

**CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

Bogotá D.C, veintiséis (26) de noviembre de dos mil quince (2015).

**Radicación número:** 250002326000201200050 01 (50029)

**Actor:** Telepunto Electrónica C.I. Ltda y otros

**Demandados:** Instituto Distrital de Recreación y Deporte-IDRD

**Asunto:** Acción Contractual (Sentencia)

**Contenido: Descriptor: Caducidad de la Acción para impugnar los actos previos a la celebración del contrato estatal- La corrección de errores mecanográficos en dichos actos no afecta la contabilización del término de caducidad.**

Decide la Sala los recursos de apelación interpuestos por las partes<sup>1</sup> contra la sentencia del 24 de octubre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que resolvió:

**“PRIMERO:** *NEGAR la objeción por error grave presentada por el Distrito Capital- Instituto Distrital de Recreación y Deporte contra el dictamen pericial, rendido por la auxiliar de la justicia Luz Ángela Nova de los Ríos, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.*

**SEGUNDO:** *Declarar no probadas las excepciones propuestas por el Distrito Capital- Instituto Distrital de Recreación y Deporte, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.*

**TERCERO:** *Declarar la nulidad de las Resoluciones Nos. 220 del 9 de mayo del año 2011; 323 del 11 de junio del mismo año; 413 del 6 de julio del año 2011, todas expedidas por el Distrito Capital- Instituto Distrital de Recreación y Deporte, mediante las cuales se declaró desierta la licitación pública No.IDRD-STP-LP-012-2011, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

**CUARTO:** *CONDENAR al Distrito Capital – Instituto Distrital de Recreación y Deporte, a pagar a TELEPUNTO ELECTRÓNICA CI Ltda., SECURYTY GLOBAL Ltda. y COMPAÑÍA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD y servicios Ltda. sociedades integrantes de la UNIÓN TEMPORAL SIS ESTADIO EL CAMPIN, las siguientes sumas de dinero:*

- *Para Telepunto Electrónica Ci. Ltda., la suma equivalente a seiscientos treinta y dos millones seiscientos treinta y cinco mil trescientos noventa y tres pesos con nueve centavos m/ce (\$632.635,3893.9), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

---

<sup>1</sup> Fls. 398 – 403 del C.P, el recurso de la parte actora; el sustento de la apelación de la parte demandada, a Fls. 404-473 del mismo cuaderno.

- *Para Security Global Ltda., la suma equivalente a seiscientos treinta y dos millones seiscientos treinta y cinco mil trescientos noventa y tres pesos con nueve centavos m/ce (\$632.635,3893.9), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*
- *Para la Compañía Interamericana de Seguridad y Servicios Ltda., la suma equivalente a ciento cuarenta millones quinientos ochenta y cinco mil seiscientos cuarenta tres (sic) pesos con un centavo m/ct (\$140`585.643,1), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

**QUINTO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda [...]"

## I. ANTECEDENTES

### 1. Lo pretendido

El 17 de enero de 2012<sup>2</sup>, **TELEPUNTO ELECTRÓNICA C.I. LTDA, SECURITY GLOBAL LTDA y la COMPAÑÍA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD Y SERVICIOS LIMITADA – CIS LTDA;** en su condición de integrantes de la **UNIÓN TEMPORAL SIS ESTADIO EL CAMPIN,** presentaron demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el **INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE- IDRDR,** para que se realizaran las siguientes declaraciones y condenas:

- 1.1. Que se declarara la nulidad de las Resoluciones expedidas por la entidad demandada, de números 220 del 9 de mayo de 2011, 323 de 11 de junio de 2011, y 413 del 6 de julio del mismo año. Mediante el primero de estos actos administrativos se declaró desierta una licitación pública; a través de la segunda Resolución se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la primera; y en la tercera se aclaró el artículo primero de la parte resolutive de la resolución 323 de junio de 2011, en el sentido de consignar correctamente el número de la licitación pública que había sido declarada desierta.
- 1.2. Que se declarara que el **INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACION Y DEPORTE- IDRDR** estaba obligado a adjudicar a la **UNIÓN TEMPORAL SIS ESTADIO EL CAMPIN,** integrada por las demandantes, el contrato objeto de la licitación pública Nro. **IDRD-STP-LP-012-2011.**

---

<sup>2</sup> Fls. 4 – 108 del C.1

1.3. Que como consecuencia de las dos declaraciones anteriores, y a título de restablecimiento del derecho, se condenara a la entidad demandada a pagar a favor de las demandantes el valor de la oportunidad perdida, partiendo del beneficio que pudieron éstas haber percibido con la adjudicación del contrato, así como el lucro cesante y el daño emergente y cualquier otro perjuicio que resultare probado.

## **2. Fundamentos Fácticos.**

Como fundamento de sus pretensiones, la parte actora expuso los hechos que la Sala sintetiza así:

El 30 de marzo de 2011 la entidad demandada dio apertura a un proceso de licitación con el objeto de *“Contratar el suministro, instalación puesta en marcha y mantenimiento del sistema de Seguridad Integral del Estadio Nemesio Camacho el CAMPIN”*.

El comité evaluador de la entidad contratante determinó que únicamente estaba habilitada la propuesta presentada por la UNION TEMPORAL SIS ESTADIO EL CAMPIN, integrada por las dos sociedades aquí demandantes, puesto que la misma reunía todos los requisitos del pliego de condiciones.

Después de publicada la evaluación preliminar, y de ser recibidas las observaciones correspondientes, uno de los oferentes cuya propuesta no había sido habilitada, advirtió que no podían tenerse como válidas unas certificaciones presentadas por la UNION TEMPORAL SIS ESTADIO EL CAMPIN en su propuesta. En dichas certificaciones se hacía constar que esta UNION TEMPORAL era distribuidora autorizada de unos elementos denominados “molinetes piso- techo”; y el motivo que se alegaba para que se les negara validez era que el objeto social de la empresa certificadora, RAMSES, S.A.S, no incluía la fabricación de tales adminículos

Como consecuencia de esta observación la entidad demandada requirió a la Empresa RAMSES S.A.S, para que demostrara su condición de fabricante de tales “molinetes piso- techo”. La empresa RAMSES S.A.S probó esta condición con las certificaciones de otras empresas a las que le había suministrado elementos de seguridad, entre ellos los “molinetes piso- techo”.



Se advierte en la demanda que en el encabezado de una de tales certificaciones se plasmó, por error, que RAMSES S.A.S., le había suministrado e instalado a la empresa certificadora, SECURITY SYSTEMS S.A.S., un circuito cerrado de televisión. Sin embargo, alega el demandante, que en el texto de la misma certificación se decía específicamente que los suministrado eran los “molinetes piso- techo”; y que, además, la misma empresa certificadora SECURITY SYSTEMS S.A.S, expidió una constancia aclaratoria en la que se reitera que lo suministrado por RAMSES S.A.S. fueron los tantas veces mencionados “molinetes piso- techo”.

De otra parte, respecto de otra certificación aportada en la propuesta por la UNIÓN TEMPORAL SIS ESTADIO EL CAMPIN, expedida por la empresa COLFECAR BUENAVENTURA, de acuerdo con la cual ésta ha sostenido relaciones comerciales con la Unión Temporal integrada por los demandantes por más de tres años; la entidad demandada consideró que había una inconsistencia, como quiera que la UNIÓN TEMPORAL SIS ESTADIO EL CAMPIN, para la fecha de la certificación solo tenía un año y nueve meses de constituida; inconsistencia que la parte demandante considera formal y no sustancial, y por lo tanto, en su criterio, no daría lugar al rechazo de la propuesta. Además, se insiste en la demanda en que existían otros documentos como facturas de ventas del fabricante que acreditaban su condición de fabricante de los “Molinetes piso- techo”, y que no fueron tenidas en cuenta por la entidad.

Pese a lo anterior, y a que dicha certificación no constituía una exigencia de pliego de condiciones, y por consiguiente la experiencia del fabricante forma parte de la oferta, según se alega en la demanda; la entidad demandada consideró que la propuesta presentada por la UNION TEMPORAL SIS ESTADIO EL CAMPIN, integrada por las demandantes, debía ser rechazada, aduciendo para tal fin que la información que contenían algunos de los documentos que la conformaban no era veraz. Y como consecuencia de lo anterior se expidió la Resolución 220 del 9 de mayo del 2011, mediante la cual se declaró desierta la licitación.

Se sostiene además en el libelo, que al representante de la UNIÓN TEMPORAL SIS ESTADIO EL CAMPIN se le concedió el uso de la palabra tardíamente, luego de lo cual se leyó la resolución que declaró desierta la licitación, que según el dicho de la parte actora, había sido elaborada previamente.

Contra dicha Resolución se interpuso, por parte de la UNION TEMPORAL SIS ESTADIO EL CAMPIN, recurso de reposición, el que fue resuelto mediante la Resolución No. 323 del 13 de

junio de 2011, mediante la cual se confirmó el acto administrativo que había declarado desierto el proceso de licitación.

Posteriormente, el 6 de julio de 2011, la entidad demandada modificó la anterior Resolución, mediante el acto administrativo 413 de dicha fecha, en el que se aclaró el artículo primero de la Resolución No. 323 del 13 de junio de 2011, en el sentido que la licitación pública que se había declarado desierta era la 012- 2011 y no la 020-2011, como erróneamente se había consignado.

### **3. Concepto de la violación.**

Para la parte actora se violaron, entre otras, las siguientes normas: artículos 24 y 25 de la ley 80 de 1993, que consagra el principio de transparencia; artículo 12 del Decreto 2474 de 2008 que contiene el derecho a que se adjudique la licitación; artículo 15 del Decreto 2474, en lo relativo al derecho de réplica y defensa 6, 83 y 209 de la Constitución Política; el artículo 30 de la ley 80 de 1993, por cuanto no se cumplió con lo dispuesto en los pliegos de condiciones; y argumentó que en la expedición del informe de evaluación final se había incurrido en falsa motivación, prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo como causal de nulidad de los actos administrativos

### **3. El trámite procesal**

3.1- La demanda fue inadmitida para que se allegara copia auténtica de la constancia de ejecutoria de la resolución 413 del 6 de julio de 2011, el libelo fue modificado mediante escrito radicado el 22 de mayo de 2012 -fls.138-157 c.1. Frente a esta modificación de la demanda, en providencia 25 julio el Tribunal de primera instancia, previamente a admitirla, avocó el conocimiento del asunto y ordenó oficiar al Instituto Distrital de Recreación y Deporte, para que remitiera copia auténtica de los antecedentes administrativos de la licitación pública 012 de 2011, incluyendo la constancia de ejecutoria de las Resoluciones acusadas. fls. 159-160 c.1- .

Una vez fueron remitidas las copias requeridas, se admitió la demanda y se notificó esta providencia a la entidad demandada. El apoderado judicial del Instituto Distrital de Recreación y

Deporte, presentó su escrito de contestación a la demanda<sup>3</sup>, en el cual se opuso a todas las pretensiones; sobre los hechos, admitió parcialmente algunos, negó otros, y respecto de otros les negó la condición de tales. De otra parte, propuso como excepciones de mérito las que denominó “debida aplicación del estatuto de contratación de la administración pública”; “debida motivación de la gestión contractual adelantada dentro de la actuación administrativa”; “falta de causa para demandar y inexistencia de la obligación”; “caducidad de la acción” ; y “debida motivación de los actos impugnados y presunción de legalidad de los mismos”

3.2- Después de decretar<sup>4</sup> y practicar pruebas se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que alegaran de conclusión, oportunidad que fue aprovechada por las partes. El Ministerio Público guardó silencio. Posteriormente, mediante providencia del 13 de agosto de 2013, el Tribunal decretó como prueba de oficio que la entidad demandada remitiera copia auténtica de la propuesta presentada por la UNIÓN TEMPORAL SIS ESTADIO EL CAMPÍN, en la licitación pública NO. IBRD-STP-O12-2011, documentos respecto de los cuales, una vez fueron remitidos, se corrió traslado.

## **II. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL**

El 24 de octubre de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad de las Resoluciones demandadas; condenó al Distrito Capital- Instituto Distrital de Recreación y Deporte a pagar las cifras que se transcribieron a comienzos de esta providencia; y negó las demás pretensiones de la demanda.

Como fundamento de su decisión el *A quo* consideró:

- A propósito de la excepción de caducidad propuesta por la entidad demandada argumentó que la declaratoria de desierta del recurso está integrada por cada una de las tres resoluciones que fueron acusadas, la primera de las cuales fue comunicada en legal forma; la segunda notificada como dispone el Código Contencioso Administrativo; pero la tercera dejó de notificarse; y como, a juicio del *a- quo*, los tres actos administrativos constituyen uno solo, la declaratoria de desierta no puede producir efectos, sino hasta que haya sido notificada esta última resolución o la parte interesada se dé por suficientemente enterada y convenga en su contenido.

---

<sup>3</sup> Fls. 14-81 C.4

<sup>4</sup> Fls. 228 – 229 C.1

En criterio del Tribunal esto último ocurrió únicamente el 19 de octubre de 2011, cuando las aquí demandantes radicaron ante la Procuraduría General de la Nación, solicitud de conciliación como requisito de procedibilidad, con lo cual suspendieron la contabilización de los 30 días de caducidad hasta el día 17 de enero de 2012, fecha en la cual la conciliación se declaró fallida, lo que hacía que el término de caducidad venciera el 29 de febrero de 2012; y como la demanda se presentó el 17 de enero de dicho año, es evidente, para el a quo, que el libelo fue incoado en tiempo.

A propósito del argumento de la entidad demandada, de acuerdo con el cual, se debía tener por notificadas a las demandantes de la Resolución 413 del 6 de julio de 2011, desde el día 12 de julio del mismo año, el Tribunal lo rechaza aduciendo que si bien es cierto se expidieron dichas copias, no existe en el expediente prueba de que las sociedades que integran la parte actora, hayan expresado que se daban por enteradas y que hubiesen consentido en el contenido de tal acto administrativo.

- En cuanto al cargo de falsa motivación de los actos administrativos demandados, el mismo resultó acreditado comoquiera que el pliego de condiciones no preveía la acreditación de fabricante de la sociedad que autorizara la distribución de los determinados equipos requeridos, entre esos los llamados molinetes, como requisito habilitante, pues la exigencia se limitaba a allegar la respectiva certificación de que el proponente era representante o distribuidor autorizado, sin que fueran necesario demostrar la condición de fabricante de la sociedad certificadora. Se afirmó también en el fallo de primera instancia que constituía falsa motivación afirmar, como se hizo, que la información entregada por las empresas certificadoras eran falsas, pues las inconsistencias que las mismas contenían eran simplemente formales y no tenían la magnitud necesaria para no dar por acreditado el requisito habilitante.

- Adicionalmente determinó el Tribunal de primera instancia que con las actuaciones de la entidad demandada se vulneraron los principios de objetividad, transparencia y presunción de buena fe en la actividad de los demandantes dentro del trámite del proceso de selección, pues el requisito habilitante no debía ser objeto de subsanación, toda vez que el mismo había sido acreditado desde la presentación de la propuesta.

- Sobre el cargo de violación al debido proceso y al derecho de defensa lo tiene por probado por cuanto si bien se decretaron pruebas de oficio y se le permitió a la UNION TEMPORAL que

integraron la demandantes aportar pruebas para acreditar la condición de fabricante de molinetes de la Emrpes RAMSES S.A.S., a dichas pruebas no se les dio la valoración probatoria debida y no fueron mencionadas en el razonamiento de la decisión, todo lo cual constituye violación al debido proceso y al derecho de defensa.

En cuanto atañe al restablecimiento del derecho, el Tribunal de primera instancia reconoció perjuicios sobre las siguientes consideraciones. Estimó el a quo que con la experticia aportada con la demandas se había demostrado que las demandantes obtenían en los negocios celebrados con anterioridad una utilidad del 33.21%; sin embargo, la suma que dicho dictamen tomaba para aplicarle tal porcentaje correspondía a una utilidad esperada que no se encontraba probada dentro del expediente. Por ello para calcular tal valor, la Sala explica que como el pliego de condiciones establecía que las propuestas deberían ser presentadas por el 95% del presupuesto que se tenía para la licitación, a esa suma le dedujo el 25% de gastos indirectos, obteniendo así la suma a la que se aplicaría el 33.21% probado con el dictamen, y la suma obtenida la dividió entre las compañías demandantes conforme a su participación en la Unión Temporal que hizo la oferta.

Uno de los magistrados integrantes de la Sala Salvo el voto, aduciendo que la acción estaba caducada, toda vez que la Resolución 323 de 11 de junio confirmó en todas sus partes la Resolución 220 del 9 de mayo de 2011, en la que correctamente se señaló que se declaraba desierto el proceso licitatorio IDR-STP-LP-012 de 2011, lo cual, a su juicio, hacía innecesaria la corrección que se hizo mediante la Resolución 413 de 2011.

De otra parte, sostiene el magistrado disidente que contra esta última Resolución no procedía ningún recurso, razón por la cual no debía ser notificada; finalmente argumenta, que aún en el evento en que se estime que si debía ser notificada, tampoco tendría injerencia alguna en la inoperancia del término de caducidad, toda vez que dicha Resolución fue expedida en el ejercicio del poder de revocatoria que le atribuía el artículo 73 del Código Contencioso administrativo con el único fin de corregir un error mecanográfico o de digitación, que no incidía en la decisión, y tal ejercicio de revocatoria no revive los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, conforme a lo prescrito en el artículo de 72 de dicha codificación.

### **III. LOS RECURSOS DE APELACIÓN**

El 4 de diciembre de 2013, la apoderada judicial de la parte demandante interpuso recurso de apelación<sup>5</sup> en el que solicitó que se revoque parcialmente la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Por su parte, el apoderado judicial del Distrito Capital- Instituto Distrital de Recreación y el Deporte-, también interpuso el recurso de alzada, mediante memorial radicado el 6 de diciembre de 2013<sup>6</sup>, tendiente a que se revoque totalmente el fallo de primera instancia.

### **Recurso de la parte actora**

Para sustentar su recurso la apoderada judicial de la parte actora sostuvo:

(i) Que se equivoca el Tribunal al cuantificar los perjuicios sin tener en cuenta la utilidad esperada como se solicitó en la demanda y como lo dictaminaron los peritos que rindieron experticia dentro del proceso y que no fue tenida en cuenta por al a- quo.

Recurso de la parte demandada.

El apoderado del Instituto Distrital de Recreación y Deporte, fundamentó su recurso de apelación en los siguientes argumentos:

i) A propósito de la excepción de caducidad que fue declarada no probada por el Tribunal, se sostiene, de un lado, que la última resolución, la 413 del 6 de julio de 2011, simplemente corrigió en error mecanográfico en que se había incurrido en la resolución 323 del 13 de junio del mismo año; lo cual implica que dado su contenido la resolución aclaratoria no puede revivir términos. De otra parte, se afirma que está demostrado que las demandantes conocían el contenido de la decisión desde el 12 de julio de 2011, fecha en la que le solicitaron a la entidad demandada copia de tal acto administrativo y era a partir de esta última fecha que empezaba a contarse el término de 30 días que tenía para presentar la demanda, como quiera que se trataba de un acto contractual emitido antes de la celebración del contrato, tal como lo prescribe el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo.

ii) Respecto del primer argumento del Tribunal sobre el fondo del asunto, esto es, la no aplicación de los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, resaltó que el contrato objeto de este

---

<sup>5</sup> Fls. 398 – 403 C.P

<sup>6</sup> Fls. 404- 473 C.P.

proceso se ejecutó bajo la vigencia de la Ley 80 de 1993 antes de las modificaciones introducidas por la Ley 1150 de 2007. Resaltó que no resulta correcto considerar que el plazo legal establecido en el estatuto de contratación estatal es aplicable solo a los contratos en los cuales se haya presentado el cumplimiento de las obligaciones derivadas de estos, toda vez que dicha restricción no se encuentra consagrada en la ley. Y reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

(ii) En cuanto a la afirmación del Tribunal referente a la no existencia de límite temporal establecido por la ley para declarar la terminación unilateral del contrato, destacó que el artículo 17 de la Ley 80 de 1993 al hacer referencia a la terminación anticipada del contrato quiere decir que dicha potestad debe ejercerse durante la vigencia del contrato.

(iii) Reiteró que la administración no tenía competencia para imponer la sanción pecuniaria, toda vez que la cláusula penal solo es procedente cuando se declara la caducidad administrativa; sostuvo que: *“no existía para la época de suscripción, desarrollo, ejecución y terminación del contrato y de la expedición de los actos administrativos demandados; norma alguna que previera tal facultad para la entidad contratante”*. Además, reiteró que se presentó un incumplimiento de la parte demandada, insistió en la existencia de la excepción de contrato no cumplido; y atacó que dicho incumplimiento hubiese sido considerado de baja entidad por el Tribunal Administrativo.

(iv) Impugnó igualmente la consideración del a quo frente al contenido del acto administrativo, al considerar que la falta de determinación de la cuantía es un formalismo; además resaltó que el acto atacado no determinó el amparo afectado, con lo cual, sostuvo, se desconoce la jurisprudencia de esta Corporación.

Concedido el término a las partes y al Ministerio Público para presentar alegatos de conclusión y rendir concepto de fondo, respectivamente, la parte actora presentó su escrito de alegatos de conclusión. La entidad demandada y el Ministerio Público guardaron silencio.

## **VI. CONSIDERACIONES**

Para resolver lo pertinente, la Sala, retomando la problemática jurídica propuesta por los actores, precisará el alcance de uno de los conceptos adoptados como *ratio decidendi* para sustentar su decisión: en primer lugar el relativo a la caducidad de la acción; luego se

reseñaran los hechos probados en relación con dicha caducidad; y finalmente se hará el análisis del caso concreto. Se anuncia desde ya que el fallo de primera instancia será revocado, por cuanto la demanda se interpuso después de vencido el término que la parte actora tenía para hacerlo.

## **1. La excepción de caducidad de la acción.**

### **1.1 La caducidad como institución procesal**

En el escrito de contestación de la demanda el apoderado del Instituto Distrital de Recreación y Deporte propuso la excepción de caducidad, y en el sustentación del recurso de apelación insistió en el argumento. Al respecto es preciso señalar que la caducidad como instituto procesal debe examinarse en el marco de su fundamento constitucional, que no es otro que el artículo 228 de la Constitución en el que se apoya la *ratio* de los términos procesales, los cuales deben responder al principio de diligencia de todos los sujetos que actúan en el proceso. En cuanto a este primer argumento, el precedente jurisprudencial constitucional señala,

*“... la Constitución no sólo pretende que los derechos de los ciudadanos se hagan efectivos, esto es, que se borre la consabida brecha entre normas válidas y normas eficaces, también pretende que los mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos ven garantizados sus derechos sean efectivos. De ahí el énfasis en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de la función administrativa consagrada en el artículo 209 y la exigencia contemplada en el artículo 228 de que los términos procesales se observen con diligencia so pena de sanciones.*

*(...)*

*Dicho precepto legal, por lo demás, expresa nítidamente el interés general que todos los ciudadanos tienen en la buena y pronta marcha de la justicia.*

*... La constitucionalidad de la sanción en cuestión no puede ser vista desde la estrecha óptica de la relación individual de autoridad entre juez y parte. Ello, por cuanto su "justicia" es la resultante no de su conformidad con las expectativas -siempre cambiantes, variables e inciertas- de los individuos considerados como sujetos de una relación procesal, sino por su correspondencia con los valores que el propio Constituyente priorizó en la Carta de 1991, entre los cuales se cuenta el restablecimiento de la confianza ciudadana en la justicia, y su prestación recta y eficaz”<sup>7</sup>.*

Dicho fundamento constitucional orienta la aplicación de los términos procesales desde una perspectiva social, propia a la justicia distributiva [Rawls, Dworkin, Dobson], cuyo sustento se encuentra en la efectiva protección de los derechos y en la resolución definitiva de los conflictos que surgen a diario en el complejo tejido social. Lo anterior ratifica el precedente jurisprudencial constitucional según el cual,

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, SC-165 de 1993.

*“Desde esta perspectiva, es claro que la justicia, entendida como la resultante de la efectiva y recta mediación y resolución con carácter definitivo de los conflictos surgidos en el transcurso del devenir social, se mide en términos del referente social y no de uno de sus miembros”<sup>8</sup>.*

Con base en estos presupuestos, el precedente jurisprudencial constitucional ha señalado que,

*“Para nadie es desconocido que la sociedad entera tiene interés en que los procesos y controversias se cierren definitivamente, y que atendiendo ese propósito, se adoptan instituciones y mecanismos que pongan término a la posibilidad de realizar intemporal o indefinidamente actuaciones ante la administración de justicia, para que las partes actúen (sic) dentro de ciertos plazos y condiciones, desde luego, con observancia plena de las garantías constitucionales que aseguren amplias y plenas oportunidades de defensa y de contradicción del derecho en litigio”<sup>9</sup>.*

E igualmente se ha sostenido que,

*“El derecho de acceso a la administración de justicia, sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia. Implícitamente supondría además la exoneración del individuo de toda ética de compromiso con la buena marcha de la justicia, y con su prestación recta y eficaz. Y, en fín (sic), el sacrificio de la colectividad, al prevalecer el interés particular sobre el general. En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta”<sup>10</sup>.*

En este marco, es claro que la tutela constitucional del derecho al acceso a la administración de justicia en el que está inmersa la consideración del término de caducidad no puede dar lugar a considerar que se ampare la “inacción o negligencia del titular”, pese a que se revelen circunstancias que pongan en cuestión no la causa sino el desencadenamiento continuado de las consecuencias.

Y cabe resaltar, que el ejercicio de la acción de nulidad de los actos emitidos dentro de un proceso de licitación, esto es, antes de la celebración del contrato dentro de los términos fijados por el artículo 87 inciso segundo del C.C.A., representa una manifestación clara del principio de seguridad jurídica y de la prevalencia del interés general, por lo que el precedente jurisprudencial constitucional considera que la caducidad se constituye en el,

*“... límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues*

<sup>8</sup> Corte Constitucional, SC-165 de 1993.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, SC-351 de 1994.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, SC-351 de 1994.

*es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado”<sup>11</sup>.*

A lo que se agrega, siguiendo el precedente jurisprudencial constitucional,

*“La caducidad es una institución jurídico procesal a través del cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso”<sup>12</sup>.*

## **1.2 El término de caducidad de los actos previos a la celebración del contrato**

La Ley 446 de 1998 entró en vigencia el 8 de julio de ese mismo año puesto que de acuerdo con su artículo 163 ella entraría a regir a partir de su publicación y ésta se hizo en el Diario Oficial No. 43.335 de aquella fecha.

*“Con la entrada en vigor de la Ley 446 de 1998 la situación jurídica de los actos previos a la celebración del contrato y de las acciones pertinentes para su control la podemos reconducir en los siguientes términos: el artículo 87 CCA fue modificado por el artículo 32 de la Ley 446, haciéndose claridad de que unos son los actos producidos antes de la celebración del contrato con ocasión de la actividad contractual previa a la existencia del contrato, y otros los producidos durante la ejecución o liquidación con ocasión también de la actividad contractual. Para los primeros se indica perentoriamente que las acciones procedentes en los eventos de suscitarse algún litigio serán las de nulidad, y de nulidad y restablecimiento del derecho, las cuales podrán intentarse dentro de un término especial de caducidad de 30 días hábiles para ambas acciones. Los segundos continúan dentro de la regla ordinaria desarrollada por la jurisprudencia, de que su impugnación será a través de la acción contractual.”<sup>13</sup>*

Sin embargo, el artículo 87 del código Contencioso Administrativo con la modificación que le introdujo el artículo 32 de la Ley 446 de 1998 aclaró que una vez celebrado el contrato *“la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato.”*

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, SC-115 de 1998.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, SC-832 de 2001. Puede verse también sentencias C-394 de 2002, C-1033 de 2006, C-410 de 2010.

<sup>13</sup> J. O. SANTOFIMIO GAMBOA. *Tratado de derecho administrativo. Contencioso administrativo*. t. III, Bogotá Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 251-252.

De acuerdo con el inciso final del artículo 50 del código Contencioso Administrativo *“son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto”*, y, al concordar este precepto con el artículo 77 de la Ley 80 de 1993, se entiende que el acto que declara desierta una licitación es un acto definitivo porque le pone fin al proceso de selección y por consiguiente si su impugnación se hace mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el término de caducidad, bajo la vigencia de la Ley 446 de 1998, es de 30 días contados a partir de su notificación.

Según el artículo 209 constitucional la función administrativa se desarrolla con fundamento, entre otros, en el principio de publicidad, previsión ésta que reproduce el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo y en el que se agrega que *“en virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenan este código y la ley.”*

La publicidad de la actividad de la administración persigue, a no dudarlo, permitir el control de las actuaciones y las decisiones de las autoridades de tal suerte que se pueda hacer efectivo el derecho de contradicción y de defensa, tal como lo expresó el Consejo de Estado al señalar, en relación con los actos individuales, que *“la notificación de los actos administrativos que crean, extinguen o modifican un derecho particular y concreto es la forma por excelencia como se materializa el derecho de defensa, toda vez que por medio de ella se coloca al administrado en situación de conocer la definición gubernativa para consentir en ella o impugnarla, según el caso. También es importante la notificación para determinar el surgimiento o la extinción de otros derechos diferentes al directamente relacionado con la decisión gubernamental, como son precisamente los derechos de acción, cuyo ejercicio puede estar restringido en el tiempo...”*<sup>14</sup>

Nótese entonces que la finalidad de la publicidad de las actuaciones administrativas es posibilitar que el administrado se entere de ellas para que, en ejercicio de su derecho de contradicción y de defensa, pueda controvertirlas si a bien lo tiene.

Si ésta es entonces la razón de ser, esto es posibilitar la impugnación para hacer efectivo el derecho de contradicción y de defensa, se sigue que para dar trascendencia al acto de notificación de un acto administrativo para contar el término de caducidad de la acción a partir de tal acto de notificación, es necesario examinar el contenido del acto que se pretende impugnar,

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto de mayo 4 de 1990, expediente 2286.

pues si el acto que no ha sido notificado, no cambia el contenido de la resolución que es objeto de la acción contenciosa; la ausencia de dicha notificación no puede tener trascendencia alguna sobre el momento en que se empieza a contar el término de caducidad, proceder de manera contraria, sería aplicar el principio de la publicidad de una manera formalista ajena a su verdadera esencia, que es garantizar el derecho de defensa de los administrados, y en desmedro de una norma de orden público como la que consagra los términos de caducidad.

## **2. Hechos probados que acreditan la caducidad de la acción**

- a. Resolución 220 del 9 de mayo de 2011, mediante la cual se declaró desierta la licitación IDR-D-STP-LP 012 de 2011, cuyo objeto consistía en Contratar el suministro, instalación, puesta en marcha y mantenimiento del sistema de seguridad integral del estadio Nemesio Camacho el campín –fl. 2-4 del c.2-.
- b. Copia auténtica de la Resolución 323 del 13 de junio, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por el señor Javier Prado Useche, en su condición de representante legal de la Unión temporal SIS ESTADIO EL CAMPIN, integrada por las compañías aquí demandantes. Del contenido de este documento la Sala transcribe lo siguiente:

*“CONSIDERANDO.*

*Que la Subdirectora Técnica de Parques, es la persona competente para resolver el recurso presentado por el representante de la UNIÓN TEMPORAL SIS ESTADIO EL CAMPIN, contra la Resolución No. 220 del 9 de mayo de 2011.... De 2011 se declaró desierta la Licitación Pública IDR-D-STP-LP-012-2011*

*Que mediante Resolución IDR-D No. 220 del 9 de mayo se declaró desierta la Licitación Pública IDR-D-STP-LP-012 de 2011...*

*Que la UNION TEMPORAL SIS ESTADIO EL CAMPIN por intermedio del Representante Legal señor Javier Prado Useche identificado con la c.c. No. 79.605.834 de Bogotá, interpuso recurso de reposición dentro del término legal otorgado, solicitando la revocatoria de la Resolución 220 de 9 de mayo de 2011.*

*Que reunidos los requisitos legales establecidos en el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo, se procede a realizar el estudio respectivo a los aspectos fácticos y jurídicos del recurso interpuesto*

Después de examinar uno a uno los argumentos del recurso, en la parte resolutive de esta resolución se dispuso:

*“ARTICULO PRIMERO: Confirmar en todas sus partes la Resolución 220 del 9 de mayo de 2011, que declaró desierto el Proceso Licitatorio IDR-STP-LP-020-2011 cuyo objeto es “Contratar el suministro, instalación, puesta en marcha y mantenimiento del sistema de Seguridad Integral del Estadio Nemesio Camacho el CAMPIN”. [Subrayado fuera de texto para destacar el equivoco que posteriormente se corrigió] –Fls. 5-35 del c.2-.*

- c. Copia de la Resolución 413 del 6 de julio de 2011 en la cual se dispuso que en ejercicio de las facultades constitucionales, legales y estatutarias, y

**“CONSIDERANDO**

*Que mediante Resolución IDR- No. 323 del 13 de junio de 2011, se resolvió el recurso interpuesto por la UNIÓN TEMPORAL SIS ESTADIO EL CAMPIN a la Resolución IDR- No. 220 del 9 de mayo de 2011 por medio de la cual se declaró desierta la Licitación Pública IDR-STP-LP-012-2011, cuyo objeto es “Contratar el suministro, instalación, puesta en marcha y mantenimiento del sistema de Seguridad Integral del Estadio Nemesio Camacho el CAMPIN”*

*Que es evidente que en toda la parte considerativa de la resolución, se evoca la Licitación Pública IDR-STP-LP-012-2011, cuyo objeto es “Contratar el suministro, instalación, puesta en marcha y mantenimiento del sistema de Seguridad Integral del Estadio Nemesio Camacho el CAMPIN”*

*Que en el artículo primero de la parte resolutive de la Resolución IDR- No. 323 del 13 de junio de 2011, se dispuso por error de digitación, lo siguiente: “Confirmar en todas sus partes la Resolución 220 del 9 de mayo de 2011, que declaró desierto el Proceso Licitatorio IDR-STP-LP-020-2011 cuyo objeto es “Contratar el suministro, instalación, puesta en marcha y mantenimiento del sistema de Seguridad Integral del Estadio Nemesio Camacho el CAMPIN”, en donde se hace mención al proceso Licitatorio IDR-STP-LP-020-2011 y no a la licitación IDR-STP-LP-012-2011, razón por la cual se hace necesario aclarar esta parte.*

*En mérito de lo expuesto*

**RESUELVE:**

*Aclárese el artículo primero de la Resolución IDR- No. 323 del 13 de junio de 2011, el cual quedará así: Confirmar en todas sus partes la Resolución 220 del 9 de mayo de 2011, que declaró desierto el Proceso Licitatorio IDR-STP-LP-012-2011 cuyo objeto es “Contratar el suministro, instalación, puesta en marcha y mantenimiento del sistema de Seguridad Integral del Estadio Nemesio Camacho el CAMPIN” [Subrayado fuera de texto para destacar en qué consistió la aclaración corrección] Fls. 36-37 del c.2-.*

### **3. Análisis del caso concreto**

Los elementos probatorios reseñados ponen en evidencia que la Resolución 413 de 6 de julio de 2011, se limitó a corregir un error mecanográfico que en nada cambia el contenido de la Resolución corregida o aclarada, esto es, la 323 del 11 de junio de 2011. El error consistía en que en la parte resolutive de dicho acto administrativo se había digitado equivocadamente el número de la licitación que se declaró desierta. Observéase que el carácter mecanográfico del error es evidente, pues durante toda la parte motiva de la providencia aclarada, específicamente se hizo mención en forma acertada a la licitación pública 012 y a su objeto; solamente en la parte resolutive se alteró el número, pero el objeto se relacionó de manera correcta.

En este orden de ideas, la aclaración en nada cambia la decisión que confirma la declaratoria de desierta de la licitación, y el contenido de la parte motiva de la Resolución 323 inequívocamente evidenciaba que era respecto de la 012 que se ratificaba la decisión; primero porque era una respuesta a un recurso de reposición de la aquí demandante, en la que el proceso de licitación estaba perfectamente identificado; segundo porque dentro de toda la parte motiva de ese acto administrativo se hizo referencia a la licitación pública que había sido objeto de la declaratoria de desierta.

En otras palabras, la resolución que corrigió el error mecanográfico nada agrega al contenido de la decisión corregida, que sería la única causa a tener en cuenta para contabilizar el término de caducidad a partir la notificación de este último acto administrativo, pues mal se haría en contar dicho término respecto de un acto administrativo cuyo objeto es confuso; pero aquí, la resolución 323 no dejaba asomo de duda que la confirmación de la declaratoria de desierta se refería al licitación mencionada en la resolución 220.

Distinto hubiese sido si la resolución 220 contuviera la declaratoria de desierta de varias licitaciones, entre ellas la supuesta licitación 020, pero ello no fue así; la Resolución 220, impugnada por la misma parte actora, solo se ocupó de la licitación 012, y la Resolución 323, que confirmó la anterior, en su parte motiva permanentemente se refirió a dicho proceso licitatorio; solamente en la parte resolutive el número de la licitación fue equivocadamente digitado, pero este error de digitación no confundía, no hacía contradictorio o ambiguo el acto administrativo.

Así las cosas, pese a que en la Resolución 413 se utilizó la expresión aclarar, en realidad se trataba de una simple corrección de algo que estaba claro y que en nada afecta el contenido del acto administrativo; por lo tanto, desde la notificación de la Resolución 323, es decir, desde el 20 de junio, corrió el término para demandar los actos administrativos, lo que significa que el término de los 30 días que la actora tenía para presentar la demanda vencía el 4 de agosto de 2011. Como la solicitud de conciliación extrajudicial se presentó el 19 de octubre siguiente, es evidente que en ese momento ese acto no tenía la virtud de suspender la contabilización del término, por la potísima razón que el mismo se encontraba vencido desde dos meses antes.

Lo que se denominó “aclaración” en la resolución 413 del 6 de julio de 2011, está calificado como revocatoria parcial por el Código Contencioso Administrativo. En efecto, el inciso final del artículo 73 de tal codificación dispone:

*“Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión”.*

Obsérvese que esta norma adiciona a las tres hipótesis genéricas de revocatoria de actos administrativos, previstas por el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, una cuarta causal: la corrección de errores aritméticos o de hecho.

Así las cosas, a esta hipótesis de revocatoria también le resulta aplicable lo dispuesto sobre los efectos de tal institución, en el artículo 72 de la misma codificación, en el que concretamente se dispone:

*“ Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga reviviran los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas....”.*

La norma que se acaba de transcribir pone de presente que aún ni en el evento en que la parte actora hubiese solicitado la revocatoria del acto administrativo, dicha petición podría haber tenido el efecto de suspender el término de 30 días que tenía para ejercer la acción contractual; mucho menos si, como en este caso, fue la entidad la que *motu proprio* decidió corregir el simple error de digitación. Todo lo anterior conduce ineludiblemente a la declaratoria de la caducidad de la acción.



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

### **R E S U E L V E**

**REVOCAR** la sentencia del 24 de octubre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. y en su lugar se dispone:

**PRIMERO: DECLARAR** probada la excepción de caducidad propuesta por el Instituto Distrital de Recreación y Deporte- IDR.D.

**SEGUNDO: DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ**  
Presidenta de la Sala

**GUILLERMO SÁNCHEZ LÚQUE**  
Magistrado

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**  
Magistrado Ponente

