

CONTRATO DE MANDATO - Alcance - Código Civil artículo 2142 – Código de Comercio artículo 1262

El Código Civil en el artículo 2142 define el contrato de mandato como aquel en que una parte confía la gestión de uno o más negocios a otra. A su turno, el Código de Comercio en el artículo 1262 determina que el mandato comercial es un negocio jurídico mediante el cual una parte se obliga a celebrar o ejecutar uno o más actos de comercio por cuenta de otra.

EFFECTOS JURÍDICOS DE LA REPRESENTACIÓN DEL MANDATO – Artículo 1505 del Código Civil – Artículo 833 del Código de Comercio

[...] el artículo 1505 del Código Civil prevé que lo que una persona ejecuta en nombre de otra, en cumplimiento de la facultad otorgada para tal efecto por la persona beneficiada o por disposición normativa, produce, respecto del representado, los mismos efectos que si hubiese realizado la manifestación el beneficiario en forma directa.

De otra parte, el Código de Comercio en el artículo 833 dispone que los negocios jurídicos celebrados por el representante, dentro de las facultades conferidas para tal caso, producen los mismos efectos que si la actuación la hubiera realizado el representado directamente, circunstancia que no se predica de quien actúa sin facultad de representación.

REVOCABILIDAD DEL MANDATO – Manifestación de la voluntad del mandante

A su vez, los artículos 2189 del Código Civil y 1279 del Código de Comercio consagran la revocabilidad del mandato por la manifestación de la voluntad del mandante, sin perjuicio de las consecuencias que surjan de tal decisión.

PLURADIDAD DEL MANDATO – Acuerdo consorcial – Mandato plural

De la literalidad de lo consignado en el documento de constitución del consorcio [...] para la Sala es claro que el mandato de representación otorgado por los integrantes del referido consorcio no le fue excluida o prohibida facultad alguna y, al propio tiempo, se tiene que se estipuló, explícita y puntualmente, que la representación del consorcio la tendrían, pluralmente[...] pero, no necesaria ni menos obligatoriamente en forma concurrente y simultánea por ellos dos; por lo tanto, dicha representación quedó, válidamente, tanto en cabeza del primero de los mencionados como de la segunda, porque no se hizo ninguna distinción al respecto, sino que, simplemente se acordó una representación plural pero no precisamente conjunta o mancomunada.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, primero (1°) de diciembre de dos mil veinticinco (2025).

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
Demandante: JAIME VARGAS GALINDO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL
AERONÁUTICA CIVIL (AEROCIVIL) Y MSB
SOLUTIONS SAS
Medio de control: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
Asunto: APELACIÓN DE SENTENCIA – REPRESENTACIÓN
CONSORCIAL CON PLURALIDAD DE
MANDATARIOS

Síntesis del caso: la parte actora pide que se declare la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales la Aerocivil declaró el incumplimiento parcial, impuso multas, declaró la ocurrencia de la cláusula penal pecuniaria y liquidó unilateralmente el contrato no. 15000125-Ok-2015 por cuanto, en tales decisiones se desatendió la determinación sobre la representación del consorcio contratista dispuesto en el documento de constitución consorcial, pedimentos estos que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no encontró probados. Inconforme con la decisión, la parte actora se opuso a la sentencia, solicito el análisis de las pruebas aportadas al expediente e insistió en las pretensiones de la demanda.

Temas: representación consorcial – particularidades del contrato de mandato en el Código Civil y Código de Comercio - pluralidad de mandatarios – competencia del ad quem.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia de 9 de noviembre de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección C que denegó las súplicas de la demanda (índice no. 61 SAMAI – gestión otros despachos), en los siguientes términos:

“PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas.

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)

Actor: Jaime Vargas Galindo

Controversias contractuales

Apelación de sentencia

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría DEVUÉLVASE al interesado sin necesidad de desglose los anexos y el remanente de la suma que se ordenó para gastos del proceso si la hubiere, déjese constancia de dicha entrega y ARCHÍVESE el expediente.” (fl. 25, índice no. 61 SAMAI – gestión otros despachos – negrillas y mayúsculas fijas del texto original).

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito radicado el 29 de enero de 2019 en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el señor Jaime Vargas Galindo, en condición de integrante del consorcio Aeropistas, actuando por intermedio de apoderada judicial interpuso demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de controversias contractuales (fls. 1 a 40 cdno. no. 1)¹ con las siguientes súplicas:

“2.1 PRIMERA PRETENSIÓN DECLARATIVA

Que se declare la Nulidad del acto administrativo contractual de suscripción del contrato de obra 1500012[5]-OK-2015, entre LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONÁUTICA CIVIL y el CONSORCIO AEROPISTAS, cuyo objeto es ‘realizar el estudio, diseño y mantenimiento de la pista, plataforma y calle de rodaje de los aeropuertos de GUAYMARAL, FLORENCIA Y SAN VICENTE DEL CAGUÁN’, por indebida representación del consorcio AEROPISTAS, reconocida por la AERONÁUTICA.

2.2 SEGUNDA PRETENSIÓN DECLARATIVA

Que se declare la Nulidad del acto administrativo contractual, resolución 03372 del 10 de diciembre de 2015, por medio de la cual la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, multa al Consorcio Aeropistas, con ocasión del contrato de obra

¹ Por auto del 28 de marzo de 2019, el magistrado conductor del proceso de primera instancia rechazó la demanda por caducidad del medio de control jurisdiccional (fls. 47 a 51 vlto. cdno. ppal.). En contra de la referida decisión la parte actora formuló recurso de apelación (fls. 55 a 62 *ibidem*), decisión que fue revocada parcialmente con la providencia del 6 de julio de 2020, a través de la cual esta Corporación confirmó la caducidad de la pretensión relativa a la nulidad absoluta del contrato de obra no. 15000125-OK-2015 y ordenó continuar con el trámite judicial respecto de las demás súplicas propuestas con la demanda (fls. 70 a 75 cdno. ppal.). Al respecto, se advierte que la Resolución no. 03227 de 31 de octubre de 2016 mediante la cual se liquidó el contrato quedó ejecutoriada el 2 de diciembre de 2016, la parte actora radicó solicitud de conciliación el 5 de octubre de 2018 (fls. 24 y 25 cdno. no. 3) la cual se declaró fallida el 29 de enero de 2018 fecha en la cual se presentó la demanda (fl. 1 cdno. no. 1), razón por lo cual es claro que el derecho de acción fue ejercido dentro del término legal para ello (fls. 57 a 63 – disco compacto no. 8 - expediente digital).

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
Actor: Jaime Vargas Galindo
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

pública No. 1500012[5]-OK2015, por la suma de DIECINUEVE MILLONES DE PESOS (\$19.000.000,00) M/L.

2.3 TERCERA PRETENSIÓN DECLARATIVA

Que se declare la Nulidad del acto administrativo resolución 0085 del 15 de enero de 2016, por medio de la cual LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL, resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución 3372 del 10 de diciembre de 2015, mediante la cual se impone multa al Consorcio Aeropistas, confirmando la multa.

2.4. CUARTA PRETENSIÓN DECLARATIVA

Que se declare la Nulidad del acto administrativo contractual, contenido en la resolución 00868 del 4 de abril de 2016, mediante la cual, LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL declaró el presunto incumplimiento parcial del contrato por parte del Consorcio Aeropistas y se multó al mismo, por la suma de DOS MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES CIENTO SESENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS (\$2.476.161.493) M/L.

2.5 QUINTA PRETENSIÓN DECLARATIVA

Que se declare la Nulidad del acto administrativo, contenido en la resolución 00869 del 4 de abril de 2016, mediante la cual LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL, resuelve recurso de reposición presentado contra la resolución 00868 del 4 de abril de 2016, confirmando la decisión.

2.6 SEXTA PRETENSIÓN DECLARATIVA

Que se declare la Nulidad del acto administrativo contractual, que comprende la resolución 03227 del 31 de octubre de 2016, por medio de la cual LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONÁUTICA CIVIL, liquida unilateralmente el contrato de obra 15000121 (sic)-OK-2015, celebrado entre LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONÁUTICA CIVIL y el CONSORCIO AEROPISTAS.

2.7 SÉPTIMA PRETENSIÓN DECLARATIVA

Que se declare responsable patrimonialmente a LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONÁUTICA CIVIL y a MSB SOLUTIONS S.A.S., por los perjuicios ocasionados a JAIME VARGAS GALINDO, como integrante del Consorcio AEROPISTAS, a causas de las actuaciones que iniciaron con la supuesta firma del contrato de obra 1500012[5]-OK-2015, entre LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONÁUTICA CIVIL y el CONSORCIO AEROPISTAS, los actos intermedios, las resoluciones de multas cuya Nulidad se impetra y que culminaron con la liquidación unilateral del

contrato por medio de la resolución 03227 del 31 de octubre de 2016.

II. PRETENSIONES DE CONDENA

2.1. PRIMERA PRETENSIÓN DE CONDENA.

Como consecuencia de las declaraciones precedentes, SE CONDENA LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONÁUTICA CIVIL y a MSB SOLUTIONS S.A.S., A PAGAR a JAIME VARGAS GALINDO como integrante del Consorcio AEROPISTAS, las siguientes sumas de dinero, o las que encuentre debidamente probadas la jurisdicción:

PERJUICIO	VALOR TOTAL
SANCIÓN	\$1.483.183.124
STAND BY MAQUINARIA	\$1.576.000.000
DISEÑOS	\$542.395.700
GOOD WILL	\$1.700.000.000
MULTA	\$2.476.161.493
UTILIDAD DEL CONTRATO	\$1.646.165.067
GASTOS ADMINISTRATIVOS	\$300.000.000
TOTAL PERJUICIOS	\$9.723.905.384

2.2. SEGUNDA PRETENSIÓN DE CONDENA

Se servirá condenar a UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONÁUTICA CIVIL y a MSB SOLUTIONS S.A.S., a pagar las sumas de dinero anteriores, debidamente actualizadas, desde la fecha en que se hayan causado hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia.

Para efectos de la actualización, sírvase aplicar las fórmulas establecidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA, con consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO-de fecha catorce (14) de abril de dos mil diez (2010), bajo la Radicación número: 25000-23-26-000-1997-03663-01(17214).

2.3 TERCERA PRETENSIÓN DE CONDENA

Se ordene el cumplimiento de la sentencia de conformidad con los artículos 189 y 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.2.4 CUARTA PRETENSIÓN DE CONDENA. Se servirá condenar a UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONÁUTICA CIVIL y a MSB SOLUTIONS S.A.S., a pagar las costas del presente proceso y las agencias en derecho.” (fls. 3 y 3 ibidem – mayúsculas sostenidas y negrillas del original).

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
Actor: Jaime Vargas Galindo
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

2. Hechos

Como fundamento fáctico la parte demandante expuso en el escrito contentivo de la demanda, en síntesis, lo siguiente:

1) El 19 de junio de 2015, la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil (Aerocivil) y el consorcio Aeropistas (integrado por Jaime Vargas Galindo y la compañía MSB Solutions SAS) suscribieron el contrato no. 15000125-OK-2015 con el objeto de realizar el estudio, diseño y mantenimiento de pista, plataforma y calle de rodaje de los aeropuertos de Guaymaral, Florencia y San Vicente del Caguán de los Departamentos de Cundinamarca y Caquetá, en un plazo de 180 días y por un valor de \$16.461.650.670 sin ajustes contractuales.

2) Durante la ejecución del referido negocio jurídico, el 18 de noviembre de 2015 la Aerocivil convocó al consorcio Aeropistas a la audiencia de verificación del posible incumplimiento del contrato, trámite administrativo que culminó con la expedición de la Resolución no. 3372 de 10 de diciembre de 2015 mediante la cual se declaró el incumplimiento parcial del contrato y se impuso una multa por el valor de \$19'000.000, decisión que posteriormente fue confirmada con la Resolución no. 00085 de 15 de enero de 2016.

3) En ese mismo año 2016, la Aerocivil convocó nuevamente al contratista a audiencia de verificación de cumplimiento, actuación que terminó con la Resolución no. 868 de 4 de abril de 2016 a través de la cual se declaró el incumplimiento parcial del contrato y se hizo efectiva la cláusula penal por la suma de \$2.445'180.000, decisión que se confirmó íntegramente con la Resolución no. 869 de 4 de abril de 2016.

4) El 29 de abril de 2016, las partes terminaron en forma anticipada y de mutuo acuerdo el contrato no. 15000125-OK-2015.

5) Luego de lo anterior, la Aerocivil a través de la Resolución no. 3227 del 31 de octubre de 2016 liquidó unilateralmente el referido contrato.

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
Actor: Jaime Vargas Galindo
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

3. Fundamento de la demanda

En el texto de la demanda la actora presentó como fundamentos de derecho y concepto de violación normativa, en resumen, lo siguiente:

Las Resoluciones números 3372 de 10 de diciembre de 2015, 0085 de 15 de enero de 2016, 00868 de 4 de abril de 2016, 00869 de 4 de abril de 2016 y 03227 de 31 de octubre de 2016, mediante las cuales la Aerocivil declaró el incumplimiento parcial del contrato de obra no. 15000125-OK-2015, impuso multas, aplicó la cláusula penal pecuniaria y liquidó unilateralmente el referido negocio jurídico adolecen de nulidad por el hecho de haber desatendido el mandato de los integrantes del consorcio contratista respecto de la representación del mismo, por razón del único cargo de nulidad que se condensa a continuación.

Violación del principio de legalidad:

Con la expedición de las Resoluciones números 3372 de 10 de diciembre de 2015, 0085 de 15 de enero de 2016, 00868 de 4 de abril de 2016, 00869 de 4 de abril de 2016 y 03227 de 31 de octubre de 2016 la Aerocivil violó el principio de legalidad por el hecho de desconocer la representación legal del consorcio determinada expresamente en el documento de acuerdo consorcial, decisiones que violan lo dispuesto en los artículos 4, 6, 83, 90 y 230 de la Constitución Política, 27, 63, 64, 66, 769, 16023, 1604, 1618 y 1624 del Código Civil y 3, 4 (numeral 4), 8, 25 (numerales 3, 12 y 19), 26 (numerales 1, 2, 3 y 4), 28, 60, 68 y 77 de la Ley 80 de 1993.

4. Posición de la parte demandada

4.1 Compañía MSB Solutions SAS

Por auto de 26 de abril de 2021 (índice no. 12 SAMAI) el magistrado conductor del proceso de primera instancia ordenó la notificación del auto admisorio de la demanda; sin embargo, a pesar de haber sido notificada la referida providencia a la compañía demandada esta guardó silencio y no compareció al proceso (índice no. 15 *ibidem*).

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
Actor: Jaime Vargas Galindo
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

4.2 Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil - Aerocivil

A través de escrito radicado el 2 de agosto de 2021 contestó la demanda con oposición a las pretensiones, formuló excepciones y solicitó que fueran negadas las súplicas (índice no. 16 SAMAI – gestión otros despachos), con los siguientes argumentos:

1) Contrario a lo sostenido por la parte actora, los actos administrativos acusados de nulidad fueron motivados con la claridad que las disposiciones legales vigentes imponen, circunstancias de hecho y de derecho que condujeron a que la entidad efectuara la liquidación unilateral del referido negocio jurídico.

2) De otra parte, los procesos sancionatorios fueron adelantados con la intervención de las partes, esto es, de los profesionales del derecho designados por el consorcio Aeropistas y por parte de la compañía aseguradora que garantizaba el cumplimiento del contrato.

3) Propuso como excepciones las que se relacionan a continuación:

a) *“Inepta demanda por falta de requisitos formales – indebido agotamiento del requisito de procedibilidad”*, puesto que el contratista no presentó el recurso de reposición en contra de la decisión de liquidar unilateralmente el contrato de obra no. 15000125-OK-2015 con el fin de acreditar el requisito de procedibilidad consistente en el agotamiento de los recursos de la vía administrativa.

d) *“Inexistencia de responsabilidad de la entidad – Aerocivil – en las decisiones administrativas, técnicas y financieras del consorcio y conflicto interno de este”*, toda vez que, los perjuicios que se reclaman con la demanda corresponden a actividades que escapan del alcance contractual y que en modo alguno devienen de decisiones adoptadas por la Aerocivil durante la ejecución del contrato no. 15000125-OK-2015.

c) *“Cobro de lo no debido”*, por cuanto la Aerocivil no tenía injerencia en las decisiones administrativas del consorcio Aeropistas, razón por la cual la única responsable de los perjuicios que se pretenden con la demanda es el consorcio

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
Actor: Jaime Vargas Galindo
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

contratista.

d) *“Incumplimiento permanente del contratista consorcio Aeropistas (Resolución del contrato por incumplimiento)”*, ya que con las pruebas que se aportan al expediente no se controvierten los incumplimientos del contratista, circunstancia por la cual no procede la nulidad de los actos administrativos demandados.

e) *“Excepción genérica”*, según la cual el juez puede declarar las excepciones que de oficio encuentre probadas.

5. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera, Subsección C en providencia de 9 de noviembre de 2023 (índice no. 61 SAMAI – gestión otros despachos) denegó las súplicas de la demanda, con base en la siguiente sustentación:

1) De la revisión del documento de constitución del consorcio Aeropistas se extrae que las partes acordaron que su participación sería del 50% por cada una de ellas, que la responsabilidad sería solidaria, tanto en la presentación de la oferta como en la suscripción y ejecución del contrato y, *“que los representantes legales del consorcio serían Jaime Vargas Galindo y Martha Liliana Salazar Bernal. En ninguna parte se indicó que el primero era el representante legal principal y la segunda la representante legal suplente y no existe norma que así lo contemple, por lo que debía interpretarse que cualquiera de los dos podía fungir como representante legal del consorcio”* (fl. 17 índice 61 *ibidem*).

2) Las notificaciones de cada etapa de los procesos sancionatorios fueron remitidas a la dirección determinada en el acto de constitución del consorcio y como este compareció a cada instancia en ejercicio de sus derechos de defensa, contradicción y debido proceso, los procesos sancionatorios fueron adelantados con apego a la normatividad vigente que regula la materia.

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
Actor: Jaime Vargas Galindo
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

3) Finalmente, se advierte que en el “proceso con radicado 25000-23-36-000-2017-01196-00 acumulado con 25000-23-36-000-2017-00469-00 esta Sala consideró que el consorcio estaba debidamente representado por la señora Martha Liliana Salazar Bernal, por lo que se admitió y dio trámite a la demanda con radicado terminado en 2017-00469, en tanto se hizo la misma interpretación de la entidad demandada, consistente en que habiéndose designado a dos personas como representantes legales del consorcio, cualquiera de las dos podía ejercer tales facultades.” (fl. 24 índice no. 61 SAMAI – gestión otros despachos).

6. El recurso de apelación

La parte actora interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia (índice no. 64 SAMAI– gestión otros despachos) el cual fue concedido por el *a quo* mediante auto de 29 de enero de 2024 (índice no. 67 *ibidem*), impugnación que fue sustentada en los términos que se reseñan a continuación:

1) El tribunal de primera instancia denegó indebidamente las súplicas de la demanda consistentes en la declaración de nulidad de los actos administrativos con los cuales la Aerocivil declaró el incumplimiento parcial, impuso multa, aplicó la cláusula penal pecuniaria y liquidó unilateralmente del contrato no. 15000125-OK-2015, por cuanto no valoró la totalidad de las pruebas que se aportaron y practicaron en el proceso.

2) Con el debido pronunciamiento de las pruebas que conforman el expediente se tiene por acreditada la nulidad de los referidos actos administrativos por violación de la normatividad aplicable al caso, por el hecho de que la Aerocivil inaplicó las precisas determinaciones y facultades otorgadas entre los integrantes del consorcio contratista en el documento de constitución de este.

3) Del mismo modo, está probada la nulidad de los actos administrativos demandados por violación de los artículos 93 y 137 del CPACA y, de los artículos 17 de la Ley 1150 de 2007 y 29 constitucional.

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
Actor: Jaime Vargas Galindo
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

7. Actuación surtida en segunda instancia

1) Por auto de 8 de abril de 2024 se admitió el recurso de apelación (índice no. 3 SAMAI).

2) Posteriormente, el 12 de abril de 2024 se notificó al Ministerio Público del auto admisorio (índice no. 10 SAMAI) y, en los términos del numeral 5 del artículo 247 del CPACA se le informó que no había solicitud ni decreto de pruebas en segunda instancia y se le corrió traslado para emitir el respectivo concepto; sin embargo, transcurrido el término otorgado el Ministerio Público guardó silencio (índice no. 13 SAMAI).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, 2) competencia del *ad quem*, 3) análisis de la impugnación, 4) conclusiones y, 5) condena en costas y agencias en derecho.

1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

El núcleo de la controversia planteada estriba en la discusión acerca de la nulidad de las Resoluciones números 03372 de 10 de diciembre de 2015, 0085 de 15 de enero de 2016, 00868 de 4 de abril de 2016, 00869 de 4 de abril de 2016 y 03227 de 31 de octubre de 2016, todas emitidas por la Aerocivil, a través de las cuales se declaró el incumplimiento parcial del contrato, impuso multas, aplicó la cláusula penal pecuniaria y liquidó unilateralmente el contrato no. 15000125-OK-2015, por motivo de haber desatendido la determinación de representación conjunta establecida en el acuerdo consorcial, decisiones que resultan contrarias a la normatividad que rige la materia.

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
Actor: Jaime Vargas Galindo
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C denegó las súplicas de la demanda por considerar que la parte actora no logró acreditar la nulidad de los actos administrativos demandados.

La parte actora se opuso a la sentencia de primera instancia y solicitó el análisis de las pruebas aportadas el expediente con las que, en su criterio, se da cuenta de la nulidad de las decisiones de la Aerocivil en torno de los incumplimientos parciales del contrato, las multas, la aplicación de la cláusula penal pecuniaria y la liquidación unilateral del contrato no. 15000125-OK-2015 por el hecho de validar la representación del consorcio en contraposición de lo dispuesto en el documento de constitución consorcial.

La sentencia apelada será confirmada, por el hecho de que (i) con las pruebas que conforman el expediente no se acredita la nulidad de los actos administrativos demandados por el supuesto hecho de haber desconocido el acuerdo de creación del consorcio Aeropistas mediante el cual se determinó por parte de los integrantes del mismo la representación por parte de Jaime Vargas Agudelo y Martha Liliana Salazar Bernal, sin que se estableciera uno como principal y el otro como suplente, razón por la cual, ambos tenían las mismas facultades y, por ende, la representación del consorcio en cabeza de cualquiera de ellos era jurídicamente procedente y, (ii) no es legalmente procedente analizar en la sentencia de segunda instancia el cargo de nulidad relativo a la *“nulidad de los actos administrativos demandados por violación de los artículos 93 y 137 del CPACA y, artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y 29 constitucional”*, pues, estos aspectos no fueron objeto de desarrollo en la demanda, so pena de atentar contra la garantía del debido proceso y del derecho de defensa del demandado.

2. La competencia del *ad quem*

1) Sobre el punto cabe advertir que en el asunto de la referencia únicamente interpuso recurso de apelación la parte actora.

2) De acuerdo con lo anterior, se tiene que se trata de una situación de apelante único donde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
Actor: Jaime Vargas Galindo
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

del Proceso, norma procesal aplicable en virtud de la remisión legal contenida en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, la competencia del juez en segunda instancia se reduce al análisis de los puntos objeto del recurso.

3) En efecto el artículo 328 del Código General del Proceso preceptúa:

“ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia” (se destaca).

4) En ese contexto, es claro que cuando se trata de apelante único el *ad quem* solo puede revisar la actuación en cuanto tiene que ver con los motivos de la impugnación, vale decir, no puede el juez de segunda instancia entrar a analizar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, razón por la cual la competencia funcional de esta Corporación se encuentra restringida legalmente a los cargos esgrimidos en el recurso de alzada, sin perjuicio de lo expresa y puntualmente dispuesto en el inciso segundo del artículo 187 del CPACA, según el cual *i)* en la sentencia el juez decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que encuentre probada y, *ii)* el silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones, propuestas o no, sin perjuicio de la *non reformatio in pejus*.

En ese entendimiento, la Sala decidirá únicamente en relación con los precisos cargos de apelación esgrimidos por la parte demandante.

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
 Actor: Jaime Vargas Galindo
 Controversias contractuales
Apelación de sentencia

3. Análisis de la impugnación

3.1 Hechos probados

Examinadas las pruebas allegadas al proceso se encuentran probados los siguientes hechos relevantes para la adopción de la decisión:

1) El 28 de abril de 2015, el señor Jaime Vargas Galindo y la compañía MSB Solutions SAS constituyeron el consorcio Aeropistas para participar, ejecutar y liquidar el contrato que resultara de la licitación pública no. 15000026_OL de 2015 con el objeto de *“CONTRATAR EL ESTUDIO, DISEÑO Y MANTENIMIENTO DE PISTA, PLATAFORMA Y CALLE DE RODAJE DE LOS AEROPUERTOS DE GUAYMARAL, FLORENCIA Y SAN VICENTE DEL CAGUAN”* (fls. 3 a 5 cdno. no. 1 – mayúsculas sostenidas del original).

En la cláusula quinta del referido acuerdo consorcial las partes determinaron en relación con la representación, expresa y puntualmente lo siguiente:

“QUINTA: REPRESENTACIÓN. Las Partes hemos designado como representantes legales del CONSORCIO LUMA (sic) a JAIME VARGAS GALINDO, mayor de edad, (...), y MARTHA LILIANA SALAZAR BERNAL, mayor de edad, (...).

Nuestros representantes tienen todas las facultades amplias y suficientes para actuar en nombre del CONSORCIO, y en nombre de cada uno de sus miembros, entre algunas de las facultades y sin limitarse a ellas, están las siguientes:

- Atender todo lo relacionado de manera directa e indirecta con la elaboración y presentación de los documentos de la oferta, y la celebración y ejecución del eventual contrato en el caso de que La Unidad selecciones la oferta de este Oferente Plural.*
- Constituir apoderados conforme la legislación colombiana.*
- Presentación de los Documentos de la oferta del proceso de contratación no. 15000026_OL de 2015.*
- Suscribir la carta de presentación de la oferta.*
- Atender todos los posibles requerimientos que formule La Unidad relacionados con aclaraciones a la oferta.*

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
Actor: Jaime Vargas Galindo
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

- *Suscribir cualquier otro documento y ejecutar cualquier otro acto que se requiera para la elaboración y presentación de la Oferta, dentro de los términos y condiciones de los Pliegos de Condiciones.*

- *Suscribir el eventual contrato.” (fl. 4 cdno. no. 1 – mayúsculas sostenidas y negrillas del original – resalta la Sala el párrafo inicial).*

2) El 19 de junio de 2015, la Aerocivil y el consorcio Aeropistas suscribieron el contrato no. 15000125-OK-2015 con el objeto de *“REALIZAR EL ESTUDIO, DISEÑO Y MANTENIMIENTO DE PISTA, PLATAFORMA Y CALLE DE RODAJE DE LOS AEROPUERTOS DE GUAYMARAL, FLORENCIA Y SAN VICENTE DEL CAGUÁN – DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA”* (fl. 7 *ibidem* – mayúsculas sostenidas del original), en un plazo de 180 días y por un valor de \$16.461’650.670 (fls. 6 a 17 cdno. no. 1), negocio jurídico que fue suscrito por Martha Liliana Salazar Bernal en condición de representante legal del consorcio Aeropistas (fl. 17 *ibidem*).

3) El 13 de agosto de 2015 Jaime Vargas Galindo, en condición de representante legal del consorcio Aeropistas, a través del oficio con radicación no. 2015073058 solicitó a la Aerocivil lo siguiente:

“1. Que mediante otrosí, se rectifique el nombre del Representante Legal del consorcio en el contrato de la referencia, para que quede como fue consignado en el documento de acuerdo consorcial.

2. Que como consecuencia de lo anterior, se deje sin efectos el acta de inicio calendada el 6 de agosto de 2015, pero firmada el día 12 de agosto de los corrientes por MARTHA LILIANA BERNAL SALAZAR.

3. Que se proceda a la firma del acta de inicio, una vez se rectifique el representante legal en el contrato conforme a la petición primera; y este designada la interventoría oficial del mismo.

4. Que a efectos de la mayor garantía de los altos fines del Estado Social del Derecho, no se desembolse el anticipo del contrato hasta tanto las situaciones enunciadas no sean rectificadas.” (fl. 107 cdno. no. 1 – mayúsculas sostenidas del original).

4) La Aerocivil, el 21 de agosto a través de un oficio con radicación no. 3200.092 – 2015034918, resolvió en forma negativa la solicitud realizada por Jaime Vargas Galindo en condición de representante legal del consorcio Aeropistas, *“por cuanto*

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
Actor: Jaime Vargas Galindo
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

*el mismo documento de conformación consorcial, indica expresamente que ambos fungen como representantes legales del consorcio sin establecer ninguna diferencia entre uno y otro, diferenciación que mucho menos podía establecer la entidad” (fl. 117 *ibidem*).* En ese sentido, puso de presente que como Jaime Vargas Galindo y Martha Liliana Salazar Bernal tenían plenas facultades para representar al consorcio no era de recibo la solicitud de aclaración a los documentos contractuales suscritos a la fecha (fl. 117 y 118 cdno. no. 1).

5) El 10 de diciembre de 2015, la Aerocivil con la Resolución no. 03372 impuso multa al consorcio Aeropistas por valor de \$19'000.000 (fls. 36 a 63 cdno. no. 1), decisión que fue confirmada integrante mediante la Resolución no. 00085 de 15 de enero de 2016 (fls. 64 a 98 *ibidem*).

6) El 4 de abril de 2016, la Aerocivil en Resolución no. 00868 declaró el incumplimiento parcial del contrato no. 15000125-OK-2015 por parte del consorcio Aeropistas e hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria en el monto de \$2.476'161.493 (fls. 29 a 35 cdno. no. 1), decisión que fue confirmada por la Resolución no. 00869 de 4 de abril de 2016 (documento no. 4 – disco compacto de los anexos de la demanda - prueba trasladada del expediente con radicación no. 25000-23-36-000-2017-01196-00 – expediente digital).

7) El 29 de abril de 2016, la Aerocivil y el consorcio Aeropistas terminaron en forma anticipada y de mutuo acuerdo el contrato no. 15000125-OK-2015 en atención a que *“JAIME VARGAS GALINDO, (...) y MSB SOLUTIONS SAS, (...), se encuentran incurso en una inhabilidad sobreviniente por cuanto se configuraron los supuestos descritos en los literales b) y c) del artículo 90 de la Ley 1474 de 2011”* (fl. 101 cdno. no. 1 – mayúsculas sostenidas en el original), y como el consorcio Aeropistas no presentó una opción de cesionario del contrato renunció a la ejecución del mismo (fls. 100 a 102 *ibidem*).

8) El 31 de octubre de 2016, a través de la Resolución no. 03227 la Aerocivil liquidó unilateralmente el contrato no. 15000125-OK-2015, balance general que concluyó con un saldo total en favor de la Aerocivil en la suma de \$6.927'466.534, decisión que quedó ejecutoriada el 2 de diciembre de 2016 sin que se formularan recursos

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
Actor: Jaime Vargas Galindo
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

en su contra (fls. 57 a 63 – disco compacto no. 8 - prueba trasladada del expediente con radicación no. 25000-23-36-000-2017-01196-00 – expediente digital).

En ese panorama fáctico y probatorio, procede la Sala a resolver el problema jurídico consiste en determinar si la decisión adoptada por la Aerocivil en las Resoluciones números 03372 de 10 de diciembre de 2015, 0085 de 15 de enero de 2016, 00868 de 4 de abril de 2016, 00869 de 4 de abril de 2016 y 03227 de 31 de octubre de 2016 resulta contraria a derecho, por el hecho de validar la representación del consorcio Aeropistas por parte de uno solo de los representantes designados en el acto de constitución consorcial suscrito entre Jaime Vargas Galindo y la compañía MSB Solutions SAS el 28 de abril de 2015.

3.2 La representación consorcial cuando converge una pluralidad de mandatarios

1) En los precisos términos del recurso de apelación formulado por la parte actora, el tribunal de primera instancia denegó indebidamente las súplicas de la demanda, por cuanto, en criterio de aquella, está acreditado que, con los medios probatorios que conforman el expediente se tiene por configurada la nulidad de los actos administrativos demandados, puesto que, los integrantes del consorcio contratista expresamente establecieron que la representación del mismo la ostentaba, Jaime Vargas Galindo y Martha Liliana Salazar Bernal, mas no uno de ellos en forma independiente.

En atención a lo dispuesto en los artículos 20² y 21³ del Código de Comercio la normatividad aplicable al asunto de la referencia es el Código de Comercio, por cuanto el consorcio está integrado por una compañía privada y una persona natural quienes desarrollan actos de comercio en los términos de las disposiciones

² El artículo 20 del Código de Comercio es como sigue: “[s]on mercantiles para todos los efectos legales: (...) 9) La explotación o prestación de servicios de puertos, muelles, puentes, vías y campos de aterrizaje; (...)”.

³ El artículo 21 del Código de Comercio establece: “[s]e tendrán así mismo como mercantiles todos los actos de los comerciantes relacionados con actividades o empresas de comercio, y los ejecutados por cualquier persona para asegurar el cumplimiento de obligaciones comerciales.”.

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
 Actor: Jaime Vargas Galindo
 Controversias contractuales
Apelación de sentencia

comerciales en comento y en especial la remisión de que trata el artículo 822 del mismo cuerpo normativo⁴.

2) El Código Civil en el artículo 2142⁵ define el contrato de mandato como aquel en que una parte confía la gestión de uno o más negocios a otra. A su turno, el Código de Comercio en el artículo 1262⁶ determina que el mandato comercial es un negocio jurídico mediante el cual una parte se obliga a celebrar o ejecutar uno o más actos de comercio por cuenta de otra.

3) A su turno, el artículo 1272 del Código de Comercio en relación con la pluralidad de mandatarios establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 1272. <PLURALIDAD DE MANDATARIOS>. Cuando el mandato se confiera a varias personas, cada uno de los mandatarios podrá obrar separadamente; pero una vez cumplido el encargo por uno de éstos deberá el mandante noticiar del hecho a los demás, tan pronto como tenga conocimiento de la celebración del negocio, so pena de indemnizar los perjuicios que causen con su omisión o retardo.

Si conforme al contrato, los mandatarios deben obrar conjuntamente, serán solidariamente responsables para con el mandante.” (mayúsculas y negrillas del original).

4) Ahora bien, en relación con la pluralidad de representantes, como sucede en el asunto de la referencia, la doctrina nacional sostiene lo siguiente:

⁴ “**ARTÍCULO 822.** Los principios que gobiernan la formación de los actos y contratos y las obligaciones de derecho civil, sus efectos, interpretación, modo de extinguirse, anularse o rescindirse, serán aplicables a las obligaciones y negocios jurídicos mercantiles, a menos que la ley establezca otra cosa.

La prueba en derecho comercial se regirá por las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil, salvo las reglas especiales establecidas en la ley.

⁵ El artículo 2142 del Código Civil es del siguiente tenor: “[e]l mandato es un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera.

La persona que concede el encargo se llama comitente o mandante, y la que lo acepta apoderado, procurador, y en general mandatario”.

⁶ El artículo 1262 del Código de Comercio, es como sigue: “[e]l mandato comercial es un contrato por el cual una parte se obliga a celebrar o ejecutar uno o más actos de comercio por cuenta de otra. El mandato puede conllevar o no la representación del mandante.

Conferida la representación, se aplicarán además las normas del Capítulo II del Título I de este Libro.”

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
 Actor: Jaime Vargas Galindo
 Controversias contractuales
Apelación de sentencia

“2.5.1. La facultad de actuar en nombre de otro

En primer lugar, se requiere la facultad para actuar a nombre de otro. Como ya se vio, dicha facultad puede surgir de la ley o de la voluntad particular. En el caso de la representación voluntaria, la facultad surge de un poder.

En materia de representación, la expresión ‘poder’ puede tener dos significados distintos. De una parte, puede hacer referencia a la facultad de obrar del apoderado y, de otra parte, al acto del cual surge dicha facultad. A este respecto la doctrina precisa que la capacidad es la aptitud para hacer actos jurídicos válidos, en tanto que el poder es la aptitud para actuar válidamente en un interés por lo menos parcialmente distinto al propio. Esta distinción es importante porque el poder estará limitado por ese interés ajeno.

En cuanto al poder como fuente de la representación, el artículo 832 del Código de Comercio expresa que el acto por medio del cual se otorga la facultad de representar se llama apoderar. Precisa además el Código que tal acto puede estar acompañado de otros actos jurídicos.

(...).

El Código de Comercio no regula la posibilidad de que el poder sea plural. Sin embargo, es evidente que tal posibilidad puede presentarse, lo cual conduce a aplicar las reglas del mandato.

Puede suceder que el poder se otorgue a varias personas, bien sea en forma disyuntiva o conjunta. Si no se precisa, se debe entender que es disyuntivo y cada uno de los apoderados podrá actuar solo, si no se le ha prohibido (arts. 2153 C.C. y 1272 C. de Co.). O por el contrario, puede haberse previsto que en tales casos se debe obrar conjuntamente, caso en el cual evidentemente lo que haya ejecutado uno solo no es relevante. Si es conjunto no vale la mayoría. Igualmente, puede haberse previsto que cada uno de los apoderados está facultado para actuar si el otro no lo está. En materia procesal, la ley establece que puede haber varios apoderados, pero igualmente dispone (art. 75 C. General del Proceso) que en ningún caso podrá actuar simultáneamente más de un apoderado judicial de una misma persona.

(...).

Si se examina el régimen del mandato del Código Civil se puede apreciar que el mismo en diversos casos hace referencia a la delegación del mandato y regula sus efectos en relación con terceros, es decir, regula la situación del representante. Estas reglas deben entonces aplicarse a los poderes.”⁷ (resalta la Sala).

⁷ CÁRDENAS MEJÍA, Juan Carlos. CONTRATOS, notas de clase. Primera Edición - Legis. Bogotá 2020, páginas 760 y 786.

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
 Actor: Jaime Vargas Galindo
 Controversias contractuales
Apelación de sentencia

5) En consecuencia con lo anterior, el artículo 1505 del Código Civil⁸ prevé que lo que una persona ejecuta en nombre de otra, en cumplimiento de la facultad otorgada para tal efecto por la persona beneficiada o por disposición normativa, produce, respecto del representado, los mismos efectos que si hubiese realizado la manifestación el beneficiario en forma directa.

6) De otra parte, el Código de Comercio en el artículo 833⁹ dispone que los negocios jurídicos celebrados por el representante, dentro de las facultades conferidas para tal caso, producen los mismos efectos que si la actuación la hubiera realizado el representado directamente, circunstancia que no se predica de quien actúa sin facultad de representación.

7) A su vez, los artículos 2189 del Código Civil¹⁰ y 1279 del Código de Comercio¹¹ consagran la revocabilidad del mandato por la manifestación de la voluntad del mandante, sin perjuicio de las consecuencias que surjan de tal decisión.

8) En el presente asunto, al expediente se allegó el acuerdo de conformación del consorcio Aeropistas del 24 de abril de 2015, documento en el que los integrantes del acuerdo otorgaron un mandato a Jaime Vargas Galindo y Martha Liliana Salazar Bernal, quienes con la suscripción del referido documento se comprometieron a ejercer las facultades de representación del consorcio y de los intereses de los integrantes del mismo, en toda actuación que surgiera con ocasión de la ejecución del contrato que resultara del proceso de selección de contratistas en la modalidad de licitación no. 15000026_OL de 2015 adelantada por parte de la Aerocivil.

⁸ El artículo 1505 del Código Civil es del siguiente tenor: “[l]o que una persona ejecuta a nombre de otra, estando facultada por ella o por la ley para representarla, produce respecto del representado iguales efectos que si hubiese contratado él mismo.”

⁹ El artículo 833 del Código de Comercio, es como sigue: “[l]os negocios jurídicos propuestos o concluidos por el representante en nombre del representado, dentro del límite de sus poderes, producirán directamente efectos en relación con éste. La regla anterior no se aplicará a los negocios propuestos o celebrados por intermediario que carezca de facultad para representar.”

¹⁰ El numeral 3 del artículo 2189 del Código Civil, establece que: “[e]l mandato termina: (...).

3. Por la revocación del mandante.

(...).”

¹¹ El artículo 1279 del Código de Comercio establece que: “[e]l mandante podrá revocar total o parcialmente el mandato a menos que se haya pactado la irrevocabilidad o que el mandato se haya conferido también en interés del mandatario o de un tercero, en cuyo caso sólo podrá revocarse por justa causa.”

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
 Actor: Jaime Vargas Galindo
 Controversias contractuales
Apelación de sentencia

La cláusula quinta del acuerdo determina expresamente lo siguiente:

“QUINTA: REPRESENTACIÓN. Las partes hemos designado como representantes legales del CONSORCIO (...) a JAIME VARGAS GALINDO, (...) y MARTHA LILIANA SALAZAR BERNAL, (...).

Nuestros representantes tienen todas las facultades amplias y suficientes para actuar en nombre del CONSORCIO, y en nombre de cada uno de sus miembros, entre algunas de las facultades y sin limitarse a ellas, están las siguientes.

(...).

Los Representantes legales, en señal de aceptación del cargo, suscriben el presente documento

JAIME VARGAS GALINDO
MARTHA LILIANA SALAZAR BERNAL” (fls. 4 y 5 cdno. no. 1 – mayúsculas sostenidas y negrillas del original – resalta la Sala el párrafo inicial).

De la literalidad de lo consignado en el documento de constitución del consorcio Aeropistas, para la Sala es claro que el mandato de representación otorgado por los integrantes del referido consorcio no le fue excluida o prohibida facultad alguna y, al propio tiempo, se tiene que se estipuló, explícita y puntualmente, que la representación del consorcio la tendrían, pluralmente, tanto Jaime Vargas Galindo como Martha Liliana Salazar Bernal, pero, no necesaria ni menos obligatoriamente en forma concurrente y simultánea por ellos dos; por lo tanto, dicha representación quedó, válidamente, tanto en cabeza del primero de los mencionados como de la segunda, porque no se hizo ninguna distinción al respecto, sino que, simplemente se acordó una representación plural pero no precisamente conjunta o mancomunada.

9) Encuentra la Sala que, la suscripción del contrato no. 15000125-OK-2015, acta de inicio, otrosíes y acta de terminación anticipada del referido negocio jurídico fueron suscritos por Martha Liliana Salazar Bernal en condición de representante legal del consorcio Aeropistas, en ejercicio de las facultades expresamente concedidas por los integrantes del consorcio en el documento de constitución del mismo.

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
Actor: Jaime Vargas Galindo
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

10) En línea con lo determinado por el *a quo* en la sentencia de primera instancia objeto de apelación, si el mandante *“no ha dividido la gestión, podrán dividirla entre sí los mandatarios”*¹² y, en ese sentido, cualquiera de los dos designados podía fungir como representante legal del consorcio Aeropistas como en efecto sucedió.

11) Por consiguiente, para la Sala resulta relevante y jurídicamente acorde con la realidad la determinación realizada por la Aerocivil en la comunicación con radicación no. 3200.092 – 2015034918 de 21 de agosto de 2015, a través de la cual resolvió en forma negativa la solicitud de Jaime Vargas Galindo en torno a realizar una corrección y rectificación del contrato no. 15000125-OK-2015 y el acta de inicio del mismo, para en su lugar incorporar el nombre de los dos (2) representantes legales de acuerdo con lo determinado en el documento de constitución del consorcio Aeropistas, en la medida en que, *“ambos fungen como representantes legales del consorcio, sin establecer ninguna diferencia entre uno y otro, diferenciación que mucho menos podría establecer la entidad”* (fl. 117 cdno. no. 1).

12) Es claro entonces que la representación ejercida por parte de Martha Liliana Salazar Bernal del consorcio Aeropistas desde la suscripción del contrato no. 15000125-OK-2015 y durante toda la vigencia del referido negocio jurídico en modo alguno está viciada de nulidad; por el contrario, en cuanto a ese preciso aspecto se trata, sus actuaciones como representante legal del consorcio fueran válidas en atención al mandato a ella conferido, pues, se reitera, dicha representación no quedó condicionada a requisito ni condición de que lo hiciera conjuntamente y de modo obligatorio con el otro mandatario, el señor Jaime Vargas Galindo.

13) De igual manera, el hecho de que la Aerocivil haya validado la participación de Martha Liliana Salazar Bernal en condición de representante del consorcio Aeropistas y por su conducto haya tenido por notificado al contratista y garantizado el derecho que le asistía a este último, en los trámites administrativos contractuales adelantados durante toda la vigencia del contrato de ninguna manera desvirtúa la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados.

¹² Artículo 2153 del Código Civil, normatividad que prevé lo siguiente: **“ARTÍCULO 2153. <DIVISION DE LA GESTION>.** Si se constituyen dos o más mandatarios, y el mandante no ha dividido la gestión, podrán dividirla entre sí los mandatarios; pero si se les ha prohibido obrar separadamente, lo que hicieren de este modo será nulo.” (mayúsculas sostenidas y negrillas del original).

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
Actor: Jaime Vargas Galindo
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

14) Así las cosas, no tienen ninguna vocación de prosperidad los argumentos de la parte recurrente en cuanto sostiene que la decisión de primera instancia fue adoptada sin la verificación integral de los documentos que conforman el expediente, pues, luego del análisis integral de los medios de convicción aportados, decretados y practicados durante el trámite de la primera instancia no es posible declarar, fundada y válidamente, probada la nulidad de las decisiones administrativas demandadas, pues, quedó plenamente acreditado que la representación del consorcio Aeropistas por conducto de Martha Liliana Salazar Bernal se ejerció debida y legalmente con arreglo al mandato a ella otorgado.

3.3 La falta de pronunciamiento de los argumentos relativos a la “*nulidad de los actos administrativos demandados por violación de los artículos 93 y 137 del CPACA y, artículos 17 de la Ley 1150 de 2007 y 29 constitucional*”

1) Sobre este otro motivo de la impugnación, la parte recurrente apoya el recurso de alzada en el supuesto hecho de que el *a quo* no se pronunció sobre la nulidad de los actos administrativos demandados por violación de lo dispuesto en los artículos 93 y 137 del CPACA, lo mismo que de los artículos 17 de la Ley 1150 de 2007 y 29 de la Constitución Política.

2) En relación con este punto de la controversia debe precisarse que, si bien el recurso de apelación se sustenta en la indebida valoración de los argumentos de la demanda consistentes en la referida violación normativa respecto de los actos administrativos demandados, lo cierto es que, este aspecto no fue debidamente sustentado en la demanda y, por ende, no puede ser objeto de valoración en esta etapa procesal, por cuanto, ante la ausencia de explicación expresa y concreta de dicha censura no es posible jurídicamente abordar dicho análisis por sustracción de materia, por el hecho de no estar debidamente formulada la acusación de violación normativa, cuya falencia no puede ser subsanada por el juez de la causa.

Esta Corporación en otras decisiones ha establecido que el juez de legalidad no puede complementar, variar ni suplir la demanda para interpretar o adicionar los cargos de nulidad propuestos en contra de los actos administrativos objeto de control judicial y, en esa medida, no le es posible efectuar un control abstracto de

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
Actor: Jaime Vargas Galindo
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

legalidad frente a los actos impugnados¹³ en atención a lo dispuesto expresa y puntualmente en el numeral 4 del artículo 162 del CPACA¹⁴ y, a la aplicación del principio de justicia rogada que inspira y rige, por regla general, el funcionamiento de la jurisdicción contencioso administrativa.

En ese sentido, el recurso de apelación no es la oportunidad procesal para adicionar, cambiar, complementar o sustituir los cargos de anulación, como parece intentar el demandante cuando introdujo esos aspectos en su impugnación, pero, que no fueron debidamente sustentados en la oportunidad procesal correspondiente, razón por la cual no pudieron ser debatidos en el curso de la primera instancia, pues, lo contrario atentaría contra la garantía del debido proceso y del derecho de defensa del demandado, quien no tuvo la oportunidad de defenderse frente a esos específicos asuntos ni de aportar pruebas para controvertirlos¹⁵.

4. Conclusiones

1) En el presente asunto, la parte actora se opuso a la decisión adoptada en la sentencia de primera instancia sobre la base de sostener que no se analizaron en debida forma las pruebas que conforman el expediente y que supuestamente permiten tener por quebrantada la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, por razón de validar la representación del consorcio Aeropistas en desconocimiento de lo dispuesto concretamente en el acto de constitución consorcial.

¹³ Sobre este preciso punto, puede consultarse la sentencia del Consejo de Estado de la Sección Tercera, de 7 de julio de 2022, expediente no. 11001-03-26-000-2016-00140-00 (57.819), MP José Roberto Sáchica Méndez.

¹⁴ El artículo en comento es del siguiente tenor: **“ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA.** Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá: (...).

4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. **Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación”** (se destaca).

¹⁵ Al respecto puede consultarse la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, de 19 de octubre de 2023, expediente no. 2019-00147-01 (67.737), MP Fredy Ibarra Martínez.

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
Actor: Jaime Vargas Galindo
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

2) Contrario a lo sostenido en el recurso de apelación, con los documentos aportados al expediente se pudo establecer con certeza que las decisiones adoptadas por la Aerocivil durante la ejecución del contrato no. 15000125-OK-2015 se ajustaron a las determinaciones de los integrantes del consorcio Aeropistas en cuanto a su representación, circunstancia por la cual no tiene vocación de prosperidad el recurso de apelación formulado por la parte actora.

3) En consonancia con lo expuesto, como la actora no logró acreditar el fundamento de las súplicas de la demanda la Sala confirmará la sentencia apelada.

5. Condena en costas y agencias en derecho

En los términos de los artículos 188 del CPACA y 365 (numeral 1) del CGP, como el recurso de apelación de la parte demandante se resolvió desfavorablemente, la parte actora, esto es, el señor Jaime Vargas Agudelo asumirá las costas procesales de la segunda instancia incluidas las agencias en derecho, las cuales deberán ser liquidadas en forma concentrada por el tribunal de primera instancia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del CGP.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA –SUBSECCIÓN B-**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A :

1º) Confírmase la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C del 9 de noviembre de 2023.

2º) Condénase en costas a la parte demandante, esto es, al señor Jaime Vargas Agudelo, **tásense** en forma concentrada por el tribunal de primera instancia.

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00055-03 (70.891)
Actor: Jaime Vargas Galindo
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

3º) Ejecutoriada esta providencia, por secretaría **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

(firmado electrónicamente)
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Presidente de la Subsección

(firmado electrónicamente)
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado Ponente

Aclara voto
(firmado electrónicamente)
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022.