REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES (RUP) – Naturaleza jurídica - Acto administrativo registral – Participación – Procesos de selección – Vigencia – Renovación – Actualización – Firmeza – Ley 1150 de 2007 – Numeral 6.3 – Artículo 6 – Efectos de los recursos – Información registral en trámite

[…] eEsta Subsección verificó esa exigencia sobre la inscripción existente al cierre del proceso de selección y concluyó que el registro aportado "resultaba suficiente para poder participar de conformidad con lo dispuesto en el pliego de condiciones", pues para ese momento "aún no había finalizado el término para prorrogar la validez de la inscripción (…) y, por lo tanto, estaba vigente y en firme según lo exigido por los términos de referencia". […]

La inscripción en el RUP es un acto administrativo registral, sometido en lo no regulado por la ley especial al procedimiento administrativo general. El numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 permite a cualquier persona recurrir el acto de inscripción dentro de los diez días hábiles siguientes a su publicación, y el reglamento somete a ese mismo recurso el registro de la renovación y de la actualización; el recurso se concede en el efecto suspensivo (artículo 79 del CPACA) y el acto queda en firme en los eventos del artículo 87. Esas reglas se predican de cada acto registral considerado en sí mismo y, por ello, el término de impugnación de una renovación, o el recurso que contra ella se interponga, difiere o suspende los efectos de ese acto, pero no los de la inscripción y las renovaciones anteriores que ya adquirieron firmeza. Así lo confirma la Circular Externa 002 de 2014 de la Superintendencia de Industria y Comercio, que ordena a las cámaras de comercio, cuando prospere un recurso contra un acto registral, modificar el registro "con base en la información que esté en firme al momento de la decisión correspondiente". La coexistencia de un grupo de información en firme y otro en trámite es, entonces, una situación ordinaria en el funcionamiento del RUP.

REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES (RUP) – Renovación oportuna – Cesación de efectos – Firmeza – Vigencia de la inscripción – Renovación extemporánea – Nueva inscripción – Efectos registrales

La renovación del RUP, por su parte, se rige por el artículo 8 del Decreto 1510 de 2013, vigente al tiempo del proceso de selección, conforme al cual "[l]a persona inscrita en el RUP debe presentar la información para renovar su registro a más tardar el quinto día hábil del mes de abril de cada año. De lo contrario cesan los efectos del RUP". […]

[…] La norma no exige que en esa fecha la renovación esté inscrita, publicada o en firme. De ello se sigue que, presentada en tiempo la información, la inscripción y la información en firme conservan sus efectos mientras se tramita y adquiere firmeza la renovación; y que solo la falta de presentación oportuna extingue los efectos del registro, evento en el cual el interesado debe inscribirse de nuevo y esa nueva inscripción debe estar en firme para ser oponible. Las posiciones jurisprudenciales referidas previamente —*cfr*. párrafo 33 *ut supra*— no se oponen a lo indicado en inmediata precedencia. Esta Subsección ha precisado que "la norma no establece que al vencimiento del plazo previsto en ella el acto de renovación deba estar en firme, por lo que de presentarse esta circunstancia no puede afirmarse que un proponente no tenga RUP vigente", pues "la renovación parte del supuesto de una inscripción previa vigente que debe ser actualizada anualmente". La Subsección A, por su parte, calificó la cesación de efectos derivada de la renovación tardía como una "anomalía que en manera alguna se sanea o convalida por el hecho de realizar una renovación por fuera del plazo reglamentado", al tiempo que consideró que,

en la hipótesis más favorable al proponente, las renovaciones efectuadas por fuera del plazo "en realidad debieron considerarse como actos de inscripción inicial", cuya firmeza tampoco se había producido a la fecha de la adjudicación.

REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES – Vigencia – Renovación – Actualización – Firmeza – Requisitos del pliego de condiciones – Efectos de la renovación oportuna – Información registral en trámite – Continuidad – Efectos del registro

El numeral 3.2.1.4 del pliego de condiciones exigía que cada integrante del proponente plural acreditara "que se encuentra inscrito al momento de presentar la oferta" en un RUP que debía encontrarse "actualizado, vigente y en firme al momento de la finalización del registro de entrega de ofertas". Esa regla debe leerse en armonía con el régimen del registro, que el pliego no puede alterar, y en el sentido que confiera efecto útil a cada una de sus expresiones. En efecto: (i) "inscrito" alude al acto constitutivo del registro; (ii) "vigente", a que sus efectos no hayan cesado; (iii) "en firme", a la ejecutoriedad del acto registral que soporta esa vigencia; y (iv) "actualizado", a que la información refleje la situación contemporánea del proponente y, por supuesto, al cumplimiento oportuno del deber de renovación. La lectura que exige la firmeza de la renovación en curso excluiría al proponente que cumplió en tiempo su carga registral por la sola duración de un trámite ajeno a su control y, en un escenario de esa naturaleza, se tornaría de imposible cumplimiento la regla del pliego para quien presentó la solicitud de renovación del registro oportunamente, pero en las semanas previas al cierre del proceso de selección, con lo que se generaría, por la vía del pliego, una causal de pérdida de efectos del registro que el reglamento no contempla.

REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES (RUP) – Renovación – Fecha de presentación de la solicitud – Fecha de inscripción – Cesación de efectos – Diferencia entre la radicación y la inscripción de la renovación – Determinación de la oportunidad de la solicitud

El tribunal dedujo la extemporaneidad de la solicitud de renovación de la sola fecha de la última de las anotaciones indicada. La inferencia carece de sustento, porque el hecho del cual depende la cesación de efectos es la fecha de presentación de la información y no la de su inscripción. Las normas que regulan el registro permiten distinguir ambos momentos. La Circular Externa 002 de 2014 ordena radicar el formulario y los documentos soporte "con la indicación de la hora y la fecha de recepción"; precisa que la recepción "no implica la aceptación del registro" por encontrarse sujeta a verificación documental; y dispone que solo una vez efectuada la inscripción se inserte la constancia con la "[f]echa de inscripción". El artículo 70 del CPACA entiende notificados los actos de inscripción el día en que se efectúa la anotación.

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

Magistrado ponente: DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA

Bogotá D.C., cinco (5) de octubre de dos mil veintiséis (2026)

Medio de control	:	Controversias contractuales — CPACA
Radicación	:	18001-23-40-000-2016-00021-02 (72696)
Demandante	:	Consorcio Vías Caquetá 2015 y otros[1]
Demandado	:	Departamento del Caquetá

La Sala resuelve los recursos de apelación interpuestos por la parte demandada y la Unión Temporal Vía Caquetá 2015 en contra de la sentencia proferida el 23 de octubre de 2024 por la Sala Cuarta del Tribunal Administrativo de Caquetá, en la que se declaró la nulidad del acto de adjudicación y del contrato 581 de 2015, suscrito entre el Departamento del Caquetá (en adelante, también, el "Departamento" o el "demandado") y la Unión Temporal Vía Caquetá 2015, y se denegaron las demás súplicas de la demanda. La Sala es competente para dictar esta providencia porque resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por un tribunal administrativo que conoció el proceso en primera instancia debido a la naturaleza y a la cuantía del asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150 y 152 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[2] (en adelante, CPACA).

SÍNTESIS[3]

La parte actora presentó demanda, con pretensiones acumuladas de nulidad y restablecimiento del derecho y de controversias contractuales, para que se declare la nulidad de la Resolución 0001016 del 24 de junio de 2015 —por la cual se adjudicó el contrato objeto de la Licitación Pública SI-LP-001-2015 a la Unión Temporal Vía Caquetá 2015— y, como consecuencia, la del Contrato de Obra 581 del 3 de agosto de 2015 derivado de aquella. Igualmente, solicitó que se condene al Departamento del Caquetá a la indemnización de los perjuicios

[1] La demanda fue presentada por el Consorcio Vías Caquetá 2015 y por cada uno de sus integrantes, esto es: (i) Cipavi Ltda; (ii) Administración Pública Cooperativa de Municipios de Colombia – COLMUCOOP; y (iii) Miguel Andrés Valderrama Medina.
[2] Según el texto del numeral 3 del artículo 152 de CPACA, antes de la reforma introducida con artículo 28 de la Ley 2080 de 2021, los Tribunales Administrativos conocen en primera instancia de las demandas "de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes". Para el año de presentación de la demanda tal suma era equivalente a doscientos seis millones ochocientos treinta y seis mil doscientos pesos ($206.836.200). En el caso concreto la cuantía de la demanda fue estimada en cuatrocientos once millones cincuenta y nueve mil quinientos treinta pesos ($411.059.530).
[3] Temas**:** Medio de control de nulidad y restablecimiento contra el acto administrativo de adjudicación – Registro Único de Proponentes — RUP – renovación del RUP – Firmeza del RUP – Cesación de efectos del RUP – carga de la prueba.

causados por no haber resultado adjudicataria y perder la oportunidad de ejecutar el contrato. La Sala revocará la sentencia de primera instancia que accedió a la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 0001016 de 2015 y del contrato No. 581 de 2015 y, en su lugar, denegará las pretensiones de la demanda, pues no se demostró que los efectos de la inscripción en el Registro Único de Proponentes de uno de los integrantes del adjudicatario hubieran cesado por renovación extemporánea, de modo que al cierre de la licitación pública ese integrante contaba con inscripción vigente y en firme; la pretensión de nulidad del contrato, formulada como consecuencia de la anterior, también será denegada.

I. ANTECEDENTES

A. Demanda

1. El 21 de enero del 2016[4] el Consorcio Vías Caquetá 2015, y cada uno de sus integrantes, presentaron demanda con pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho y de controversias contractuales, en la que se solicitó:

PRETENSIONES ACUMULADAS

PRIMERO: *DECLÁRECE* (sic) *la Nulidad Absoluta de la Resolución No. 0001016 del 24 de junio de 2.015, por medio de la cual se adjudicó al Proponente UNION TEMPORAL VIA CAQUETA 2.015, la Licitación Pública No. SI – LP – 001-2015, por Violación* (sic) *de la Constitución, la ley 80 de 1.993 y los Pliegos de Condiciones No.* (sic) *SI – LP – 001 – 2015.*
SEGUNDO: *Que como consecuencia de lo anterior, DECLÁRECE* (sic)*, la Nulidad Absoluta del CONTRATO No. 581 del 03 de Agosto de 2.015, celebrado entre el Departamento del Caquetá y la UNION TEMPORAL VIA CAQUETA 2.015, como resultado de la Licitación Pública No. No.* (sic) *SI – LP – 001-2015.*
TERCERO: *Como consecuencia de lo anterior, CONDÉNASE al Departamento del Caquetá, con Nit. No. 800.100.553 -, a pagar las siguientes sumas por los perjuicios causados así:*
1.- En consecuencia, Condenar al Departamento del Caquetá a pagar la suma de CUATROCIENTOS ONCE MILLONES CERO CINCUENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS TREINTA PESOS ($ 411.059.530.00), por concepto de perjuicios por daño emergente, lucro cesante y pérdida de la oportunidad que hubiera percibido, si hubiese ejecutado la Obra (sic) *con ocasión de la resolución que adjudicó la Licitación Pública No. No.* (sic) *SI – LP – 001-2015.*
2.- Condenar a la demandada a pagar a favor de la demandante, el valor del reajuste o actualización de la cifra precedente, desde la fecha de su causación para cada rubro y hasta la fecha de ejecutoria de esta providencia, según la fórmula que se definirá en la sentencia.
3.- Condenar a la demandada, a pagar a favor de la demandante, la ganancia o beneficio o provecho dejados de percibir, de conformidad con la propuesta entregada.
4.- Todas esas sumas deberán ser incrementadas o actualizadas con la fórmula que se señalará en la sentencia, de manera escalonada.
5.- Así mismo, declarará y dispondrá que las condenas económicas serán reajustadas en los términos del artículo 178 del C.C.A. (sic) *para lo cual la demandada deberá aplicar la fórmula que indique en la sentencia, teniendo en cuenta el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE vigente en la fecha de la suspensión y que esté vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia.*

[4] Expediente digital, archivo 2027029235C.pdf, índice 121 SAMAI – Primera instancia, folio 1 del cuaderno 1 digitalizado.

2. La demanda se basó, en síntesis, en las siguientes afirmaciones:

2.1. El 26 de marzo del 2015 la Secretaría de Infraestructura del Departamento del Caquetá publicó el aviso de la convocatoria SI-LP-001-2015, cuyo objeto fue adjudicar un contrato de obra pública para el "mantenimiento de la malla vial del Caquetá aprovechando la explotación de la Mina de Pavas en El Paujil, con operación y mantenimiento de la maquinaria [*departamental*]", bajo la modalidad de selección de licitación pública. Mediante la Resolución 00613 del 5 de mayo del 2015 se ordenó la apertura del proceso con un presupuesto de $8.246.621.020. En esa fecha también se publicaron los pliegos definitivos.

2.2. El 22 de mayo del 2015 se recibieron las propuestas y se suscribió el acta de cierre con tres proponentes (i) Consorcio Vías Caquetá 2015; (ii) Consorcio Vías Santa María; y (iii) Unión Temporal Vía Caquetá 2015.

2.3. El 26 de mayo del 2015 el Comité Asesor Evaluador verificó los documentos de las propuestas en tres componentes —jurídico, financiero y de capacidad organizacional, y técnico de experiencia—. Observó que los integrantes CIPAVI y COLMUCOOP no allegaron el Registro Único de Proponentes (en adelante RUP) en firme y requirió precisión sobre el consecutivo de un contrato. Indicó que la propuesta presentada por el Consorcio Vías Santa María no se tuvo en cuenta para realizar la calificación de la propuesta, por no encontrarse la información financiera de algunos de los miembros del consorcio con corte al 31 de diciembre de 2014. Concedió plazo de subsanación hasta el 10 de junio de 2015[5].

2.4. El Consorcio Vías Caquetá 2015 subsanó mediante memorial del 9 de junio de 2015. Acreditó la firmeza de los RUP de COLMUCOOP y CIPAVI e identificó los consecutivos de los contratos 021-2007 (Baraya) y 035-2006 (Melgar). En el mismo escrito formuló observaciones para la recalificación de su propuesta y objetó la de la Unión Temporal Vía Caquetá 2015 al considerar que uno de sus integrantes —EMVIAS— no contaba con RUP en firme al cierre del proceso; carecía de los soportes de ejecución de uno de los contratos referidos como experiencia; y no acreditaba la experiencia del director de obra, el ingeniero residente y el ingeniero mecánico.

2.5. El 11 de junio de 2015, mediante acta de evaluación definitiva, el Comité Asesor Evaluador declaró subsanados los requisitos jurídicos y habilitados financieramente a los tres proponentes; sin embargo, rechazó la propuesta del Consorcio con fundamento en el contrato de Baraya, por inconsistencia frente a la información verificada, con base en la causal del literal b del numeral 2.4.8. Recomendó adjudicar a la Unión Temporal Vía Caquetá 2015.

2.6. El 16 de junio de 2015, el Consorcio Vías Caquetá 2015 presentó observaciones al acta definitiva y sustentó la legalidad del convenio interadministrativo 021 de 2007 con el municipio de Baraya (departamento del

[5] Folio 5 del cuaderno 1 digitalizado.

Huila) e inicialmente numerado 013 de 2007, con la respectiva documentación de respaldo.

2.7. El 17 de junio de 2015 se llevó a cabo la audiencia pública de adjudicación, en la cual el Consorcio Vías Caquetá 2015 insistió en las observaciones y reclamos hechos en los memoriales previos sobre la legalidad del convenio suscrito con el municipio de Baraya y sobre la firmeza del RUP de EMVIAS. No obstante, sus alegaciones no fueron tenidas en cuenta.

2.8. Mediante resolución 0001016 del 24 de junio del 2015 el Departamento del Caquetá adjudicó el contrato a la Unión Temporal Vía Caquetá 2015 y el 3 de agosto del 2015 suscribieron el contrato de obra pública 581 por la suma de $8.117.225.000.

3. En relación con las normas violadas y el concepto de la violación, la parte actora señaló lo que enseguida se sintetiza:

3.1. El acto demandado vulneró los artículos 2, 4, 6, 7, 29, 83, 90, 305 y 352 de la Constitución Política; los artículos 3, 7, 23, 24 numeral 2, 26 numeral 1, 29 y 44 numerales 3 y 4 de la Ley 80 de 1993; y el numeral 3.2.1.4 del pliego de condiciones definitivo.

3.2. Se incurrió en nulidad por inconstitucionalidad, toda vez que durante el trámite licitatorio se evidenció un favorecimiento hacia la Unión Temporal Vía Caquetá 2015 y la demandada omitió aplicar las normas frente a las observaciones formuladas, con lo cual la adjudicación resultó caprichosa y amañada, ajena a los fines estatales y a la objetividad exigida.

3.3. La demandada infringió el numeral 3.2.1.4 del pliego de condiciones, en el que se establecía que el RUP debía encontrarse actualizado, vigente y en firme al momento del cierre. Además, confirió a dicha regla un alcance discrecional indebido y habilitó a la Unión Temporal, pese a que EMVIAS, uno de sus integrantes, renovó su inscripción en el RUP el 8 de mayo de 2015, con firmeza el 25 de mayo de 2015, esto es, con posterioridad al cierre del 22 de mayo. Por tal motivo, la propuesta debió rechazarse por violación del pliego y del Decreto 1510 de 2013.

3.4. Se denunciaron conductas de concierto para delinquir, celebración indebida de contratos y favorecimiento. Las actas de junta directiva de EMVIAS del 23 de agosto de 2014 y del 30 de abril de 2015 evidenciarían un conocimiento anticipado del proceso y una ventaja frente a los demás proponentes, con vulneración de los principios de transparencia, igualdad, publicidad y objetividad.

3.5. La Resolución 0001016 se encontraba viciada de nulidad por falsa motivación, pues se sustentó en falsos supuestos de hecho y de derecho, con desatención de las aclaraciones reiteradas del Consorcio sobre el convenio de Baraya, lo cual quebrantó el debido proceso y el derecho de defensa.

3.6. El referido acto administrativo infringió los principios de la contratación estatal de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva, pues la

escogencia del contratista se basó en aspectos subjetivos y las propuestas no fueron valoradas en igualdad de condiciones. Conforme al artículo 30 numeral 7, la entidad tenía el deber de solicitar las aclaraciones indispensables; la corrección de la oferta constituye un derecho del contratista y un deber de la administración, de modo que el rechazo de plano vulneró el artículo 29 de la Constitución.

3.7. Como consecuencia de las irregularidades precontractuales, el Contrato de Obra 581 del 3 de agosto de 2015 adolece de nulidad absoluta por desconocimiento de los principios de la Ley 80 de 1993 y del pliego, con fundamento en el artículo 44 numerales 3 (abuso o desviación de poder) y 4 (nulidad de los actos administrativos que le sirven de fundamento).

3.8. La propuesta del Consorcio Vías Caquetá 2015 cumplía la totalidad de los requisitos del pliego definitivo y debió calificarse como la mejor oferta.

B. Contestaciones a la demanda

4. El Departamento del Caquetá se opuso a las pretensiones de la demanda con los siguientes argumentos[6].

4.1. No es cierto que el Consorcio Vías Caquetá 2015 reuniera los requisitos para calificar su propuesta como la mejor. No procedía incrementar el puntaje del profesional ambiental, pues la homologación del Decreto 747 de 1998 aplicaba únicamente a los cargos de director de proyecto e ingeniero residente, para los que el pliego exigía formación de ingeniero civil. Tampoco había lugar a asignar los veinte puntos por equipo propio disponible, toda vez que el vibrocompactador no se diligenció en el cuadro del folio 001120 y, conforme al literal G del numeral 2.4.7.4, la documentación incompleta no era subsanable para efectos de puntaje.

4.2. El rechazo de la propuesta del actor se ajustó a lo previsto en el pliego de condiciones, pues, si bien quedó habilitado jurídica y financieramente, incurrió en la causal del literal b del numeral 2.4.8 del pliego —información inconsistente o contradictoria—, respecto del Convenio Interadministrativo 013 de 2007 (renumerado 021 de 2007), suscrito entre COLMUCOOP y el Municipio de Baraya, aportado para acreditar la experiencia específica en operación de maquinaria (Nota 3 de la Adenda 5). La entidad verificó directamente con la Alcaldía de Baraya, la Cámara de Comercio de Neiva y la aseguradora, y constató que la frase “con operación de maquinaria del Municipio” figuraba en los documentos aportados con la propuesta del Consorcio, pero no en los ejemplares oficiales de dichas entidades. Ante la imposibilidad de esclarecer la contradicción, el Departamento formuló denuncia penal el 7 de julio de 2015 ante la Fiscalía Seccional Caquetá. Por tanto, el rechazo no obedeció a un actuar ilegal o caprichoso de la entidad, sino a una inconsistencia documental esencial para la evaluación de la experiencia.

4.3. El comité evaluador no incurrió en error al aceptar la propuesta de la Unión Temporal Vía Caquetá 2015, pues de acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 5

[6] Expediente digital, archivo 2027029238.pdf, índice 121 SAMAI – Primera instancia, folio 111 del cuaderno 1 digitalizado.

de la Ley 1150 de 2007, las directrices de la Agencia Nacional de Contratación Pública y la sentencia del Consejo de Estado del 26 de febrero de 2014 (radicación 25804) la firmeza del RUP, al ser requisito habilitante y no otorgar puntaje, es subsanable hasta la adjudicación. En ese sentido, su acreditación con posterioridad al cierre del proceso no comportó mejora ni favorecimiento a la propuesta. Además, el proponente adjudicatario acreditó con suficiencia la ejecución de los contratos requeridos como experiencia.

4.4. Si bien el actor indicó las normas que considera vulneradas, no desarrolló "el concepto de violación de cada uno de los preceptos invocados"[7]. Las imputaciones de conductas punibles y disciplinarias constituyen meras acusaciones, amparadas por la presunción de inocencia mientras no exista pronunciamiento en firme de la autoridad competente.

4.5. No existió vicio que permitiera anular la Resolución 0001016 del 24 de junio del 2015, pues fue expedida por autoridad competente, de manera regular y motivada, con respeto del derecho de defensa y sin desviación de poder. Por ende, el contrato de obra 581 del 2015 no adolece de causal de nulidad alguna.

4.6. Se proponen como excepciones de mérito: (i) "inexistencia de perjuicios y pérdida de oportunidad"[8], por cuanto la propuesta del actor no cumplía con las condiciones del pliego en la acreditación y verificación de la experiencia específica; y, (ii) "inexistencia de responsabilidad del departamento del Caquetá"[9], en tanto el actor no demostró los presupuestos para atribuir responsabilidad al demandado.

5. La Unión Temporal Vía Caquetá 2015 fue vinculada al proceso[10]. Se opuso a las pretensiones y propuso las excepciones de mérito de (i) "inexistencia de causa para demandar y/o de nulidad de los actos jurídicos impugnados"[11]; (ii) "presunción de buena fe de la entidad licitante"[12] y de la unión temporal; (iii) presunción de legalidad de los actos impugnados, (iv) "temeridad y/o mala fe de la parte demandante"[13] y (v) la excepción genérica.

6. Por su parte, el señor Carlos Emilio Ordóñez Muñoz, quien formó parte de la Unión Temporal Vía Caquetá 2015, pero que fue representado por un apoderado judicial distinto, se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de mérito de (i) "inexistencia de causales nulidad"[14] respecto de

---

[7] Expediente digital, archivo 2027029238.pdf, índice 121 SAMAI – Primera instancia folio 122 del cuaderno 1 digitalizado.
[8] Expediente digital, archivo 2027029238.pdf, índice 121 SAMAI – Primera instancia folio 122 del cuaderno 1 digitalizado.
[9] Expediente digital, archivo 2027029238.pdf, índice 121 SAMAI – Primera instancia folio 127 del cuaderno 1 digitalizado.
[10] Previa declaratoria de nulidad de lo actuado para su vinculación y así garantizar la regularidad del trámite, tal como se precisa en el párrafo 7 *ut infra*.
[11] Expediente digital, archivo 2027029244.pdf, índice 121 SAMAI – Primera instancia folio 386 del cuaderno 2 digitalizado.
[12] Expediente digital, archivo 2027029244.pdf, índice 121 SAMAI – Primera instancia folio 386 del cuaderno 2 digitalizado.
[13] Expediente digital, archivo 2027029244.pdf, índice 121 SAMAI – Primera instancia folio 390 del cuaderno 2 digitalizado.
[14] Expediente digital, archivo 2027029244.pdf, índice 121 SAMAI – Primera instancia folio 360 del cuaderno 2 digitalizado.

los actos acusados y (ii) debido proceso de selección y obrar ajustado a derecho[15].

C. Trámite relevante de primera instancia

7. Mediante auto del 25 de septiembre de 2018[16] el tribunal declaró la nulidad de lo actuado con el objeto de vincular al proceso a la Unión Temporal Vía Caquetá 2015 a la que le fue adjudicado el contrato objeto de la Licitación Pública SI-LP-001-2015 y, posteriormente, suscribió el contrato de Obra 581 del 3 de agosto de 2015.

8. En la audiencia inicial celebrada el 6 de junio de 2019[17] fue aceptado el desistimiento de la demanda presentado por Cipavi Ltda[18], integrante del Consorcio Vías Caquetá 2015.

D. Sentencia recurrida

9. En sentencia del 23 de octubre de 2024, la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo del Caquetá accedió parcialmente a las pretensiones, así:

> ***PRIMERO: ACEPTAR*** *el impedimento manifestado por la magistrada Anamaría Lozada Vásquez, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*
> ***SEGUNDO: DECLARAR*** *la nulidad de la Resolución 0001016 del 24 de junio de 2015 y del Contrato 581 del 03 de agosto de 2015, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta decisión.*
> ***TERCERO: NEGAR*** *las pretensiones de la demanda conforme a lo expuesto en esta providencia.*
> ***CUARTO: CONDENAR*** *en costas a la parte demandada. Como agencias en derecho se tasa el 4% del valor de las pretensiones de la demanda.*
> ***QUINTO:*** *Una vez en firme la presente providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor en el Sistema Judicial SAMAI.*

10. El fundamento para declarar la nulidad de los actos acusados consistió en que la Resolución 0001016 del 24 de junio de 2015 —"por medio de la cual se adjudicó al Proponente Unión Temporal Vía Caquetá 2015, el contrato derivado de la Licitación Pública SI–LP–001 2015"—[19], fue expedida con falsa motivación, pues adjudicó el contrato a un proponente que no reunía uno de los requisitos habilitantes exigidos en el pliego.

11. El pliego de condiciones definitivo, en su numeral 3.2.1.4, exigía que cada integrante del consorcio o unión temporal acreditara su inscripción en el RUP, el cual debía hallarse "actualizado, vigente y en firme al momento de la finalización del registro de entrega de ofertas"[20], con fecha de expedición no superior a 60

---

[15] Expediente digital, archivo 2027029244.pdf, índice 121 SAMAI – Primera instancia folio 365 del cuaderno 2 digitalizado.
[16] Expediente digital, archivo 2027029242.pdf, índice 121 SAMAI – Primera instancia folios 312A-313 del cuaderno 2 digitalizado.
[17] Expediente digital, archivo 2027029275.pdf, índice 121 SAMAI – Primera instancia folios 430-432.
[18] Expediente digital, archivo 2027029242.pdf, índice 121 SAMAI – Primera instancia folio 260 del cuaderno 2 digitalizado.
[19] Página 16 de la sentencia de primera instancia.
[20] Página 17 de la sentencia de primera instancia.

días calendario. Por tanto, la firmeza del RUP constituía requisito habilitante que debía satisfacerse al cierre del proceso, ocurrido el 22 de mayo de 2015.

12. El RUP de EMVIAS, integrante de la unión temporal adjudicataria, se renovó el 8 de mayo de 2015, por lo que para el 22 de mayo de 2015 no había adquirido firmeza, pues no habían transcurrido los diez días hábiles de impugnación previstos en el artículo 6.3 de la Ley 1150 de 2007. A ello se suma que dicha renovación fue extemporánea —presentada por fuera del término legal, a más tardar el quinto día hábil de abril (artículo 8 del Decreto 1510 de 2013)—, lo cual produjo la cesación de los efectos del registro e imponía agotar el trámite de firmeza para habilitar la participación.

13. En consecuencia, al momento de presentar la oferta, EMVIAS no reunía el requisito habilitante. Conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, lo subsanable es únicamente la prueba de los requisitos satisfechos antes del cierre, mas no el requisito del que se carece; de ahí que la falta de firmeza del RUP no fuera subsanable. El Tribunal advirtió, sin embargo, que este punto no ha sido pacífico en el Consejo de Estado. Declaró, por ello, la nulidad de la Resolución 0001016 del 24 de junio de 2015 y, como consecuencia, la del Contrato de Obra 581 del 3 de agosto de 2015 celebrado con la Unión Temporal Vía Caquetá 2015.

14. Con el fin de examinar la procedencia de las pretensiones indemnizatorias se encontró una alteración en los documentos de la propuesta de la parte demandante que sugiere “la posibilidad de un comportamiento negligente o incluso malintencionado, lo cual es inadmisible en el marco de la buena fe que debe regir tanto a la administración como a los particulares”[21]. Por tal razón, el rechazo de la oferta se ajustó al pliego y a los principios de la contratación estatal. En estas condiciones se encontró que la demandante no había acreditado ser la oferta más favorable para la administración y, por lo tanto, se denegaron las pretensiones indemnizatorias.

E. Recurso de apelación

15. El Departamento del Caquetá solicitó revocar los numerales segundo y cuarto de la sentencia de primera instancia, así como la modificación del numeral tercero, con base en los siguientes argumentos:

15.1. Respecto de la exigencia de la firmeza en el RUP, la posición adoptada por el Tribunal no fue suficientemente motivada. Así, “se debe explicar porque (sic) en el caso concreto se decanta por la exigibilidad de la firmeza del Registro Único de Proponentes – RUP de la Empresa Municipal de Vías - EMVIAS y no exclusivamente por su inscripción”[22]. Particularmente, en la Ley 1150 del 2007 y en el Decreto 1510 del 2013 se “hace referencia al Registro Único de Proponentes, sin contemplar expresamente la firmeza como requisito para

[21] Página 34 de la sentencia de primera instancia.
[22] Página 3 del escrito de apelación, contenido en el índice 147 del proceso de primera instancia en SAMAI.

participar en procesos de selección"[23], por lo cual, no puede entenderse que por el hecho de que el RUP esté en curso de alcanzar la firmeza, sin haberla conseguido aún al momento de presentar la propuesta, deba esta rechazarse. No puede perderse de vista que para el momento de la expedición de la Resolución 0001016 del 24 de junio de 2015 el RUP ya había cobrado firmeza, por lo cual el proponente contaba con las condiciones para ser adjudicatario. Agregó, además, que "en estricto sentido la firmeza se observa de[l] (…) RUP de EMVIAS, es decir, ya existe una información inicial registrada y en firme, que debe ser verificada[24].

15.2. En lo concerniente a la declaratoria de nulidad del contrato el tribunal no llevó a cabo consideración o análisis alguno, pero aun así declaró su nulidad.

15.3. El tribunal no efectuó un pronunciamiento relativo a la valoración probatoria de los documentos aportados por el Departamento del Caquetá ni frente a las excepciones de mérito propuestas.

15.4. Respecto de la condena en costas y agencias en derecho, no le asiste razón al tribunal para condenar a la parte demandada en tanto que las pretensiones económicas fracasaron y en la medida que, al no haber una sentencia de segunda instancia en firme aún no se puede calificar al demandado como parte vencida en el proceso. Asimismo, en la parte motiva se menciona que la condena en agencias en derecho será del 2% de las pretensiones de la demanda, mientras que en la parte resolutiva se condena al 4%, lo cual pone de presente una grave incongruencia que vicia la motivación de la condena, pues no se demuestra su causación ni su comprobación.

16. La Unión Temporal Vía Caquetá 2015 solicitó revocar la sentencia de primer grado y, en su lugar, denegar todas las pretensiones de la demanda con base en lo siguiente:

16.1. La pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto previo a la celebración del contrato debía formularse dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, conforme a los artículos 141, inciso 2, y 164, numeral 2, literal c), del CPACA, término que la parte actora no satisfizo.

16.2. El requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial no fue agotado respecto de la unión temporal y la administración de justicia carece de las facultades oficiosas para vincular a terceros.

16.3. El juez de la administración carece de la facultad oficiosa para vincular a terceros en los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho sin atender esos dos presupuestos procesales y, conforme al artículo 94 del Código General del Proceso, tampoco puede sanear de oficio la caducidad ni el requisito de procedibilidad.

---

[23] Página 5 del escrito de apelación, contenido en el índice 147 del proceso de primera instancia en SAMAI.
[24] Página 3 del escrito de apelación, contenido en el índice 147 del proceso de primera instancia en SAMAI.

16.4. El medio de control de controversias contractuales no debió ser aceptado, pues hubo una indebida acumulación de pretensiones y el medio que debió emplearse era el de nulidad, en tanto que se demandó un acto previo a la firma del contrato. Asimismo, reprochó que no hubo análisis alguno respecto de la nulidad del contrato, ni en la demanda ni en la sentencia, pero aun así fue declarada.

16.5. La sentencia no tuvo por probada falta o incumplimiento alguno de los requisitos del pliego de condiciones por parte de la unión temporal. Respecto del requisito habilitante relativo al RUP, indicó que el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 prevé que el plazo para cumplir con los requisitos que no afecten la asignación de puntaje, como el RUP, vence hasta el término de traslado del informe de evaluación, por lo cual no se habría incumplido con tal requerimiento; de modo que no hay lugar a declarar la nulidad del acto de adjudicación ni del contrato. "[Una] cosa es el incumplimiento o falta del RUP y otra cosa es su oponibilidad o firmeza que, en todo caso, para la fecha de emisión de la evaluación definitiva de las propuestas y su traslado, ya se había materializado o acreditado".

16.6. Las consideraciones de la sentencia sobre el justificado rechazo de la oferta del Consorcio Vías Caquetá 2015 y la imposibilidad jurídica de tenerla por la mejor son compartidas, pues los documentos del municipio de Baraya aportados con la propuesta fueron adulterados, lo que desvirtúa la presunción de buena fe y torna temeraria la demanda.

16.7. En el acápite de costas se fijaron las agencias en derecho en el 2% de las pretensiones económicas, pero ninguna de ellas prosperó. En tal acápite no se tuvo en cuenta que uno de los integrantes del consorcio renunció a sus pretensiones y desistió de la demanda. Además, hay una incongruencia entre las agencias en derecho fijadas en la parte resolutoria (4%) y las establecidas en el cuerpo de la sentencia (2%).

II. CONSIDERACIONES

F. Asuntos procesales

Capacidad para ser parte del Consorcio Vías Caquetá 2015

17. Observa la Sala que en el presente trámite la demanda se dijo presentada por el Consorcio Vías Caquetá 2015, no obstante, advierte que, también, la demanda fue formulada por los integrantes de esa forma asociativa de participación en la contratación pública —*cfr*. nota al pie 1, *ut supra*—. Por su parte, el documento de conformación del consorcio en la cláusula octava limitó temporalmente su vigencia entre la fecha de suscripción del acuerdo consorcial —20 de mayo de 2015— y "en caso de adjudicación" durante el plazo del contrato y un año más o, de lo contrario "…su duración será hasta cuando se produzca una adjudicación a otro proponente"[25].

[25] Expediente digital, archivo 2027029247.pdf, índice 121 SAMAI – Primera instancia folio 94 del cuaderno anexos 1 digitalizado

18. Por lo indicado, dado que el acto de adjudicación no favoreció al Consorcio Vías Caquetá 2015, en atención al acuerdo de voluntades de sus integrantes, su objeto habría cesado y el contrato asociativo terminado y, con él, el Consorcio Vías Caquetá 2015.

19. No obstante, la posición mayoritaria de la Sala considera que[26], pese al pacto de los integrantes del consorcio sobre la terminación de la figura asociativa, aún cuenta con capacidad para ser parte del presente trámite, por virtud de lo establecido por esta Sección en la sentencia de unificación del 25 de septiembre de 2013[27].

20. Advierte la Sala, además, tal como se señaló previamente, que cada uno de los integrantes del consorcio concurrió directamente al presente trámite con la alegada afectación de su derecho a ser contratista del Estado, lo cual refuerza la posibilidad de adoptar una decisión de fondo en el *sub lite*[28].

Sobre la oportunidad en el ejercicio de la acción

21. La demanda fue presentada con acumulación de pretensiones, en tanto que se depreca la nulidad de un acto administrativo precontractual y la nulidad del contrato derivado, lo cual resulta procedente de acuerdo con lo establecido en el artículo 165 del CPACA[29], donde se indica que el juez podrá conocer de las pretensiones acumuladas en la medida en que (i) sea competente para conocer de todas; (ii) que no sean excluyentes entre sí; (iii) que no haya operado la

---

[26] El magistrado ponente se aparta de esta consideración, pues ante la terminación de la figura asociativa denominada Consorcio Vías Caquetá 2015, en el *sub judice* debería declararse su falta de capacidad para ser parte por la evidente razón de su inexistencia. En efecto, si por la referida capacidad se entiende aquella "aptitud legal […] para ser sujeto de la relación jurídico-procesal, [*esto es*] para ser titular de derechos y obligaciones procesales, para realizar directamente o por intermedio de sus representantes actos procesales válidos y eficaces, así como para asumir las cargas y responsabilidades que se desprendan del proceso" [Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 25 de marzo de 2010, radicación 25000-23-26-000-1999-02563-02 (36489). M.P.: Myriam Guerrero de Escobar], ello no puede atribuirse a quien ha desaparecido del mundo jurídico desde el momento en el que se cumplió la condición resolutiva pactada en el acuerdo consorcial, consistente en la no adjudicación del contrato objeto del proceso de selección para el que fue constituida. De la lectura detenida de la sentencia de unificación del 25 de septiembre de 2013, el magistrado ponente no considera que se desprenda la conclusión de la mayoría. Tampoco existe norma alguna en el ordenamiento jurídico que valide tal conclusión. Sin embargo, dado que los integrantes del consorcio también se hicieron parte, de manera independiente, en este proceso, no se impone una inhibición que impida decidir de fondo el proceso.

[27] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de unificación del 25 de septiembre de 2013, radicación 25000-23-26-000-1997-13930-01 (19333). M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

[28] Expediente digital, archivo 2027029235C.pdf, índice 121 SAMAI – Primera instancia, folio 37 y ss., del cuaderno 1 digitalizado, en donde reposan los poderes debidamente conferidos.

[29] CPACA, artículo 165: Artículo 165. "Acumulación de pretensiones. En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurran los siguientes requisitos:/ 1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución. /2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias. /3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas. /4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento".

caducidad respecto de alguna de ellas; y (iv) que a todas corresponda el mismo trámite procesal[30].

22. La caducidad de la acción contencioso administrativa con pretensión de nulidad y restablecimiento del acto precontractual de adjudicación es de cuatro meses[31], en tanto que aquella con pretensión de nulidad del contrato es de dos años[32]. Concretamente, el acto administrativo demandado es la Resolución 0001016 del 24 de junio de 2015 —por la cual se adjudicó el contrato objeto de la Licitación Pública SI-LP-001-2015 a la Unión Temporal Vía Caquetá 2015— y el Contrato de Obra 581 del 3 de agosto de 2015, celebrado entre el Departamento del Caquetá y la referida Unión Temporal.

23. En tal sentido, la pretensión de nulidad del acto precontractual habría caducado el 25 de octubre del 2015[33] y la pretensión de nulidad del contrato el 4 de agosto del 2017[34]. No obstante, la demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 20 de octubre del 2015[35], con lo cual se suspendió el

[30] *Cfr*. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 22 de mayo de 2026. radicación 25000-23-36-000-2021-00020-01 (72093), M.P.: Diego Enrique Franco Victoria.
[31] CPACA, Artículo 164, numeral 2, literal c): "Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso".
[32] CPACA, Artículo 164, numeral 2, literal j): "En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento./ Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos años que se empezarán a contar desde el día siguiente a su perfeccionamiento".
[33] La Resolución 0001016 fue notificada el 24 de junio de 2015 [Expediente digital, archivo 2027029253.pdf, índice 121 SAMAI – Primera instancia folios 381 a 386 del cuaderno de anexos 1 digitalizado].
[34] El contrato de obra 581 se perfeccionó el 3 de agosto de 2015 [Expediente digital, archivo 2027029254.pdf, índice 121 SAMAI – Primera instancia folio 396 del cuaderno de anexos 1 digitalizado].
[35] Expediente digital, archivo 2027029238.pdf, índice 121 SAMAI – Primera instancia folio 40 y ss. del cuaderno 1 digitalizado.

cómputo del término de la caducidad[36] hasta el 20 de enero del 2016, fecha de expedición de la constancia[37] en la que se declaró fallido el trámite conciliatorio[38].

24. De acuerdo con lo anterior, el término de caducidad se reanudó a partir del 21 de enero del 2016, fecha en la que fue radicada la demanda por el actor, la cual, en consecuencia, fue presentada dentro del término legal, sin que ninguna de las pretensiones acumuladas hubiese caducado.

25. En relación con el reparo de la Unión Temporal, formulado en el recurso de alzada —*cfr*. párrafo 16.1 *ut supra*— según el cual la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto previo debía formularse dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, fue propuesto como excepción previa, declarado no probado por el tribunal y confirmado en el auto del 12 de marzo de 2021. Se sostuvo allí que, vinculada la Unión Temporal de manera oficiosa por el juez para integrar debidamente el contradictorio, "no se puede analizar la caducidad de la acción de forma separada para esta", conforme al auto de unificación del 25 de mayo de 2016, y que el artículo 94 del Código General del Proceso no resulta aplicable por remisión del artículo 308 del CPACA. A ello se agrega la calidad de litisconsorte necesario de la Unión Temporal que hace inescindible su relación con la demandada por el vínculo derivado del contrato celebrado. Lo anterior, sin perjuicio de lo expuesto en precedencia, donde quedó establecido que la demanda se presentó dentro del término, sin que hubiera caducado ninguna de las pretensiones acumuladas.

G. Sentido de la decisión

26. La Sala revocará la sentencia de primera instancia, denegará las pretensiones de la demanda y condenará en costas, en ambas instancias, a la demandante.

27. Para efectos de lo anterior, la Sala precisará, en primer lugar, el alcance de su competencia en esta instancia. En segundo lugar, examinará la legalidad

---

[36] Ley 640 de 2001, artículo 21 [vigente para la época de presentación de la solicitud, actualmente derogada por la Ley 2220 de 2022]: "Suspensión de la prescripción o de la caducidad. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable."

[37] Decreto 1716 de 2009, artículo 3 [vigente para la época de presentación de la solicitud, derogado por el Decreto 1069 de 2015, cuyo capítulo 3 fue modificado mediante el Decreto 042 de 2026]: "Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:/a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o/ b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o/ c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero./ En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente./ La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada./ Parágrafo único. Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción."

[38] Expediente digital, archivo 2027029274.pdf, índice 121 SAMAI – Primera instancia folios 2325-2326 del cuaderno 6 de anexos digitalizado.

del acto de adjudicación demandado frente a la exigencia de la firmeza del RUP de uno de los integrantes del proponente adjudicatario, único fundamento de la anulación decretada por el tribunal. En tercer lugar, resolverá sobre la pretensión de nulidad del contrato y, por último, sobre la condena en costas.

H. Caso concreto

Alcance de la competencia de la Sala en segunda instancia

28. Apelaron la parte demandada y la Unión Temporal Vía Caquetá 2015, vinculada al proceso. La parte demandante no interpuso recurso contra la decisión de primer grado, de modo que la negativa de las pretensiones indemnizatorias, dispuesta en el numeral tercero de la sentencia de primera instancia y, con ello, el fundamento de tal negativa no es objeto de este grado jurisdiccional y quedó en firme. La competencia de la Sala se contrae, por tanto, a los reparos concretos formulados por los apelantes, sin perjuicio del examen de los presupuestos procesales y de la potestad-deber del artículo 141 del CPACA.

29. Por lo anterior, la Sala no examinará la regularidad del rechazo de la oferta del Consorcio Vías Caquetá 2015 derivada de la inconsistencia advertida en la certificación del convenio celebrado con el municipio de Baraya, ni la conclusión del *a quo* según la cual la demandante no acreditó haber presentado la oferta más favorable —*cfr*. párrafo 14 *ut supra*—. Estos aspectos no fueron objeto de reproche por la parte a quien resultaron adversos y, por contera, se mantiene la presunción de acierto de la sentencia de primera instancia[39].

---

[39] El Magistrado ponente de esta decisión considera que la circunstancia de que la parte actora no acreditó que su oferta era la más favorable y que la adjudicación debía recaer en ella bastaba por sí sola para denegar la pretensión de nulidad del acto de adjudicación. En relación con este asunto, la sentencia de primer grado concluyó que el rechazo de la propuesta presentada por la demandante se ajustó al pliego de condiciones, aspecto que no fue objeto de impugnación para ser estudiado en segunda instancia.
El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es un contencioso subjetivo y, en tal sentido, el artículo 138 del CPACA lo reserva a quien "se crea lesionad[o] en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica". Por ello, la anulación de un acto de contenido particular exige la demostración conjunta del vicio y de la lesión del derecho invocado. Se trata de exigencias de necesaria concurrencia y, a falta de cualquiera de ellas, la pretensión anulatoria es impróspera. Si no se acredita en el proceso la titularidad del derecho que se dice afectado con el acto de adjudicación y, no obstante, se anula el acto por el vicio que se le atribuye, el juicio se transforma, a despecho de la querencia del legislador, en un control objetivo de legalidad, propio del artículo 137 del CPACA. En relación con esta materia, la jurisprudencia de la Sección cuenta con un proceso de evolución sólido. En una primera instancia se sostuvo que el interés para obrar emana de la condición de postor en la licitación [Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 5 de mayo de 1977, radicación 1422, M.P.: Carlos Portocarrero Mutis]. Precisó, luego, que la legitimación activa "aparece en la persona por el sólo hecho de creerse lesionada" [sentencia del 14 de septiembre de 2000, radicación 12962, M.P.: María Elena Giraldo Gómez]. Sobre esa base, la Sección formuló su tesis más elaborada en la que estimó que la pretensión anulatoria del acto de adjudicación y la consecuente reparación "solo puede ser planteada por el oferente que se considere con derecho a resultar adjudicatario" y que "es requisito indispensable para que pueda prosperar la pretensión del demandante la prueba que la suya era la mejor". Sin esa prueba, la ilegalidad que llegue a constatarse no produce efecto anulatorio, pues "**la legalidad del acto frente al actor no se debilitó**" (Se destaca) [sentencia del 26 de abril de 2006, radicación 66001-23-31-000-1997-03637-01 (16041), M.P.: Ruth Stella Correa Palacio]. La Sala Plena de la Sección, a su turno, estableció que el enjuiciamiento del acto de adjudicación solo procede "a través del contencioso subjetivo de anulación" y reservó esa vía para "quienes tuvieron un interés legítimo por haber formulado una oferta y la entidad que ha adelantado el proceso", sin perjuicio de la titularidad que reconoció al

30. La controversia en esta instancia se contrae, entonces, a determinar si la Resolución 0001016 del 24 de junio de 2015 es nula por haber adjudicado el contrato a un proponente plural en el que uno de sus integrantes —EMVIAS— no contaba con RUP en firme al cierre de la licitación. Este es el único fundamento de la sentencia impugnada para decretar la nulidad y objeto de reparos por los impugnantes —*cfr*. párrafos 15.1 y 16.5 *ut supra*—.

31. En relación con los aspectos procesales alegados por la Unión Temporal en su recurso de alzada —agotamiento del requisito de procedibilidad frente a la Unión Temporal Vía Caquetá 2015, vinculación oficiosa de esta al proceso y facultades del juez para sanear de oficio esos presupuestos—, baste señalar que esta Corporación se pronunció sobre ellos mediante auto del 12 de marzo de 2021, sin que la apelante formule ahora razón distinta de las allí examinadas, por lo que se remite a la decisión así adoptada[40].

Ministerio Público [sentencia del 13 de junio de 2011, radicación 54001-23-31-000-1998-01333-01 (19936), M.P.: Ruth Stella Correa Palacio]. En la misma dirección, la Subsección A reiteró que el oferente que pretenda la nulidad del acto de adjudicación no solo debe advertir los vicios, sino también probar que su oferta fue la mejor, y anuló el acto al tener por acreditadas ambas cargas [sentencia del 11 de octubre de 2024, radicación 52001-23-33-000-2018-00468-01 (71105), M.P.: Fernando Alexei Pardo Flórez]. Esa Subsección ha exigido, incluso, la acreditación del mejor derecho como condición previa al examen de los cargos de ilegalidad. Así lo hizo en las sentencias del 30 de julio de 2021, radicación 19001-23-33-000-2013-00350-01 (56685), y del 13 de agosto de 2021, radicación 25000-23-36-000-2013-00009-01 (56960), ambas con ponencia de José Roberto Sáchica Méndez y con aclaraciones de voto de las consejeras Marta Nubia Velásquez Rico y María Adriana Marín, para quienes la legitimación deriva de la presentación de la oferta y la prueba de la mejor propuesta concierne al éxito de la pretensión de restablecimiento. Con la misma ponencia, en la sentencia del 5 de mayo de 2025, radicación 54001-23-33-000-2015-00375-01 (69255), se negó la nulidad del acto de adjudicación y del contrato pese a reconocer indebida la exclusión de la oferta de la demandante, porque no se acreditó que fuera la mejor. La cuestión, sin embargo, no es pacífica en esa Subsección, que en la sentencia del 15 de mayo de 2024, radicación 25000-23-36-000-2014-00705-01 (56413), M.P.: María Adriana Marín, anuló el acto y los contratos pese a no haberse acreditado la mejor propuesta, con salvamento de voto del consejero Sáchica Méndez. La Corte Constitucional, por su parte, en la sentencia C-199 del 17 de abril de 1997, M.P.: Hernando Herrera Vergara, al declarar exequible el artículo 15 del Decreto 2304 de 1989, que subrogó el artículo 85 del CCA —en lo sustancial corresponde al actual artículo 138 del CPACA— explicó que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho "sólo puede ser ejercida por la persona cuyo derecho ha sido violado o vulnerado en virtud del acto administrativo". Su ejercicio parte de que el acto vulnera el ordenamiento "y que con ello, además, afecta un derecho particular", de modo que, si únicamente se persigue la anulación, la vía procedente es la de simple nulidad. La Corte exige así la titularidad de la acción, esto es, la alegación de un derecho propio lesionado. De lo anterior se sigue que el enjuiciamiento del acto de adjudicación comprende tres planos, que se resuelven en la sentencia: (i) el interés y la legitimación, satisfechos con la condición de proponente y la afirmación de la lesión; (ii) el mérito de la pretensión anulatoria, que integra en la *causa petendi* la ilegalidad alegada y la afectación del derecho subjetivo invocado, de suerte que solo acreditadas ambas procede la nulidad. Dicho de otra manera: sin titularidad del derecho no procede la nulidad del acto; y (iii) el restablecimiento y la reparación. No huelga indicar que denegar la nulidad por falta de acreditación de la lesión no comporta un juicio sobre la infracción de las normas invocadas ni la impunidad del vicio y, en cambio, es la expresión genuina del carácter subjetivo del medio de control. La legalidad del acto queda sometida, además, al control que pueden promover la propia entidad y el Ministerio Público.

[40] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, auto del 12 de marzo de 2021, radicación 18001-23-40-000-2016-00021-01 (64119). M.P.: Martín Bermúdez Muñoz. Confirmó el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Caquetá en la audiencia inicial del 6 de junio de 2019, mediante el cual se declararon no probadas las excepciones previas de caducidad, falta de agotamiento del requisito de procedibilidad e inepta demanda, que son las mismas cuestiones que la Unión Temporal Vía Caquetá 2015 reitera como reparos de la apelación.

La legalidad de la Resolución 001016 del 24 de junio de 2015 frente a la exigencia de firmeza del RUP de EMVIAS

32. El tribunal declaró la nulidad de la Resolución 0001016 de 2015 con fundamento en que el RUP de EMVIAS, integrante de la Unión Temporal Vía Caquetá 2015, no estaba vigente ni en firme para el 22 de mayo de 2015, fecha de cierre de la Licitación Pública SI-LP-001-2015, pues "aunque este se inscribió por primera vez el 28 de noviembre de 2012 solo fue renovado el 8 de mayo de 2015, esto es por fuera del término previsto en la normativa"[41]. El Departamento del Caquetá controvirtió esa conclusión en su impugnación al considerar que la firmeza echada de menos se predicaba de la renovación, pues "ya existe una información inicial registrada y en firme, que debe ser verificada". La Unión Temporal, por su parte, sostuvo que la firmeza constituía una condición de oponibilidad que no afectaba la existencia del registro —*cfr*. párrafos 15.1. y 16.5 *ut supra*—. En ambos reparos se confronta la premisa de la decisión apelada, esto es, que la inscripción de EMVIAS carecía de efectos al cierre del proceso de selección.

33. La jurisprudencia de la Sección no ha sido uniforme en torno a la firmeza del RUP como condición para participar en los procesos de selección de contratistas[42], tal como lo advirtió el *a quo* y lo puso de presente el Departamento del Caquetá en su recurso. Por lo demás, frente a un pliego que exigía un registro "vigente y en firme", esta Subsección verificó esa exigencia sobre la inscripción existente al cierre del proceso de selección y concluyó que el registro aportado "resultaba suficiente para poder participar de conformidad con lo dispuesto en el pliego de condiciones", pues para ese momento "aún no había finalizado el término para prorrogar la validez de la inscripción (…) y, por lo tanto, estaba vigente y en firme según lo exigido por los términos de referencia"[43]. Esa divergencia no incide en la decisión de este asunto, pues la inscripción de EMVIAS se encontraba en firme al cierre de la Licitación Pública SI-LP-001-2015 y la renovación de 2015 adquirió firmeza antes de la adjudicación, de modo que aun bajo la postura más exigente de la Sección la decisión adoptada por el tribunal carece de sustento, según se precisa a continuación.

---

[41] Página 25 de la sentencia de primera instancia.

[42] La Subsección A ha sostenido que los actos de inscripción, actualización y renovación deben encontrarse en firme a la fecha de la adjudicación, dado que "solo a partir del instante en que cobren ejecutoria, y no antes, la información que allí se hace constar mediante el respectivo acto de registro adquiere la presunción de legalidad" [sentencia del 19 de septiembre de 2019, radicación 25000-23-36-000-2015-02571-02 (59432), M.P.: Marta Nubia Velásquez Rico]. Recientemente precisó que "la inscripción solo se entenderá debidamente surtida cuando adquiera firmeza el acto que lo declara", y exigió esa firmeza antes del cierre, con apoyo, además, en el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018, que no regía al tiempo de los hechos del presente asunto [sentencia del 1 de septiembre de 2025, radicación 11001-03-26-000-2023-00094-00 (69959), M.P.: José Roberto Sáchica Méndez]. Esta Subsección, en cambio, ha considerado que la inscripción adquiere vigencia con la publicación del acto y que su firmeza no es un requisito que deba cumplirse a la fecha del cierre del proceso de selección [sentencia del 2 de junio de 2021, radicación 25000-23-36-000-2015-02447-01 (60796), M.P.: Martín Bermúdez Muñoz].

[43] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 17 de junio de 2024, radicación 52001-23-33-000-2020-01045-01 (70326), M.P.: Fredy Ibarra Martínez.

34. La inscripción en el RUP es un acto administrativo registral[44], sometido en lo no regulado por la ley especial al procedimiento administrativo general[45]. El numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007[46] permite a cualquier persona recurrir el acto de inscripción dentro de los diez días hábiles siguientes a su publicación, y el reglamento somete a ese mismo recurso el registro de la renovación y de la actualización[47]; el recurso se concede en el efecto suspensivo (artículo 79 del CPACA)[48] y el acto queda en firme en los eventos del artículo 87 *ejusdem*[49]. Esas reglas se predican de cada acto registral considerado en sí mismo y, por ello, el término de impugnación de una renovación, o el recurso que contra ella se interponga, difiere o suspende los efectos de ese acto, pero no los de la inscripción y las renovaciones anteriores que ya adquirieron firmeza. Así lo confirma la Circular Externa 002 de 2014 de la Superintendencia de Industria y Comercio, que ordena a las cámaras de comercio, cuando prospere un recurso contra un acto registral, modificar el registro "con base en la información que esté en firme al momento de la decisión correspondiente"[50]. La coexistencia de un grupo de información en firme y otro en trámite es, entonces, una situación ordinaria en el funcionamiento del RUP.

---

[44] "La inscripción y calificación en el registro de proponentes es un acto administrativo como lo es también su cancelación, y por consiguiente, está sometida a los mecanismos de control de legalidad de la actividad administrativa, esto es, tanto a los recursos de la vía gubernativa como a las acciones judiciales (…)". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 28 de noviembre de 2002, radicación 25000-23-26-000-1992-02602-01 (14040), M.P.: Ricardo Hoyos Duque, reiterada en la sentencia del 1 de septiembre de 2025, radicación 11001-03-26-000-2023-00094-00 (69959), M.P.: José Roberto Sáchica Méndez.

[45] La inscripción en el registro de proponentes "supone adelantar un procedimiento típicamente administrativo al que, por tanto, le es aplicable el Código Contencioso Administrativo en aquellos aspectos que no hayan sido objeto de especial regulación en la Ley 80 de 1993 o en sus decretos reglamentarios". Corte Constitucional, sentencia C-166 del 20 de abril de 1995, M.P.: Hernando Herrera Vergara.

[46] Ley 1150 de 2007, artículo 6, numeral 6.3: "6.3. De la impugnación de la inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP). Realizada la verificación a que se refiere el numeral 6.1 del presente artículo, la Cámara publicará el acto de inscripción, contra el cual cualquier persona podrá interponer recurso de reposición ante la respectiva Cámara de Comercio, durante los diez (10) días hábiles siguientes a la publicación, sin que para ello requiera demostrar interés alguno. Para que la impugnación sea admisible deberá prestarse caución bancaria o de compañía de seguros para garantizar los perjuicios que se puedan causar al inscrito. Contra la decisión que resuelva el recurso de reposición, no procederá apelación".

[47] Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.5.4 [reprodujo la regla del artículo 11 del Decreto 1510 de 2013 aplicable al caso concreto].

[48] CPACA, artículo 79: "Trámite de los recursos y pruebas. Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo (…)".

[49] CPACA, artículo 87: "Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:/ 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso./ 2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos. / 3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos. / 4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos./ 5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo."

[50] Circular Externa 002 del 31 de enero de 2014 de la Superintendencia de Industria y Comercio, numeral 1.2.3.1, parágrafo: "En el evento en que prospere el recurso de reposición se revocará total o parcialmente la inscripción, renovación o actualización contenida en el registro de proponentes y la Cámara de Comercio procederá a modificar o adicionar el registro en lo conducente, con base en la información que esté en firme al momento de la decisión correspondiente y pondrá en conocimiento de las autoridades competentes la posible existencia del delito de falsedad./Contra la decisión que decida [sic] el recurso de reposición, no procederá apelación". La circular, expedida en ejercicio de las funciones de vigilancia, control e instrucción sobre las cámaras de comercio (artículo 87 del Código de Comercio y Decreto 4886 de 2011), modificó el numeral 1.2 del Capítulo Primero del Título VIII de la Circular Única y regía al tiempo de los hechos objeto de estudio en el *sub lite.*

35. La renovación del RUP, por su parte, se rige por el artículo 8 del Decreto 1510 de 2013, vigente al tiempo del proceso de selección, conforme al cual "[l]a persona inscrita en el RUP debe presentar la información para renovar su registro a más tardar el quinto día hábil del mes de abril de cada año. De lo contrario cesan los efectos del RUP"[51]. De acuerdo con la disposición el supuesto de hecho de la cesación de efectos es la falta de presentación oportuna de la información, que para el año 2015 debía hacerse a más tardar el 9 de abril. La norma no exige que en esa fecha la renovación esté inscrita, publicada o en firme. De ello se sigue que, presentada en tiempo la información, la inscripción y la información en firme conservan sus efectos mientras se tramita y adquiere firmeza la renovación; y que solo la falta de presentación oportuna extingue los efectos del registro, evento en el cual el interesado debe inscribirse de nuevo y esa nueva inscripción debe estar en firme para ser oponible.

36. Las posiciones jurisprudenciales referidas previamente —*cfr*. párrafo 33 *ut supra*— no se oponen a lo indicado en inmediata precedencia. Esta Subsección ha precisado que "la norma no establece que al vencimiento del plazo previsto en ella el acto de renovación deba estar en firme, por lo que de presentarse esta circunstancia no puede afirmarse que un proponente no tenga RUP vigente", pues "la renovación parte del supuesto de una inscripción previa vigente que debe ser actualizada anualmente"[52]. La Subsección A, por su parte, calificó la cesación de efectos derivada de la renovación tardía como una "anomalía que en manera alguna se sanea o convalida por el hecho de realizar una renovación por fuera del plazo reglamentado", al tiempo que consideró que, en la hipótesis más favorable al proponente, las renovaciones efectuadas por fuera del plazo "en realidad debieron considerarse como actos de inscripción inicial", cuya firmeza tampoco se había producido a la fecha de la adjudicación[53]. Bajo cualquiera de las dos posiciones, la falta de firmeza de la renovación de 2015 solo habría privado de efectos al registro de EMVIAS si esa renovación hubiera sido extemporánea, pues únicamente en ese evento habrían cesado los efectos de la inscripción anterior y el acto posterior tendría el tratamiento de una inscripción inicial. La tesis sobre la que se edificó la sentencia del *a quo* dependía, por tanto, de que la extemporaneidad de la renovación estuviera probada.

37. El numeral 3.2.1.4 del pliego de condiciones exigía que cada integrante del proponente plural acreditara "que se encuentra inscrito al momento de

---

[51] El Decreto 1082 de 2015, que reprodujo la disposición en su artículo 2.2.1.1.1.5.1, fue expedido el 26 de mayo de 2015, con posterioridad al cierre de la licitación pública SI–LP–001 2015. El artículo 8 del Decreto 1510 de 2013, establecía: "Inscripción, renovación, actualización y cancelación del RUP. Las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con domicilio en Colombia, interesadas en participar en Procesos de Contratación convocados por las Entidades Estatales, deben estar inscritas en el RUP, salvo las excepciones previstas de forma taxativa en la ley./ **La persona inscrita en el RUP debe presentar la información para renovar su registro a más tardar el quinto día hábil del mes de abril de cada año. De lo contrario cesan los efectos del RUP**. La persona inscrita en el RUP puede actualizar la información registrada relativa a su experiencia y capacidad jurídica en cualquier momento./ Los inscritos en el RUP pueden en cualquier momento solicitar a la Cámara de Comercio cancelar su inscripción." (Se destaca).

[52] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 19 de octubre de 2023, radicación 25000-23-36-000-2018-00995-01 (68438), M.P.: Martín Bermúdez Muñoz.

[53] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 19 de septiembre de 2019, radicación 25000-23-36-000-2015-02571-02 (59432), M.P.: Marta Nubia Velásquez Rico.

presentar la oferta" en un RUP que debía encontrarse "actualizado, vigente y en firme al momento de la finalización del registro de entrega de ofertas"[54]. Esa regla debe leerse en armonía con el régimen del registro, que el pliego no puede alterar, y en el sentido que confiera efecto útil a cada una de sus expresiones. En efecto: (i) "inscrito" alude al acto constitutivo del registro; (ii) "vigente", a que sus efectos no hayan cesado; (iii) "en firme", a la ejecutoriedad del acto registral que soporta esa vigencia; y (iv) "actualizado", a que la información refleje la situación contemporánea del proponente y, por supuesto, al cumplimiento oportuno del deber de renovación. La lectura que exige la firmeza de la renovación en curso excluiría al proponente que cumplió en tiempo su carga registral por la sola duración de un trámite ajeno a su control y, en un escenario de esa naturaleza, se tornaría de imposible cumplimiento la regla del pliego para quien presentó la solicitud de renovación del registro oportunamente, pero en las semanas previas al cierre del proceso de selección, con lo que se generaría, por la vía del pliego, una causal de pérdida de efectos del registro que el reglamento no contempla.

38. El certificado del RUP de EMVIAS, expedido por la Cámara de Comercio de Pereira el 19 de mayo de 2015 y aportado con la oferta[55], da cuenta de la inscripción del 28 de noviembre de 2012 (No. 00015038) y de la renovación del 30 de abril de 2014 (No. 00017226), respecto de las cuales certifica que "la anterior información certificada ya se encuentra en firme", así como de la renovación del 8 de mayo de 2015 (No. 20655), que califica como información "en proceso de adquirir firmeza" y que identifica como la "fecha de la última renovación en el registro de proponentes".

39. El tribunal dedujo la extemporaneidad de la solicitud de renovación de la sola fecha de la última de las anotaciones indicada. La inferencia carece de sustento, porque el hecho del cual depende la cesación de efectos es la fecha de presentación de la información y no la de su inscripción. Las normas que regulan el registro permiten distinguir ambos momentos. La Circular Externa 002 de 2014 ordena radicar el formulario y los documentos soporte "con la indicación de la hora y la fecha de recepción"; precisa que la recepción "no implica la aceptación del registro" por encontrarse sujeta a verificación documental; y dispone que solo una vez efectuada la inscripción se inserte la constancia con la "[f]echa de inscripción"[56]. El artículo 70 del CPACA entiende notificados los actos de inscripción el día en que se efectúa la anotación[57]. La fecha de la anotación es, por ello, posterior a la de radicación, y de la del 8 de mayo de 2015 consignada

---

[54] Página 55 del pliego de condiciones definitivo, contenido en el archivo PCD_PROCESO_15-1-136153_218000001_14532626.pdf, disponible en el SECOP I: "El oferente persona natural o jurídica, nacionales o extranjeras con domicilio en Colombia, o cada uno de los integrantes del consorcio o unión temporal deberá acreditar que se encuentra inscrito al momento de presentar la oferta, en el registro único de proponentes — RUP, el cual deberá encontrarse actualizado, vigente y en firme al momento de la finalización del registro de entrega de ofertas y cuya fecha de expedición no puede ser superior a 60 DÍAS CALENDARIO, contados a partir de la fecha señalada para la finalización del término para presentar oferta".
[55] Folio 1905 del cuaderno 05 de anexos digitalizado.
[56] Circular Externa 002 de 2014 de la Superintendencia de Industria y Comercio, numeral 1.2.2.1.
[57] CPACA, artículo 70: "Notificación de los actos de inscripción o registro. Los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación. Si el acto de inscripción hubiere sido solicitado por entidad o persona distinta de quien aparezca como titular del derecho, la inscripción deberá comunicarse a dicho titular por cualquier medio idóneo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente anotación".

en el RUP de EMVIAS solo se sigue el día en que la cámara inscribió la renovación. Dado que el certificado es plena prueba de "las circunstancias que en ella se hagan constar" (inciso segundo del numeral 6.1 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007) y que en el RUP aportado no se consigna la fecha de radicación, tampoco puede tenerse por probada en el *sub lite.*

40. Para la Sala es claro que los elementos que obran en el registro apuntan, por el contrario, a que los efectos de la inscripción no cesaron. De una parte, la cesación de efectos del RUP es un acto que las cámaras de comercio deben inscribir en el Libro I, "De los Proponentes"[58], y el certificado de EMVIAS, lejos de contenerla, declara en firme la inscripción de 2012 y la renovación de 2014. De otra, el periodo entre el quinto día hábil de abril de 2015 y la fecha de la anotación parece propio del funcionamiento ordinario del registro. La renovación de EMVIAS de 2014 fue anotada el 30 de abril de ese año, con posterioridad al quinto día hábil (7 de abril de 2014), y el mismo certificado la declara en firme.

41. La carga de probar la cesación de efectos correspondía a la parte demandante (artículo 167 del Código General del Proceso)[59], que sobre esa premisa construyó el cargo frente a un acto demandado. La prueba idónea existía y le era accesible[60], pues la cámara de comercio conserva en el expediente de cada proponente el formulario con su constancia de radicación, y el registro es público[61]. La parte demandante no la solicitó ni la aportó, y el tribunal, al deducir la extemporaneidad de la fecha de la anotación, tuvo por demostrado, sin prueba, el hecho constitutivo del cargo.

42. No demostrada la cesación de efectos, la inscripción de EMVIAS del 28 de noviembre de 2012 y su renovación del 30 de abril de 2014 conservaban su vigencia y su firmeza para el 22 de mayo de 2015. Lo que no estaba en firme era la renovación inscrita el 8 de mayo de 2015, cuyo término de impugnación corrió entre el 11 y el 25 de mayo de 2015, de modo que adquirió firmeza el 26 de mayo de 2015; esta circunstancia, como se ha precisado, no puede privar a EMVIAS de registro, quien contaba, entonces, con una inscripción en firme al cierre y, por contera, satisfacía la regla del numeral 3.2.1.4 del pliego de condiciones.

43. Por lo anterior, la Sala no encuentra acreditado el fundamento de la ilegalidad del acto de adjudicación alegado por la parte actora y, por lo mismo, la presunción de legalidad del acto de adjudicación no fue desvirtuada y el reproche formulado por el Departamento del Caquetá en su apelación prospera, lo que releva a la Sala del examen de los demás argumentos de los apelantes sobre este punto.

---

[58] Circular Externa 002 de 2014 de la Superintendencia de Industria y Comercio, numeral 1.2.1.
[59] CGP, artículo 167: "Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen".
[60] Con los registros que reposan en la Cámara de Comercio respectiva resolvió esta Subsección la cuestión en la sentencia del 19 de octubre de 2023, antes citada, en la que tuvo por oportuna la renovación con base en las certificaciones de la cámara de comercio sobre la fecha de presentación de los documentos, frente a una fecha posterior que la entidad y el tribunal habían tomado como la de la renovación.
[61] Circular Externa 002 de 2014 de la Superintendencia de Industria y Comercio, numeral 1.2.1.1. y 1.2.6.

44. Los demás cargos de la demanda, que el *a quo* no abordó, conducen a idéntica conclusión. Los relativos a la falsa motivación y a la vulneración del debido proceso por la desatención de las aclaraciones sobre el convenio de Baraya, así como a la infracción de los principios de igualdad y selección objetiva —*cfr*. párrafos 3.5 y 3.6 *ut supra*—, se dirigen contra el rechazo de la oferta de la parte demandante, cuya regularidad quedó definida en la primera instancia sin reproche del afectado en esta instancia. Los atinentes al favorecimiento de la Unión Temporal Vía Caquetá 2015 —*cfr*. párrafos 3.2 y 3.4 *ut supra*— se fundaron en la imputación de conductas punibles, sin que la parte demandante acreditara que las condiciones del proceso se hubieran dispuesto en favor de ese proponente o que este contara con información ajena a los demás participantes que supusiera una ventaja cierta y verificable.

45. La Sala estima innecesario el estudio de las excepciones de mérito propuestas por la parte demandada y por la vinculada, comoquiera que la denegación de la pretensión anulatoria, por las razones expuestas, y la firmeza de la negativa de las pretensiones indemnizatorias las tornan inanes. Con ello queda igualmente atendido el reparo del Departamento del Caquetá sobre la falta de pronunciamiento del tribunal en ese aspecto.

La pretensión de nulidad absoluta del Contrato de Obra 581 del 3 de agosto de 2015

46. La pretensión de nulidad absoluta del contrato se formuló "como consecuencia" de la nulidad del acto de adjudicación y se fundó en los numerales 3 y 4 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, esto es, en la ilegalidad del acto previo y en el abuso o desviación de poder que se imputaba a su expedición —*cfr*. párrafos 1 y 3.7. *ut supra*—. Como el acto de adjudicación no será anulado y los cargos en que se apoyó, por lo mismo, no prosperan, la pretensión consecuencial será decidida de manera desfavorable.

I. Condena en costas

47. En los términos de los artículos 188 del CPACA[62] y 365, numeral 4 del Código General del Proceso, se condenará en costas a la parte vencida en el proceso. En efecto, revocada la sentencia apelada y denegadas la totalidad de las pretensiones, la parte demandante resulta vencida en ambas instancias, razón por la cual se revocará la condena impuesta en el numeral cuarto de la providencia impugnada y, en su lugar, se condenará en costas de ambas instancias a la parte demandante, sin perjuicio de lo resuelto respecto de quien desistió de la demanda.

48. Las costas deberán ser liquidadas en forma concentrada por el tribunal de primera instancia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso.

---

[62] CPACA, Artículo 188: "Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil".

III. DECISIÓN

Por 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:

RESUELVE

PRIMERO: REVÓCANSE los numerales segundo, tercero y cuarto de la sentencia proferida el 23 de octubre de 2024 por la Sala Cuarta del Tribunal Administrativo de Caquetá y, en su lugar:

> ***SEGUNDO: DENIÉGANSE*** *las pretensiones de la demanda conforme a lo expuesto en esta providencia.*
>
> ***TERCERO: CONDÉNASE*** *en costas de primera instancia a la parte demandante. Las agencias en derecho serán fijadas por el tribunal de origen conforme a las tarifas señaladas por el Consejo Superior de la Judicatura.*

TERCERO: CONFÍRMASE en lo demás la sentencia apelada.

CUARTO: CONDÉNASE en costas de segunda instancia a la parte demandante, esto es, a los integrantes del Consorcio Vías Caquetá 2015 que concurrieron directamente al proceso, sin perjuicio de lo resuelto respecto de quien desistió de la demanda. Su liquidación se hará en forma concentrada por el tribunal de origen, de conformidad con los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor en el Sistema Judicial SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(firmado digitalmente)
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado
Presidente de la Subsección

(firmado digitalmente)
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
Aclaración de voto

(firmado digitalmente)
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado