ordenará dar traslado de ésta 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 el término para comparecer los citados.//Si alguno de los citados solicitare pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas; si las decretare, concederá para practicarlas un término que no podrá exceder del previsto para el proceso, o señalará día y hora para audiencia, según el caso.//Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su citación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio, efectuada la cual, quedará vinculado al proceso*”. [↑](#footnote-ref-3)
4. *“Para los solos efectos de esta ley: //1. Se denominan entidades estatales://a) La Nación* (…) *b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura* (…)*”*. Sobre el artículo en comento, la Corte Constitucional señaló: *“Es claro que si la Nación, los departamentos, municipios y distritos, son personas jurídicas, y las* ***entidades estatales*** *a que se refiere la ley 80, no lo son, por fuerza los contratos que estas últimas celebren corresponden a la Nación, a los departamentos o a los municipios. La actuación del funcionario competente, a nombre de la correspondiente entidad estatal, vincula a la Nación, al departamento o al Municipio como persona jurídica. Al fin y al cabo, todos los efectos del contrato se cumplirán en relación con la respectiva persona jurídica: ella adquirirá o enajenará los bienes, si de ello se trata; si se contraen obligaciones económicas, se pagará con cargo a su presupuesto, etc.//Por lo anterior, no hay duda de que no es menester elaborar teorías complejas sobre personalidades jurídicas incompletas, existentes sólo para contratar. En tratándose de la Nación, verbigracia, ésta es una sola: la ley 80 se limita a señalar, en diferentes campos y materias, qué entidades estatales tienen capacidad para contratar y cuál funcionario obra a nombre de tales entidades”*. Corte Constitucional, sentencia C-374 del 25 de agosto de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía. [↑](#footnote-ref-4)
5. *“Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:* (…)*”.* [↑](#footnote-ref-5)
6. *“Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa”.* [↑](#footnote-ref-6)
7. *“La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las Entidades Públicas, y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los Juzgados Administrativos de conformidad con la Constitución y la ley* (…)*”.* [↑](#footnote-ref-7)
8. Se advierte que el recurso de apelación se interpuso con anterioridad a la vigencia de la Ley 1107 de 2006. [↑](#footnote-ref-8)
9. En la demanda se estimó el valor de la mayor pretensión, correspondiente a la indemnización por perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, en la suma de $ 397 357 776,60. En consideración a que el recurso de apelación fue interpuesto de manera previa a la aplicación de la Ley 446 de 1998 en materia de cuantías para definir la competencia funcional, se aplica en este punto el numeral 8 del artículo 2 del Decreto 597 de 1988 “*por el cual se suprime el recurso extraordinario de anulación, se amplía el de apelación y se dictan otras disposiciones*”, el cual modificó el artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, y disponía que la cuantía necesaria para que un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado en el 2000 fuera de doble instancia ante el Consejo de Estado, debía ser superior a $6 037 000. [↑](#footnote-ref-9)
10. *“La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones”*. [↑](#footnote-ref-10)
11. Sobre el alcance de la competencia del juez en segunda instancia frente a un único recurso de apelación, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 05001-23-26-000-1994-02321-01 (20104), C.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-11)
12. Consejo de Estado, Sala Plena de Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022), C.P. Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-12)
13. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de mayo de 2012, exp. 110010315000201101378-00, C.P. Susana Buitrago Valencia. [↑](#footnote-ref-13)
14. Cabe señalar que este planteamiento acerca del valor indiciario de los recortes de prensa fue objeto de una aclaración de voto expresada en los siguientes términos por los magistrados Stella Conto Díaz del Castillo y Danilo Rojas Betancourth: *“Centralmente debe advertirse que, en determinados eventos, atendiendo, verbi gratia, la naturaleza de la noticia, el espectro de difusión y la calidad de los medios que la comunicaron, puede el juez considerar que se trata de un hecho notorio que no requiere prueba adicional, pues las notas periodísticas otorgan esa naturaleza.// Es que, por ejemplo, casos como desastres naturales de repercusión nacional que son registrados en detalle por todos los medios de comunicación no podrían recibir el mismo trato, ni tampoco debería aplicarse la jurisprudencia vigente para hechos que impactan al colectivo en general y por lo mismo son registrados por la opinión pública hasta convertirse en temas de discusión en cualquier foro social.// Por tanto, el llamado de la presente aclaración tiene por objeto morigerar el precedente vigente para que en cada caso el juez, orientado por su sana crítica, pueda darle a las notas e informaciones periodísticas un alcance superior al de la simple veracidad de su sola difusión y pueda, dependiendo del sub júdice, tener el hecho como notorio y por lo mismo relevarlo de cualquier exigencia de prueba adicional, estimando entonces cierto el contenido que a nivel nacional registren los medios de comunicación, atendiendo también a su grado de credibilidad social.// Además, no puede desconocerse que la publicación de determinada información, puede tenerse como un indicio que, apoyado con otras pruebas, permita alcanzar un grado de convencimiento sobre la certeza del hecho noticioso, esto a partir de su confiabilidad”.* [↑](#footnote-ref-14)
15. [67] *CORTE INTERAMERICA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, supra nota 24, párr. 146; Caso Fairen Garbi y Solis Corrales, de 15 de marzo de 1989, párr. 145. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, supra nota 44, párr. 25, Caso Garibaldi Vs. Brasil, supra nota 32, párr. 70. Caso Radilla Pacheco Vs. Estado Unidos Mexicanos. Igualmente, Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia, caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia.* [↑](#footnote-ref-15)
16. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, exp. 11001-03-15-000-2014-00105-00(PI), C.P. Alberto Yepes Barreiro [↑](#footnote-ref-16)
17. “*Los términos y oportunidades señalados en este código para la realización de los actos procesales de las partes y los auxiliares de la justicia, son perentorios e improrrogables, salvo disposición en contrario*”. [↑](#footnote-ref-17)
18. “*Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso*”. [↑](#footnote-ref-18)
19. “*Las pruebas deben ceñirse al asunto materia del proceso y el juez rechazará in limine las* (…)”. [↑](#footnote-ref-19)
20. “*Las pruebas pueden ser decretadas a petición de parte* (…)”. [↑](#footnote-ref-20)
21. “*Para que sean apreciadas por el Juez las pruebas deberán solicitarse, practicarse e incorporarse al proceso dentro de los términos y oportunidades señalados para ello en este código*”. [↑](#footnote-ref-21)
22. “*Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá:* (…) *5. La petición de pruebas que el demandante pretende hacer vale*”. [↑](#footnote-ref-22)
23. *Durante el término de fijación en lista el demandado podrá contestar la demanda mediante escrito que contendrá:* (…) *4. La petición de las pruebas que el demandado pretenda hacer valer.* (…) *Parágrafo. Con la contestación se acompañarán los documentos que se pretendan hacer valer como prueba y que se encuentren en su poder*”. [↑](#footnote-ref-23)
24. “*La parte contra quien se presente un documento público o privado, podrá tacharlo de falso en la contestación de la demanda, si se acompañó a ésta, y en los demás casos, dentro de los cinco días siguientes a la notificación del auto que ordene tenerlo como prueba, o al día siguiente en que haya sido aportado en audiencia o diligencia*”. [↑](#footnote-ref-24)
25. DEVIS ECHANDÍA, Hernando. “*Compendio de Derecho Procesal, Pruebas Judiciales*”. Tomo II, quinta edición, editorial ABC, Bogotá, Colombia, 1977, p. 16-19, 93, 116. [↑](#footnote-ref-25)
26. Así lo establece el artículo 263 del Código de Comercio: “*Son sucursales los establecimientos de comercio abiertos por una sociedad, dentro o fuera de su domicilio, para el desarrollo de los negocios sociales o de parte de ellos, administrados por mandatarios con facultades para representar a la sociedad.// Cuando en los estatutos no se determinen las facultades de los administradores de las sucursales, deberá otorgárseles un poder por escritura pública o documento legalmente reconocido, que se inscribirá en el registro mercantil. A falta de dicho poder, se presumirá que tendrán las mismas atribuciones de los administradores de la principal*”. Por su parte, en el certificado de inscripción de Tradeco Infraestructura Sucursal Colombia, se señaló: “*ESTABLECIMIENTO DE LA SUCURSAL E.P. NO. 6174 NOTARÍA 52 DE SANTA FE DE BOGOTÁ DEL 29 DE OCTUBRE DE 1.997, INSCRITA EL 30 DE OCTUBRE DE 1.997, BAJO EL NO. 79.629 DEL LIBRO VI, SE PROTOCOLIZARON COPIAS AUTÉNTICAS DE LA FUNDACIÓN DE LA SOCIEDAD “TRADECO INFRAESTRUCTURA S.A. DE C.V.* (sic) *DOMICILIADA EN MÉXICO DE SUS ESTATUTOS Y DE LA RESOLUCIÓN QUE ACORDÓ EL ESTABLECIMIENTO EN COLOMBIA DE UNA SUCURSAL.* (…) *OBJETO SOCIAL: EL OBJETO SOCIAL DE TRADECO INFRAESTRUCTURA S.A. DE C.V., PODRÁ REALIZAR LA SUCURSAL ESTABLECIDA EN SANTA FE DE BOGOTÁ, REPÚBLICA DE COLOMBIA A CONTINUACIÓN SE LISTAN LAS ACTIVIDADES QUE PODRÁ REALIZAR LA SUCURSAL EN CUESTIÓN.* (…) Q*).- EN GENERAL, CELEBRAR Y REALIZAR TODOS LOS ACTOS, CONTRATOS, CONVENIOS Y OPERACIONES, ACCESORIOS O ACCIDENTALES, CIVILES, MERCANTILES O DE CUALQUIER NATURALEZA QUE ESTÉN RELACIONADOS CON EL OBJETO SOCIAL DE TRADECO INFRAESTRUCTURA S.A. DE C.V.* (…)*”*. [↑](#footnote-ref-26)
27. “*La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.*

    *Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.//Son deberes de la persona y del ciudadano:* (…) *7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia* (…)”. Al respecto, igualmente consultar: Corte Constitucional, sentencia C-662 del 8 de julio de 2004, M.P. (e) Rodrigo Uprimny Yepes y sentencia C-227 del 30 de marzo de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [↑](#footnote-ref-27)
28. El Consejo de Estado ha indicado: “Es por lo anterior que se da aplicación a la máxima latina "contra non volenten agere non currit prescriptio", es decir que el término de caducidad no puede ser materia de convención, antes de que se cumpla, ni después de transcurrido puede renunciarse.//Dicho de otro modo, el término para accionar no es susceptible de interrupción, ni de renuncia por parte de la Administración. Es, que el término prefijado por la ley, obra independientemente y aún contra voluntad del beneficiario de la acción”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de mayo del 2000, exp. 12200, C.P. María Elena Giraldo Gómez. [↑](#footnote-ref-28)
29. [25] Corte Constitucional. Sentencia C-095 de 2001. M.P. José Gregorio Hernández. [↑](#footnote-ref-29)
30. [26] Corte Constitucional. Sentencia C-1512 de 2000. Álvaro Tafur Galvis. [↑](#footnote-ref-30)
31. Corte Constitucional, sentencia C-662 del 8 de julio de 2004, M.P. (e) Rodrigo Uprimny Yepes y sentencia C-227 del 30 de marzo de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Igualmente, esa Corporación ha señalado: “*La caducidad es una institución jurídico procesal a través del cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se haya* (sic) *en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso.//Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.//La justificación de la aplicación de la figura de la caducidad en las acciones contencioso administrativas, tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse ya sea por la eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya. Así, en esta materia, se han establecido plazos breves y perentorios para el ejercicio de estas acciones, transcurridos los cuales el derecho del particular no podrá reclamarse en consideración del interés general*”*.* Corte Constitucional, sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil. [↑](#footnote-ref-31)
32. “*En relación con las acciones contencioso administrativas consagradas en el Código Contencioso Administrativo, se advierte que corresponden a pretensiones que se hallan orientadas básicamente al control de legalidad de la actuación estatal y a la determinación de las consecuencias de su obrar, desde el punto de vista de la responsabilidad por los daños y perjuicios que puede atribuirse a las distintas entidades estatales que, con sus actuaciones u omisiones hayan dado lugar a los mismos.//Como sucede para la reclamación de la tutela judicial, en general, el legislador ha considerado conveniente establecer un límite temporal al ejercicio de las acciones contencioso administrativas encaminadas a obtener el reconocimiento de derechos subjetivos supuestamente vulnerados o desconocidos por la actividad estatal, es decir, cuando la finalidad no sea únicamente la de ejercer un control objetivo de legalidad, con lo cual se garantiza el interés general radicado en la seguridad jurídica de la estabilidad y firmeza de las actuaciones estatales, creadoras de situaciones jurídicas de carácter particular y concreto*”.Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de marzo de 2008, exp. 15845, C.P. Ramiro Saavedra Becerra. [↑](#footnote-ref-32)
33. “*1.2.1. Para dotar de eficacia al derecho de acción, el legislador ha consagrado diferentes tipos de acciones que podrán ser impetradas ante la jurisdicción por los interesados en impulsar un litigio, sin que esto signifique que su escogencia queda al arbitrio del actor sino que dependerá de los fines, móviles y motivos que lleven a su ejercicio, los cuales deben coincidir con aquellos que permite la acción*”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de abril de 2011, exp. 08001-23-31-000-1993-07622-01(19846), C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Por su parte, también se ha dicho: “*Sobre el punto, es necesario advertir que las distintas acciones contenidas en el Código Contencioso Administrativo son medios de acceso a la jurisdicción dispuestos por el legislador en consideración a la finalidad perseguida por el eventual demandante y al origen del daño por el cual pretenda reclamar; no son de arbitraria escogencia por aquel, deben corresponder exactamente a la que legalmente proceda*”. Consejo de Estado, Sección Tercera sentencia del 4 de febrero de 2010, exp. 25000-23-26-000-1994-09827-01(16540), C.P. (e) Mauricio Fajardo Gómez. Sobre debida escogencia de la acción, consultarse las siguientes providencias de la Sección Tercera: auto del 22 de mayo de 2003, C.P. Ricardo Hoyos Duque, n.° interno 23532, radicación n.° 18001-23-31-000-2002-00084-01; auto del 30 de marzo de 2006, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, n.° interno 31789, radicación n.° 17001-23-31-000-2005-00187-01; y auto del 19 de julio de 2006, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, n.° interno 30905, radicación n.° 25000-23-26-000-2005-00008-01; de la Subsección “B” las sentencias del 22 de agosto de 2011, 31 de mayo de 2012, 26 de junio y 29 de agosto de 2014, C.P. Danilo Rojas Betancourth, n.° interno 19787, 23260, 32986, 31401, radicación n.° 1998-01456-01, 1998-05934-01, 2004-01419-01 y 2001-00180-01 respectivamente; entre otras. [↑](#footnote-ref-33)
34. “*Es por ello que si la finalidad perseguida es exclusivamente la de preservar el ordenamiento jurídico ante la presencia de un acto administrativo que lo vulnera, la acción procedente será la de simple nulidad contemplada en el artículo 84, la cual precisamente por esa finalidad carece, en principio, de término de caducidad y puede ser intentada por cualquier persona, puesto que se trata de la defensa del ordenamiento jurídico objetivamente considerado, la cual resulta válida en todo momento, puesto que representa en últimas una defensa del interés general involucrado en dicha regulación.//Pero si lo que busca el demandante es la defensa de un derecho o interés particular afectado, vulnerado, violado o desconocido por un acto administrativo, la acción será la de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del mencionado Código, la cual sí exige esta legitimación en la causa –quien se crea afectado por el acto administrativo- y cuenta además con un término legal de caducidad, en consideración a la necesidad de brindarles certeza a las actuaciones administrativas frente a los intereses particulares sobre los cuales ellas recaen y a las situaciones jurídicas por ellas creadas, de modo que transcurrido el plazo otorgado por la ley para su impugnación judicial, ya no será posible cuestionar su validez y adquirirán firmeza y estabilidad, dando de esta manera prelación al interés general sobre el particular*”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de febrero de 2010, exp. 25000-23-26-000-1994-09827-01(16540), C.P. (e) Mauricio Fajardo Gómez. [↑](#footnote-ref-34)
35. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de julio de 1988, exp. 4925, C.P. Antonio J. de Irisarri Restrepo. [↑](#footnote-ref-35)
36. Al respecto, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de febrero de 2010, exp. 25000-23-26-000-1994-09827-01(16540), C.P. (e) Mauricio Fajardo Gómez. [↑](#footnote-ref-36)
37. Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 10 de marzo de 1994, exp. 9118, CP. Juan de Dios Montes. [↑](#footnote-ref-37)
38. Sobre la materia, se pueden revisar las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 6 de abril de 1987, exp. 5050; sentencia del 18 de octubre de 1989, exp. 5655, C.P. Carlos Betancur Jaramillo; sentencia del 6 de diciembre de 1990, exp. 5165, C.P. Carlos Gustavo Arrieta; sentencia del 16 de octubre de 1990, exp. 5949, C.P. Carlos Betancur Jaramillo; sentencia del 16 de mayo de 1991, exp. 5931, C.P. Julio César Uribe Acosta; auto de Sala Plena del 10 de mayo de 1991, Expediente C-171, C.P. Dolly Pedraza de Arenas. [↑](#footnote-ref-38)
39. Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 10 de marzo de 1994, exp. 9118, CP. Juan de Dios Montes. [↑](#footnote-ref-39)
40. Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 18 de septiembre de 1997, exp. 9118, C.P. Ricardo Hoyos Duque. [↑](#footnote-ref-40)
41. Corte Constitucional, sentencia C-1048 del 4 de octubre del 2001, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. [↑](#footnote-ref-41)
42. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de febrero de 2010, exp. 25000-23-26-000-1994-09827-01(16540), C.P. (e) Mauricio Fajardo Gómez. En el mismo sentido ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de junio del 2011, expediente 54001-23-31-000-1998-01333-01(19936), CP. Ruth Stella Correa Palacio; Subsección B, sentencias del 28 de septiembre de 2015, exp. 25000-23-26-000-2001-02509-01(32749), y del 5 de marzo de 2015, exp. 25000-23-26-000-00233-03(30695), ambas con ponencia de C:P. Danilo Rojas Betancourth. [↑](#footnote-ref-42)
43. Artículo 163 de la Ley 446 de 1998: “*Esta ley rige desde su publicación* (…)”. [↑](#footnote-ref-43)
44. “*Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación*”. [↑](#footnote-ref-44)
45. “*En los procesos iniciados ante la jurisdicción contencioso administrativa, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso, y las notificaciones y citaciones que se estén surtiendo, se regirán por la ley vigente cuando se interpuso el recurso, se decretaron las pruebas, empezó a correr el término, se promovió el incidente o principió a surtirse la notificación*”. [↑](#footnote-ref-45)
46. “*La licitación o concurso se efectuará conforme a las siguientes reglas:* (…) *11. El acto de adjudicación se hará mediante resolución motivada que se notificará personalmente al proponente favorecido en la forma y términos establecidos para los actos administrativos y, en el evento de no haberse realizado en audiencia pública, se comunicará a los no favorecidos dentro de los cinco (5) días calendario siguientes*”. [↑](#footnote-ref-46)
47. Artículo 194 del Código Civil: “*Confesión judicial es la que se hace a un juez, en ejercicio de sus funciones; las demás son extrajudiciales. La confesión judicial puede ser provocada o espontánea. Es provocada la que hace una parte en virtud de interrogatorio de otra parte o del juez, con las formalidades establecidas en la ley, y espontánea la que se hace en la demanda y su contestación o en cualquier otro acto del proceso sin previo interrogatorio*”.

    Artículo 195 del Código Civil: “*La confesión requiere://1. Que el confesante tenga capacidad para hacerla y poder dispositivo sobre el derecho que resulte de lo confesado.//2. Que verse sobre hechos que produzcan consecuencias jurídicas adversas al confesante o que favorezcan a la parte contraria.//3. Que recaiga sobre hechos respecto de los cuales la ley no exija otro medio de prueba.//4. Que sea expresa, consciente y libre.//5. Que verse sobre hechos personales del confesante o de que tenga conocimiento.//6. Que se encuentre debidamente probada, si fuere extrajudicial o judicial trasladada*”.

    Artículo 197 del Código Civil: “*La confesión por apoderado judicial valdrá cuando para hacerla haya recibido autorización de su poderdante, la cual se presume para la demanda y las excepciones, las correspondientes contestaciones y la audiencia de que trata el artículo 101*”. [↑](#footnote-ref-47)
48. “*En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial, ni aquéllos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el despacho.//Los términos de meses y de años se contarán conforme al calendario*”. [↑](#footnote-ref-48)
49. “*Para todos los efectos legales, los días de vacancia judicial son los siguientes://a) Los días domingos y festivos, cívicos o religiosos, que determina la ley y los de la Semana Santa.//b) Los días comprendidos entre el 20 de diciembre de cada año y el 10 de enero siguiente, inclusive, lapso en el cual los funcionarios y empleados de la rama civil, contencioso administrativo, laboral y los de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, Tribunal Superior de Aduanas y Salas Penales de los Tribunales de Distrito, así como los respectivos agentes del ministerio público que corresponden a tales despachos, disfrutarán colectivamente de la prestación social de vacaciones anuales*”. [↑](#footnote-ref-49)
50. Artículo 333 del C.P.C.: “*No constituyen cosa juzgada las siguientes sentencias:* (…) *4. Las que contengan decisión inhibitoria sobre el mérito del litigio*”. [↑](#footnote-ref-50)
51. Al respecto, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de agosto de 2016, exp. 20001-23-31-000-2009-00305-01(41721), C.P. Danilo Rojas Betancourth, entre otras. [↑](#footnote-ref-51)
52. “*25. En el caso particular, la Sala advierte que ninguna de las pretensiones de la demanda se encaminó a obtener la declaración de nulidad del contrato de concesión n.º 198 de 1999, que se suscribió el 15 de diciembre de 1999, es decir, antes del vencimiento de los 30 días de que trata el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo y ciertamente antes de la presentación de la demanda el 26 de enero del 2000, y que se deriva del acto administrativo de adjudicación en el que se habrían producido la totalidad de irregularidades que se alegan como fundamento jurídico del libelo (ver supra párr. 1).//26. Por lo tanto, la Sala encuentra justificada la decisión de primera instancia de declarar la ineptitud sustancial de la demanda por la falta de un requisito procedimental de cardinal importancia en la vocación de prosperidad de la acción ejercida, y por ende confirmará esa determinación*”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 5 de marzo de 2015, exp. 25000-23-26-000-2000-00233-03(30695), C.P. Danilo Rojas Betancourth. Igualmente, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de mayo de 2015, exp. 25000-23-26-000-2004-01071-01(36978), C.P. (e) Hernán Andrade Rincón, y Subsección C, sentencia del 29 de abril de 2015, exp. 25000-23-26-000-2000-00341-02(29924), C.P. Olga Mélida Valle de De la Hoz. [↑](#footnote-ref-52)