



SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Consejera Ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

Bogotá, D. C., dos (2) de mayo de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 05001233100019970305601 (34.691)
Proceso: Nulidad y restablecimiento del derecho
Actor: Elber de Jesús Hernández Dávila
Demandado: Departamento de Antioquia e Integral S.A.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida el 12 de julio de 2007 por el Tribunal Administrativo de Antioquia que negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El 14 de noviembre de 1997, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, por intermedio de apoderado, el señor Elber de Jesús Hernández Dávila, integrante del Consorcio C.C.C., S.A., presentó demanda contra el departamento de Antioquia e Integral S.A., con base en las siguientes pretensiones:

"PRIMERA PRINCIPAL: Que se declaren nulos la audiencia de adjudicación del concurso de méritos C-N-96 celebrada el 14 de julio de 1997 y precedida por ANDRES URIEL GALLEGO, Secretario de Obras Públicas del departamento, así como la resolución n.º 0921 de julio 16 de 1997 proferida por el gobernador de Antioquia, Dr. Álvaro Uribe Vélez, por medio de la cual se declaró desierto el concurso de méritos C-N-96 abierto por el departamento de Antioquia para la



contratación del diseño geométrico y la interventoría para la ampliación, rectificación y pavimentación de la carretera Caucasia-Nechí.

SEGUNDA PRINCIPAL: Que se declare la nulidad del acto administrativo por medio del cual se adjudicó en forma directa el contrato para el objeto que se describía en el concurso C-N—96 a la sociedad INTEGRAL S.A.

TERCERA PRINCIPAL: Que se declare que el CONSORCIO C.C.C.S.A. — ELBER DE J. HERNÁNDEZ D., por haber cumplido con todos los requerimientos de los pliegos de condiciones y por haber sido calificada su propuesta en primer lugar, tenía derecho a la adjudicación del contrato producto de la licitación, sin que existiera motivo jurídico alguno para declararla desierta y por consiguiente para contratar en forma directa con la empresa INTEGRAL S.A.

PRIMERA CONSECUCIONAL: Que como consecuencia de la anulación de los actos impugnados se condene a la parte demandada a pagar a la parte demandante, el monto de los perjuicios causados en una proporción del cincuenta por ciento (50%) al no habersele adjudicado el contrato correspondiente al concurso de méritos C-N-96 al CONSORCIO C.C.C. S.A. — ELBER DE J. HERNÁNDEZ D., del cual hacía parte mi poderdante.

La **ESTIMACIÓN DE LOS PERJUICIOS** se mantiene intacta en la forma descrita en el capítulo del escrito inicial de demandada, lo que quiere decir que incluye el cincuenta por ciento (50%) valor de la garantía de seriedad de la propuesta, el cincuenta por ciento (50%) de los gastos de elaboración de la propuesta y los conceptos de daño emergente, indexación e intereses descritos en dicho texto inicial de la demanda.

Los perjuicios fueron descritos en el libelo inicial, así:

Dichos perjuicios se estiman así:

- a) Por los perjuicios causados: una suma equivalente al 50% del valor de la garantía de seriedad de la oferta.
El 50% de dicha garantía, de acuerdo con lo establecido en los pliegos de condiciones y la presentada en la propuesta asciende a la suma de CIENTO CUARENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA MIL PESOS (\$143.430.000.00)
- b) El 50% DE LOS GASTOS DE ELEBORACIÓN DE LA PROPUESTA: \$2.500.000, aquí se incluyen los costos de la prima de garantía de seriedad, el costo del tiempo del personal profesional, técnico y administrativo asignado a la elaboración de la propuesta y los costos directos incluidos en la preparación de la propuesta.
- c) A título de daño emergente una indemnización correspondiente al 50% de los honorarios de la propuesta presentada por el Consorcio C.C.C., S.A. — Elber de J. Hernández D, por un valor de CIENTO OCHENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y DOS MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS M/L (\$185.232.552,00). La estimación de los honorarios se realiza así:
Un 28,2% sobre los costos básicos del personal propuesto para el diseño e interventoría, o sea, antes de aplicar el menor factor multiplicador (2.45).
Un 20% de los costos por concepto de arrendamientos de equipos de fotografía, vehículos, motocicletas, laboratorios, muebles e inmuebles para las oficinas.
Un incremento del 60% como provisión de reajustes.



En síntesis los costos calculados son:

Personal para diseño e interventoría: $1.308.994.080 / 2.45 \times 28.2\% \times 50\% =$	\$75.333.945.00
Recursos para diseño e interventoría $404.364.000 \times 20\% \times 50\% =$	\$40.436.400.00
Provisión para reajustes (60%) $(75.333.945, 00 + 40.436.400) \times 1,60 =$	\$185.125.695,00 ¹ (fls. 12 y 13, c.1 y 301 a 303, c. 2).

2. Fundamentos de hecho

Como fundamento de las pretensiones formuladas se plantearon los supuestos de hecho que se resumen a continuación:

2.1. Mediante resolución n.º 1552 del 26 de diciembre de 1996, el departamento de Antioquia ordenó la apertura del concurso público C-N-96 cuyo objeto fue *"la contratación del diseño geométrico (incluidos diseños de las obras civiles, hidráulicas y geotécnicas necesarias para el desarrollo del proyecto) y la interventoría para la ampliación, rectificación y pavimentación de la carretera Caucaasia-Nechi"*.

Los términos de referencia establecieron que la apertura del concurso sería el 17 de enero de 1997 y el cierre el 31 de enero siguiente a las 5:00 p.m., sin embargo estos plazos se modificaron mediante adendas n.º 1 y 2, fijándose definitivamente los días 27 a las 8:00 a.m. y 11 de febrero de 1997 hasta las 3:05 p.m.

Por su parte, el pliego estableció que la entidad tenía 30 días hábiles contados a partir del vencimiento del plazo previsto en el numeral 8 del artículo 30 de la Ley 80 para adjudicar.

2.2 El día 23 de enero de 1997, la entidad adelantó una audiencia para aclarar los términos de referencia, precisar su alcance y contenido. En esta se consideró necesario precisar que la capacidad financiera sería calificada de acuerdo con el artículo 17 del Decreto reglamentario n.º 1584 del año 1994 -

¹ Las pretensiones fueron corregidas en los términos transcritos en esta providencia mediante escrito del 24 de noviembre de 1998 (fls. 301 a 303, c.2).



relativo a los puntos por capacidad financiera de consultores- y las tablas 4, 5 y 6 de la cartilla de inscripción de la Cámara de Comercio.

2.3 Al proceso de selección se presentaron Ingeocilcon Ltda., Estec S.A. - Consultecnicos, Consorcio Citec - Asdrubal Valencia, Integral S.A., Unión Temporal Incol S.A. -Inesco SA-, Asesorías e Interventorías Ltda., Consorcio C.C.C.S.A. -Elber de J. Hernández D-, Sedic S.A. -A.I.M. Ltda.- y Carlos Guerra Rosales.

Evaluadas las propuestas, el departamento de Antioquia decidió habilitar únicamente a la unión temporal Incol S.A. - Inesco Ltda.- y el consorcio C.C.C., S.A. - Elber de J. Hernández D-.

2.4 El 19 de marzo de 1997, dentro de traslado del informe de evaluación, el representante del Consorcio C.C.C., S.A. -Elber de J. Hernández D- presentó un documento en el que puso en evidencia las siguientes inconsistencias en la propuesta presentada por Inesco Ltda.: a) Contempla un plazo diferente al establecido; b) No presenta discriminación del factor multiplicador de que trata la adenda 4; c) Excede los topes fijados en lo que concierne a los costos directos que se pueden facturar al incluir el alquiler de un computador en la fase de diseño por un valor mayor al establecido en la resolución n.º 555 de 1.º de febrero de 1996 del Ministerio de Transporte y no el valor del suministro como lo establecen los términos de referencia en la adenda 3; d) Excede las tarifas para el arrendamiento de equipos de topografía establecidos en la mentada resolución del Ministerio de Transporte, desconociendo nuevamente los términos de referencia; e) No incluye la carta de compromiso del especialista en geotécnica; f) No se allegaron todas las hojas de vida del equipo de trabajo y g) No se presentó una certificación real donde conste que el personal presentado hace parte de la planta.

Además, solicitó la corrección de su evaluación, ya que, a su juicio, se incurrió en un error sobre la capacidad financiera. Además, solicitó la revisión de los ítems de metodología, organización, conocimiento de la zona y tener en cuenta el organigrama presentado.



2.5 El día 6 de mayo de 1997, al inicio de la audiencia de adjudicación, el coordinador del proceso manifestó públicamente que la única firma que cumplía los requisitos era el Consorcio C.C.C., S.A. No obstante lo anterior, con posterioridad se entregó a los asistentes un informe de la Oficina Jurídica que con fundamento en las observaciones presentadas por los oferentes descartaba a todos los participantes del concurso. En el caso del Consorcio C.C.C., S.A. -Elber de J. Hernández D.- por presentar los estados de pérdidas y ganancias de C.C.C., S.A. correspondiente a los años 1993, 1994 y 1995 sin la firma de contador público o revisor fiscal.

Ese día, la entidad no tomó ninguna decisión, simplemente citó a los participantes para el día siguiente.

2.6 El 7 de mayo de 1997, la entidad anunció que evaluaría, nuevamente, las propuestas de las firmas que se habilitaron en un principio, esto es el Consorcio C.C.C., S.A. -Elber de J. Hernández D- y la Unión Temporal Incol S.A. -Inesco Ltda.-. A.E.I. Ltda.

Con este fin la entidad solicitó un concepto a ACUDA -Asociación de Contadores de la Universidad de Antioquia-, sin embargo el interrogante que se le formuló, en realidad, no abarcó la problemática respecto a la forma de evaluar la capacidad financiera conforme se planteó en los términos de referencia y en la audiencia de 23 de enero de 1997, por lo cual no se pudieron absolver las dudas.

2.7 El 29 de mayo de 1997 a las 10 a.m., se reanudó la audiencia, en ella, el departamento reconoció que el Consorcio C.C.C., S.A. -Elber de J. Hernández D.- y A.E.I. Ltda. cumplían con todos los requisitos para participar en el concurso. Adicionalmente, ordenó la calificación de A.E.I. Ltda. e Integral, S.A. la primera, porque hasta ese momento no se había evaluado, la segunda sin explicación alguna.

2.8 El 14 de julio de 1997, la Entidad continuó la audiencia. En esta oportunidad se comunicó a los oferentes habilitados la decisión de declarar desierto el concurso. Igualmente, se les informó que se citaría a los



proponentes que cumplieron con todos los requisitos técnicos de cara a un proceso de contratación directa.

2.9 Finalmente, el departamento de Antioquia, solo, citó a la firma Integral S.A. con quien suscribió el contrato (fls. 4 a 10, c.1).

3. Concepto de la violación

Para efecto de fundamentar sus pretensiones, la parte actora puso de presente la vulneración los artículos 2, 6, 13, 25, 29, 333 de la Constitución Política y los artículos 26, 24 y 29 de la Ley 80 de 1993.

Para sustentar la violación de las mencionadas preceptivas, con apoyo en la doctrina, hizo referencia al concepto, características y alcances de la licitación pública y concluyó:

"En efecto los principios conceptuales y normativos mencionados, especialmente los de igualdad y transparencia, hacen que la administración pública en ejercicio de una facultad reglada deba adjudicar el contrato al proponente que cumpliendo con las exigencias de los pliegos ocupe el primer lugar en la evolución de los factores de ponderación de las propuestas.

No es discrecional para la administración ignorar las exigencias de un proceso reglado, para adjudicar en forma directa un contrato, violando las exigencias de los pliegos y los principios que rigen la contratación.

Bajo estos supuestos no cabe duda que los actos administrativos así expedidos adolecen de importantes irregularidades tanto en los alcances de la competencia por materia, como en las exigencias de la debida motivación y aún de los fines propios de la actividad administrativa, razón por la cual el juez contencioso tiene que anularlos con el fin de proteger la integridad del ordenamiento jurídico, con el consiguiente resarcimiento de perjuicios...". (fls. 15 y 16, c.1 y 302 y 303, c.2).

4. Oposición a la demanda²

El departamento de Antioquia se opuso a las pretensiones de la demandada. Sostuvo que para el trámite de la licitación C-N-96 se siguieron todos los requisitos establecidos en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

² El Tribunal Administrativo de Antioquia ordenó la notificación de la demanda y su corrección al gobernador del departamento de Antioquia y al representante legal de la firma Integral S.A. (fl. 296 y 311, c. 2), esta última debidamente notificada se abstuvo de contestar la demanda (fl. 300, c.2).



Precisa que en el marco de dicha normatividad los proponentes presentaron observaciones al informe de evaluación, lo que significó que el Consorcio C.C.C. S.A., que inicialmente obtuvo una buena calificación, quedara por fuera junto con los demás oferentes, lo que condujo a que se declarara desierto el proceso.

Manifiesta que, en esas circunstancias, podía proceder a la contratación directa con cualquiera de los oferentes, claro con sujeción a lo establecido en el artículo 12 del Decreto 855 de 1994 que impedía realizarlo con quien hubiese presentado una propuesta con precios artificialmente bajos. Así, luego de realizar el estudio de las condiciones técnicas o económicas, estimó conveniente llamar a la firma Integral S.A. la que, además de amplia experiencia, ofertó un precio favorable sin llegar a ser artificialmente bajo.

Recuerda que la ley no obliga a la administración a llamar a contratar a quien obtuvo un buen puntaje en la etapa previa, porque al declararse desierta la licitación todos los oferentes quedan en igualdad de condiciones (fls. 306 a 310 y 312 a 314, c. 2).

5. Integración del litisconsorcio

El *a quo*, consideró que con el fin de sujetarse a la jurisprudencia de esta Corporación en el tema de la capacidad para comparecer al proceso de los consorcios o uniones temporales, debía citar al proceso a la sociedad Compañía Colombiana de Consultores S.A. integrante del Consorcio C.C.C.S.A. -Elber de J.Hernández D-.

En calidad de *litis* consorte necesaria por activa, la sociedad, inicialmente, precisó que por razones de empresa decidió no acompañar la demanda que presentó el ingeniero Elber de J. Hernández D. en busca del resarcimiento de los perjuicios que sufrió como integrante del consorcio.

Sostuvo que apoyaba las pretensiones de su consorciado, las que a su juicio tenían pleno fundamento legal y probatorio (fls. 389 a 428, c.1).



6. Alegatos de conclusión³

La demandada reiteró los planteamientos que formuló al contestar la demanda.

Adicionalmente, señaló que el dictamen pericial da cuenta que las propuestas formuladas fueron debidamente rechazadas y advirtió que el estado de pérdidas y ganancias, como el balance general, debían estar firmados por el contador público, pues lo contrario, como sucedió en este caso, implicaba la obligación de no tener como presentada la información financiera y consecuentemente al rechazo de las propuestas, tal como sucedió entre otros, en el caso del Consorcio C.C.C. S.A. (fls. 432 a 434, c. 2).

7. Sentencia recurrida

Mediante sentencia del 12 de julio de 1997 (fls. 436 a 454, c. ppal.) fueron negadas las pretensiones. Para el efecto, el tribunal sostuvo:

"...Siendo claro que la declaratoria de desierto está contenida en un acto administrativo, en el cual aparece consignada la motivación o fundamentación que tuvo la administración para considerar que se debía tomar dicha decisión, dado que no todas las propuestas se ajustaban al pliego de condiciones, si alguien pretendiese desvirtuar la presunción del acto administrativo, aduciendo una falsa motivación en el mismo, o cualquier otra causal de ilegalidad, debía en esta instancia judicial, exponer los argumentos para controvertir la decisión, tal como claramente lo señala el numeral 4 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo.

Y si observamos la demanda y su adición en lo relativo al fundamento de derecho y concepto de violación (Fls 13 a 16 y Fls 302 a 303) se tiene que en ningún momento se analizó lo no ajustado a derecho de los motivos expuestos para rechazar las ofertas y especialmente la del actor.

En la demanda como se puede observar, se hace un amplio análisis de las disposiciones legales y constitucionales que regulan la contratación. Así mismo, se traen apreciaciones doctrinarias importantes sobre la materia, para concluir que:

"En efecto los principios conceptuales y normativos mencionados, especialmente los de igualdad y transparencia, hacen que la

³ La parte demandante y el Ministerio Público guardaron silencio en esta etapa.



administración pública en ejercicio de una facultad reglada deba adjudicar el contrato al proponente que cumpliendo con las exigencias de los pliegos ocupe el primer lugar en la evolución de los factores de ponderación de las propuestas.

No es discrecional para la administración ignorar las exigencias de un proceso reglado, para adjudicar en forma directa un contrato, violando las exigencias de los pliegos y los principios que rigen la contratación.

Bajo estos supuestos no cabe duda que los actos administrativos así expedidos adolecen de importantes irregularidades tanto en los alcances de la competencia por materia, como en las exigencias de la debida motivación y aún de los fines propios de la actividad administrativa, razón por la cual el juez contencioso tiene que anularlos con el fin de proteger la integridad del ordenamiento jurídico, con el consiguiente resarcimiento de perjuicios (FLS 302 Y 303).

No se hace entonces un análisis del alcance que tenía en el proceso concursal, lo afirmado en la resolución en el sentido en que el consorcio C.C.C.S.A. – ELBERT DE J. HERNÁNDEZ D., presentó los estados de pérdidas y ganancias de la firma C.C.C. S.A., sin la firma de un contador público o revisor fiscal, lo cual lo hacía descartable.

Es bueno resaltar que en el pliego de condiciones, -acertada o inacertadamente- se estableció en el numeral 1.1.12.4.2 relativo a los documentos esenciales para la comparación de las propuestas, lo relativo al balance general (numeral 1.1.12.4.2.6).

Y en el numeral 1.15 de los términos de referencia se dijo:

“Serán rechazadas las propuestas que no cumplan con las normas vigentes de contratación estatal, con los requisitos exigidos en estos términos de referencia, que sean necesarios para la comparación de las mismas y, todo aquello que tenga que ver con los numerales: 1.8, 1.9, 1.12.2, 1.12.3, 1.12.4.2, 1.12.5, 1.12.6, 1.17.1 (FLS 55).

Como se puede apreciar, el ente territorial demandado le dio en los pliegos el carácter esencial a una serie de documentos y al no dudarlo ese rigorismo condujo, como se puede apreciar en la resolución demandada, que ninguno de los oferentes cumpliera con los mismos, razón por la cual fue declarada desierta.

Independientemente entonces en ese momento, de que la oferta presentada por el demandante era la más favorable y que debía ser la favorecida con la adjudicación, como se asegura en la demanda, el hecho claro es que el ente territorial demandado consideró que dado que las ofertas, no cumplieron con los requisitos establecidos en los términos de referencia, el concurso debía ser declarado desierto, sin que aparezca dentro de la demanda argumentos que desvirtúen la presunción de legalidad de dicho acto.

En cuando a la solicitud de nulidad del acto administrativo que adjudicó en forma directa el contrato a que aludía el objeto del concurso C-N-96 a la sociedad Integral S.A. no existe dentro del proceso ningún fundamento jurídico que conlleve a predicar la nulidad de dicha adjudicación, fuera de las circunstancias de que en sentir de la parte actora, el concurso lo debía haber



favorecido, aspecto éste que ya se analizó, al considerar la Sala que no fue desvirtuada la presunción de legalidad de la resolución que lo declaró desierto.

El dictamen pericial

Aunque la no declaratoria de nulidad de la resolución 0921 del 16 de julio de 1997, en virtud de la cual se declaró desierto el concurso, llevan inexorablemente a negar las súplicas de la demanda, la Sala quiere detenerse un poco en el dictamen pericial para analizar los alcances del mismo, así:

- *En lo que hace a que la mejor oferta era la presentada por la parte actora*

Los peritos analizan solamente dos firmas como lo es la Unión Temporal INCOL-INESCO LTDA y la presentada por el consorcio C.C.C. S.A. ELBER DE J. HERNÁNDEZ cuando en realidad la comparación debía haberse efectuado con todas las ofertas que se presentaron. En otras palabras, no había ninguna razón jurídica para hacerlo sólo con la Unión Temporal INCOL – INESCO LTDA, dado que no existe ningún acto administrativo que la hubiese calificado, como la firma que reunía los requisitos. Por lo demás, la evaluación debía hacerse conforme a las propuestas oficialmente presentadas y las cuales si no fueron arimadas al proceso, lo fue por causas ajenas al Tribunal tal como se acredita a folio 353.

Y finalmente el análisis que hacen los ingenieros al dictamen sobre el carácter sustancial o no que tenían las omisiones presentadas en la propuesta por la firma demandante y las cuales dieron origen a la declaratoria de desierto del concurso son aspectos ajenos al dictamen y su análisis es de resorte exclusivo del actor en su demanda y del juez en el fallo, en el evento de haberse propuesto en la misma.

Al no desvirtuarse entonces la presunción de legalidad de los actos cuestionados, se negarán las súplicas de la demanda..." (fls. 436 a 454, c.ppla.).

8. Recurso de apelación

Inconforme con la decisión, la parte actora interpone recurso de apelación.

Sostiene que los estados de pérdidas y ganancias de los años 1993, 1994 y 1995 no eran documentos esenciales para calificar financieramente la propuesta, tal como lo evidencian las adendas 3 y 4 donde se dejó en claro "Para la calificación de los estados financieros, se tendrá en cuenta los balances de 1993, 1994 y 1995 y los criterios que tiene la Cámara de Comercio, para la calificación de dichos índices".

En esas condiciones el consorcio C.C.C. S.A. fue habilitado, evaluado y resueltas las observaciones, calificado en primer lugar por el Departamento



Administrativo de Valorización, calificación que quedó en firme y que no podía ser objeto de nuevas revisiones de conformidad con los términos de referencia.

Así, a su parecer hasta ese momento la entidad se sujetó en todo a las reglas del concurso, más si se tiene en cuenta que la entidad, al evaluar, invocó el inciso 2 del numeral 15 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 que dispone: *"la ausencia de requisito o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas, no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos"*.

Adicionalmente, señala que, en este caso, con el fin de evaluar la capacidad financiera y económica se desestimaron los estados de pérdidas y ganancias y se utilizó los balances, que la Cámara de Comercio utiliza para establecer la capacidad de quien se inscribe en el registro único de proponentes, de donde se trataba de una irregularidad subsanable que no resultaba esencial, para el proceso de comparación y evaluación.

No obstante lo anterior, manifiesta que en el desarrollo de la audiencia de adjudicación la Subdirección de Apoyo Jurídico de la Secretaría General del departamento presentó una nueva evaluación formal y jurídica en la que se descalificaba a todos los proponentes pasando por alto entre otras las adendas 3 y 4 que obviaron la documentación no esencial, evaluación que no solo llama la atención por su contenido sino por la competencia de quien la emitió, pues lo cierto es que el control y administración del proceso fue encomendada al Departamento Administrativo de Valorización.

Adicionalmente, señala que dicho concepto jurídico dio paso a realizar una verificación de los documentos previamente evaluados por la entidad, para lo cual se solicitó un concepto a la Asociación de Contadores Públicos de la Universidad de Antioquia, organización que ratificó que no eran importantes los estados de pérdidas y ganancias para calificar las capacidades financieras de los proponentes, así quedó en claro que era suficientes los estados financieros básicos. Sin embargo, cuando se reanudó la audiencia de adjudicación el día 14 de julio de 1997 se declaró desierta la licitación.



Por otra parte, manifiesta que el acto administrativo demandado fue suscrito por el señor Andrés Uriel Gallego como gobernador AD HOC, lo que le es extraño, pues no conoció de recusación o cualquier otra causa que impidieran al titular actuar. Señala que en su motivación se aducen hechos que no sucedieron como los que aparecen en los considerandos 4 y 7 que denotan que el resultado de la evaluación fue desfavorable para el consorcio cuando en realidad en la evaluación realizada con el lleno de los requisitos legales resultó favorecida.

Por último, señala que se superaron los términos establecidos para adjudicar o declarar desierto el concurso, por tanto la decisión adoptada fue extemporánea a más de violatoria del debido proceso (fls. 456 a 462, c.1).

9. Concepto del Ministerio Público⁴

El agente del Ministerio Público concluyó:

"Lo descrito, analizado a la luz de los motivos y consideraciones contenidos en la resolución No. 0921 de 16 de julio de 1997, por medio de la cual se declaró desierto el concurso de méritos C-N—96, expedida por el gobernador del departamento de Antioquia (fls. 219 a 224, c.1) permiten concluir que aquellos corresponden a un fundamento legal, toda vez que, tal y como se explicó anteriormente, la Ley 80 de 1993 en su artículo 25, prevé la forma como procede la declaratoria de desierto de una licitación o concurso. Norma que si se analiza frente a lo indicado de manera expresa en los términos de referencia del concurso público C-N-96, permite concluir que lo decidido por la entidad demandada en el acto administrativo atacado es una aplicación de la misma norma.

Para esta Agencia del Ministerio Público, la Resolución No. 0921 de 16 de julio de 1997, por medio de la cual se declaró desierto el concurso de méritos C-N-96, no se encuentra viciada de nulidad, dado que el fundamento de la misma se circunscribió a un presupuesto señalado por la misma ley de contratación, en particular porque los motivos o causas que impidieron la escogencia objetiva del contratista conllevaron a que la Entidad demandada procediera a declarar desierto el concurso de méritos; los que resultan acordes con lo señalado en los respectivos términos de referencia, pues al advertir que ninguno de los oferentes se

⁴ En esta etapa procesal las parte no presentaron alegatos de conclusión (fl. 495, c. ppal.).



ajustó a ellos y que tampoco reunieron la totalidad de los requisitos o exigencias y en el caso de otros, como fue lo que aconteció con uno de los integrantes del Consorcio C.C.C. S.A. -Elber de J. Hernández D. que presentaron en forma incompleta o diferente lo solicitado, evidencia, sin discusión alguna, que la decisión contenida en el acto atacado se ajusta a la ley.

En cuanto corresponde a la solicitud de nulidad del acto administrativo por medio del cual el Departamento de Antioquia adjudicó de manera directa el contrato a que aludía el objeto del concurso C-N-96 a la sociedad INTEGRAL S.A., en sentir de esta Delegada, no merece pronunciamiento alguno, pues tal y como se advierte en el acápite de caducidad, dicho acto no fue allegado al proceso ni siquiera en copia simple, es decir que por sustracción de materia, no es posible realizar análisis alguno, ello aunado a que el actor no refirió o alegó nada al respecto..." (fls. 484 a 494, c. ppal.).

10. Prueba en segunda instancia

La Sala con fundamento en el artículo 169 del Código Contencioso Administrativo solicitó al departamento de Antioquia la remisión del acto administrativo por medio del cual se adjudicó directamente el contrato para el diseño e interventoría de ampliación, rectificación y pavimentación de la carretera Caucaasia-Nechi.

En cumplimiento de la orden, el departamento allegó el acto por medio de la cual se declaró desierta la licitación, del acta de 14 de agosto de 1997 a través de la que se adjudicó directamente el contrato a la firma Integral S.A. y del contrato (fls. 526 a 556, c.ppal.).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte actora, dado que la cuantía de las pretensiones alcanza la exigida en



vigencia la Ley 446 de 1998⁵, para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter contractual tenga vocación de segunda instancia ante esta Corporación.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia de 12 de julio de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, con miras a establecer si las objeciones formuladas contra los actos administrativos por medio de los cuales el departamento de Antioquia declaró desierto el concurso público n.º C-N-96 y adjudicó de manera directa el contrato a la firma Integral, S.A. tienen vocación de prosperidad y, por ende, si procede el reconocimiento y pago de la indemnización pretendida en el libelo.

No sin antes, establecer si la entidad expidió los actos administrativos demandados dentro del término para el efecto.

3. Competencia temporal para adjudicar el contrato o declarar desierta la licitación y proceder a contratar directamente

3.1 Declaración de oficio

Sea lo primero señalar que, si bien la parte actora en la demanda no planteó como cargo de nulidad la falta de competencia, argumento que solo trajo a colación en la impugnación, ello no impide abordar su estudio, pues se trata de un vicio que la jurisprudencia de la Sección considera de tal la gravedad, que incluso puede dar lugar a la declaratoria oficiosa de nulidad de los actos administrativos, evidentemente afectados con dicha irregularidad. Sobre el punto, la Sala, en oportunidad pasada, expresó:

(..) la Corte Constitucional al referirse a este aspecto de la actuación de las autoridades estatales, ha manifestado que no se trata de una formalidad de la misma, sino de un elemento sustancial, ya que se trata de "un

⁵ La cuantía exigida para que la acción contractual tuviera vocación de doble instancia para cuando fue presentada la demanda, era de \$ 86.002.500,00 y el monto de la pretensión mayor fue establecido en \$185.125.695,00 (fl. 13, c.1).



presupuesto esencial de validez de los actos que el funcionario cumple, como la capacidad es un requisito de validez de los actos jurídicos de derecho privado. // Asimilar ese requisito a la forma es incurrir en una confusión inadmisibles, puesto que a ésta sólo puede acceder el sujeto calificado (competente o capaz, según el caso) para verter en ella el contenido que de ese modo cobra significación jurídica.”⁶

De otro lado, **la competencia** de las autoridades estatales es un aspecto que se encuentra regulado por normas imperativas de “orden público”⁷, el cual constituye el “Conjunto de condiciones fundamentales de vida social instituidas en una comunidad jurídica, las cuales, por afectar centralmente a la organización de ésta, no pueden ser alteradas por la voluntad de los individuos ni, en su caso, por la aplicación de normas extranjeras”⁸; así mismo, constituye el primero y más importante requisito de validez de la actividad administrativa, siendo la incompetencia la regla general, mientras que la competencia es la excepción, ya que se restringe a la que de manera expresa les otorga el ordenamiento jurídico a las distintas autoridades, lo que se explica si se tiene en cuenta que “**la incompetencia** está entronizada en beneficio de los intereses generales de los administrados contra los posibles abusos o excesos de poder de parte de los gobernantes; por esta razón, el vicio de incompetencia no puede sanearse”⁹.

Inclusive, dada la gravedad que representa la ausencia de este requisito en la expedición de los actos administrativos, la Sala, al igual que la doctrina¹⁰, ha considerado que “...por tratarse del cargo de incompetencia (...) que constituye el vicio más grave de todas las formas de ilegalidad en que puede incurrir el acto administrativo y por el carácter de orden público que revisten las reglas sobre competencia (arts. 121 y 122 Constitución Política), es posible su examen en forma oficiosa por el juzgador”¹¹.

Con lo anterior, no se trata de desconocer el principio de jurisdicción rogada que distingue a la contencioso administrativa, sino de admitir que existen algunos eventos en los cuales tal característica debe ceder, en virtud de los más altos valores que se hallan en juego y que le corresponde defender al juez contencioso administrativo, como también lo ha reconocido la Corte Constitucional en varias ocasiones, por considerar:

⁶ [13] Sentencia C-545 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz. Reiterada en Sentencia C-061 del 1º de febrero de 2005. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷ [14] Orden público normativo: “el conjunto de normas positivas absolutamente obligatorias, donde no cabe transigencia ni tolerancia, por afectar a los principios fundamentales de la sociedad, de una institución o de las garantías precisas para su subsistencia...” (Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Guillermo Cabanellas)

⁸ [15] OSSORIO, Manuel; Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. 2002. 28ª ed. actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas

⁹ [16] GIRALDO CASTAÑO; Derecho Administrativo General. Editorial Marín Vieco Ltda. Medellín, 5ª ed., 1995. Pg. 59

¹⁰ [17] BETANCUR JARAMILLO, Carlos; Derecho Procesal Administrativo Señal Editora, 5ª ed.; pg. 209. Afirma el profesor Betancur, que el carácter de orden público que tienen las normas que atribuyen las competencias funcionales, “...permite su declaratoria oficiosa por el juzgador, aunque el demandante no la haya invocado en apoyo de su petición”. Por su parte, en la doctrina argentina, la incompetencia en razón de la materia es considerada como un “**vicio muy grave**”, calificación que hace que el acto sea inexistente, lo cual puede ser declarado de oficio en sede judicial (DROMI, Roberto; op. cit., págs. 244 y 245).

¹¹ [18] Sentencia del 11 de mayo de 1999; Expediente 10.196. Actor: Sociedad Brogra Ltda.



- En primer lugar, que "...en virtud del principio de la prevalencia del derecho sustancial, no se debe extremar la aplicación de la norma acusada -(se refiere al núm. 4º del art. 137 del CCA, que indica que en toda demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo, se deben indicar las normas violadas y explicarse el concepto de su violación), al punto tal que se aplique un rigorismo procesal que atente contra dicho principio"¹².
- En segundo lugar, que en los casos de violación de derechos fundamentales, es posible suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos, así no se hayan invocado expresamente como fundamento de la suspensión, las respectivas normas¹³, toda vez que en criterio de este alto tribunal, "...tratándose de derechos fundamentales de aplicación inmediata, el juez administrativo a efecto de asegurar su vigencia y goce efectivos debe aplicar la correspondiente norma constitucional, en forma oficiosa, así la demanda no la haya invocado expresamente"¹⁴.
- En tercer lugar, también ha estimado la Corte que las normas de la Constitución Política tienen primacía sobre todo el ordenamiento jurídico y por ello, el juez contencioso administrativo está obligado, como todas las autoridades estatales, a aplicar lo estipulado en su artículo 4º, conforme al cual "En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales", caso en el cual, si advierte la incompatibilidad entre una estipulación constitucional y una norma jurídica general demandada, deberá dar prevalencia a la primera, así no se haya invocado este cargo en la respectiva demanda; y precisamente, respecto del artículo del Código Contencioso Administrativo que estipula el requisito del cual se infiere que ésta es una jurisdicción rogada (ordinal 4º., art. 137) al exigir al demandante la indicación de las normas violadas y el concepto de la violación, la Corte declaró su exequibilidad, "...bajo la condición de que cuando el juez administrativo advierta la violación de un derecho fundamental constitucional de aplicación inmediata, deberá proceder a su protección, aun cuando el actor en la demanda no hubiere cumplido con el requisito de señalar las normas violadas y el concepto de violación. Igualmente, cuando dicho juez advierte incompatibilidad entre la Constitución y una norma jurídica tiene la obligación de aplicar el art. 4 de la Constitución"¹⁵.

Específicamente en materia de contratación estatal, campo de actuación de la Administración en el que las competencias también deben estar específicamente determinadas, ha sido una constante la exigencia del cumplimiento del principio de legalidad en el ámbito de las prerrogativas del Poder Público, a tal punto, que resulta inconcebible el ejercicio de una facultad exorbitante o excepcional que no esté expresamente atribuida por la ley; se trata pues, de facultades regladas que la Administración debe ejercer de conformidad con los procedimientos establecidos por el ordenamiento jurídico y respetando los límites impuestos por el mismo¹⁶.

¹² [19] Sentencia C-197 de 1999; M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

¹³ [20] Sentencia SU 039 de 1997; M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

¹⁴ [21] Sentencia C-197 citada.

¹⁵ [22] *Ibidem*.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 16 de febrero de 2006, expediente 13414, C.P. Ramiro Saavedra Becerra. Reiteración en sentencia de 14 de junio de 2012, M.P. Danilo Rojas Betancourth, expediente. 22223 y de



3.2 La competencia temporal para expedir las resoluciones demandadas

En los términos del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, aplicable al *sub lite*, se entiende por licitación pública el procedimiento mediante el cual la entidad estatal formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione entre ellas la más favorable. Ahora, cuando el objeto del contrato tiene que ver con estudios o trabajos técnicos, intelectuales o especializados, el proceso de selección es denominado concurso y, también, se efectúa mediante invitación pública.

La norma en cita relaciona y explica los requisitos y etapas que debe comprender la licitación o concurso público, estableciendo en algunos casos plazos perentorios. Señala que *i)* previamente se debe contar con estudios en los que se analice la conveniencia y oportunidad del contrato y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso, además de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad requeridos; *ii)* la apertura del proceso debe realizarse, por medio de acto administrativo motivado; *iii)* en la elaboración de los pliegos de condiciones o términos de referencia que habrán de publicarse, se deben detallar, especialmente los aspectos relativos al objeto del contrato, su regulación jurídica, los derechos y obligaciones de las partes, la determinación y ponderación de los factores objetivos de selección y todas las demás circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas, claras y completas; *iv)* los avisos se publicaran en un diario de amplia circulación o un medio de comunicación social que posea la misma difusión, que contenga información sobre el objeto y características esenciales de la respectiva licitación o concurso; *v)* dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al inicio del plazo para la presentación de propuestas, se debe realizar una audiencia de aclaración, con el objeto de precisar el contenido y alcance de los pliegos o términos y de escuchar y resolver las observaciones de los interesados en presentar oferta. El plazo para la presentación de ofertas, puede ser prorrogado antes de su vencimiento, por un término no superior a la mitad del inicialmente fijado, cuando lo estime conveniente la entidad interesada o cuando lo soliciten las dos terceras partes de las personas que hayan retirado pliegos o términos; *vi)* según el caso se



deben elaborar y publicar las modificaciones de las reglas del proceso de selección a que haya lugar, mediante adendas, dando lugar a la prórroga del plazo de la licitación o concurso hasta por seis (6) días hábiles; vii) presentadas las ofertas se evalúan, momento en el cual la entidad puede solicitar aclaraciones y explicaciones a los oferentes. Del informe de evaluación se corre traslado por el término de (5) cinco días, para que los oferentes presenten las observaciones que estimen pertinentes, sin que haya lugar a que los oferentes completen, adicionen, modifiquen o mejoren sus propuestas; viii) **la audiencia de adjudicación se debe realizar en los términos y plazos previstos en los pliegos o términos, pudiéndose prorrogar el plazo antes de su vencimiento por un término total no mayor a la mitad del inicialmente fijado, siempre que las necesidades de la administración así lo exijan. La adjudicación o la declaratoria desierta del proceso se hace dentro del mismo término mediante resolución motivada¹⁷** y ix) finalmente, las partes tienen que concurrir a la suscripción del contrato.

Es de advertir que uno de los principios consagrados en el estatuto contractual del Estado y que también informa el contenido del pliego de condiciones es el principio de economía, en virtud del cual **"En las normas de selección y en los pliegos de condiciones o términos de referencia para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones"** (numeral 1º del artículo 25 - negrillas fuera de texto). Bajo esta misma lógica, el ya mencionado artículo 30 del Estatuto, que regula la estructura de los procedimientos de selección, alude concretamente a los plazos de las distintas etapas que se surten en los mismos.

¹⁷ El numeral 9º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 dispone:

La licitación o concurso se efectuará conforme a las siguientes reglas:

(..)

9º. **Los plazos para efectuar la adjudicación y para la firma del contrato se señalarán en los pliegos de condiciones o términos de referencia, teniendo en cuenta su naturaleza, objeto y cuantía.**

El jefe o representante de la entidad podrá prorrogar dichos plazos antes de su vencimiento y por un término total no mayor a la mitad del inicialmente fijado, siempre que las necesidades de la administración así lo exijan. Dentro del mismo término de adjudicación, podrá declararse desierta la licitación o concurso conforme a lo previsto en este estatuto".



En relación con los plazos del proceso de selección, la Sala ha enfatizado en su perentoriedad y preclusividad, consciente de que el legislador quiso imprimirles obligatoriedad, de tal manera que, el funcionario encargado de decidir si adjudica la licitación o concurso o los declara desiertos, debe actuar, expidiendo el respectivo acto administrativo, dentro del plazo expresamente establecido en el pliego de condiciones o términos de referencia, o legalmente prorrogado, en los términos que la ley autoriza hacerlo, so pena de tomar una decisión viciada, por ilegal.

Al respecto, la jurisprudencia ha manifestado:

(..) no hay que olvidar que en todo proceso de selección para la celebración de un contrato con la administración pública, son de su esencia los términos dentro de los cuales éste se llevará a cabo. Si en algo deben ser claras las condiciones de contratación es en señalarle a los interesados el tiempo de que disponen para elaborar sus ofertas, el plazo que se tomará la entidad para estudiarlas y el término en que procederá a la adjudicación o declaratoria de desierta, al punto de que si no se acatan, las consecuencias para uno u otro serán determinantes, tales como rechazar la propuesta por extemporánea o perder la facultad para adjudicar si no se hace en el tiempo previsto. De esta manera, el interés de los proponentes en una licitación debe persistir hasta que culmine el procedimiento con la selección del contratista o la deserción del mismo, razón de ser del señalamiento de los términos y de la vigencia de la garantía de seriedad, por ejemplo¹⁸.

Posteriormente, la Sección sostuvo¹⁹:

Si la administración llamó a concurso, a partir de ese instante quedó obligada a seleccionar la persona con quien celebraría el contrato (..).

(..) la decisión debía efectuarse en el término señalado en el pliego de condiciones. Dicho periodo tenía como propósito el de no mantener a los oferentes en una situación de indefinición a la espera de la voluntad de la administración. (..).

(..) el artículo 25 de la Ley 80 enseña que los términos para las diferentes etapas de selección son preclusivos y perentorios. Transcurrido el tiempo indicado en los pliegos o en la ley para realizar determinada actividad sin que esta se hubiere cumplido, se habrá perdido la oportunidad para efectuarla, por cuanto el término una vez vencido no puede revivirse.

¹⁸ Sentencia del 29 de enero de 1998, expediente 10405. Cita en sentencia de 3 de mayo de 2007, M.P. Ramiro Saavedra Becerra, exp. 16209.

¹⁹ Sentencia del 21 de abril de 2004, M.P. Ramiro Saavedra Becerra, expediente 12960.



A manera ilustrativa, también en vigencia del anterior estatuto de contratación, Decreto Ley 222 de 1983, se establecía el deber de la Administración de fijar el plazo de adjudicación en los pliegos de condiciones o términos de referencia, manifestó la Sala²⁰:

*Si vencido el término para la adjudicación del contrato estipulado en los términos de referencia la entidad demandada no la produjo y optó en cambio por devolver las propuestas de acuerdo con el art. 30 numeral 9) del decreto ley 222 de 1983, la administración obró en el entendido de que **de la observancia estricta de las reglas del concurso dependía el ejercicio regular de su competencia para celebrar el contrato, lo cual se ajusta a derecho si se tiene en cuenta que la administración tenía dentro del proceso del concurso una competencia reglada, porque una vez señaladas en el pliego las condiciones y normas de la licitación éste es ley para las partes y obligaba tanto a la administración como a los proponentes**" (negritas fuera de texto).*

La Sala ha insistido en el deber de fijar en el pliego de condiciones el plazo para la adjudicación de la licitación o concurso, que, conforme a lo dispuesto por el numeral 9º del artículo 30 de la Ley 80 de 93, es el mismo para declararlos desiertos; en esta forma, les brinda certeza a los participantes, sobre la fecha límite en la cual ella debe tomar la decisión que defina dicho proceso, bien sea mediante la adjudicación del contrato, o porque declare desierta la licitación, quedando únicamente la posibilidad legal, como ya se vio, de prorrogar dicho plazo antes de su vencimiento, y por un término no mayor a la mitad del inicialmente fijado –se destaca–:

Observa la Sala que se trata de la inclusión de un principio de organización en el trámite de estos procedimientos administrativos de selección de los contratistas del Estado, tendiente a brindarles a los interesados participantes en los mismos, seguridad y certeza sobre los términos de dicho trámite, en el cual, por otra parte, las entidades no pueden obrar arbitrariamente, y al contrario, deben cumplir estrictamente las distintas etapas en que tales procedimientos se dividen.

El legislador bien hubiera podido guardar silencio sobre la obligatoriedad del término de adjudicación, y dejar que esta última quedara pendiendo, en definitiva, únicamente del plazo máximo de mantenimiento de las ofertas, que se les exige garantizar a los proponentes, más allá del cual, sin lugar a dudas, éstas caducarían.

Y también pudo establecer tales plazos, pero sin calificarlos en forma especial, como lo hizo, dejando que fueran las normas generales que regulan las actuaciones administrativas, las que determinarían las consecuencias derivadas

²⁰ Sentencia del 6 de noviembre de 1998, expediente 10832. Cita en sentencia de 3 de mayo de 2007, expediente 16209, M.P. Ramiro Saavedra Becerra.



de su incumplimiento en la producción de los actos administrativos²¹, normas que, frente al silencio en los procedimientos especiales, se aplican de manera supletiva.

Sin embargo, el legislador tuvo a bien establecer la **perentoriedad y preclusividad** del plazo fijado para decidir, adjudicando o declarando desierta la licitación o concurso, de modo que, para la Administración, resulta imperioso el cumplimiento de la ley en este extremo, para que su actuación sea válida.

Para la Sala, no es de recibo el argumento de la demandada en el sentido de que la existencia de estos plazos perentorios y preclusivos en el procedimiento de selección de los contratistas, no significa que su vencimiento impida a la Administración decidir válidamente, por cuanto, a su juicio, la consagración de esos plazos tiende a producir consecuencias distintas, como son las de índole disciplinaria, de responsabilidad, etc., pero no afecta la integridad del respectivo acto administrativo, toda vez que, sostiene la demandada, se impone la prevalencia de la finalidad de dicho procedimiento, y del régimen de contratación estatal en general, cual es el "...cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines" (art. 3, Ley 80/93).

Y no se comparte, por cuanto aquella es, en últimas, la finalidad de toda actuación administrativa, sin que ello implique, en manera alguna, que tal finalidad se pueda obtener por cualquier medio, toda vez que es la ley la que establece los procedimientos y requisitos que rigen el actuar de las autoridades estatales y más concretamente, de la Administración, y solo mediante el cumplimiento de los mismos, pueden desempeñarse los servidores públicos, en el cumplimiento de sus funciones y en la búsqueda de la obtención de los objetivos perseguidos por la entidad estatal a cuyo nombre actúan.

En otras palabras, si bien uno de los principios de jerarquía constitucional que rigen la función administrativa es el de la eficacia (art. 209, C.P)²², que significa, según lo define el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo para las actuaciones administrativas, que los encargados de adelantar los procedimientos administrativos tendrán en cuenta que éstos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando las decisiones inhibitorias, la aplicación de este principio no puede implicar el desconocimiento flagrante del principio de legalidad de la actividad

[²¹] Consecuencias del incumplimiento de los plazos en los procedimientos administrativos, son i) las contempladas en el artículo 7º del Código Contencioso Administrativo, el cual establece que la falta de atención de las peticiones, así como la inobservancia de los términos para resolver o contestar, constituyen causal de mala conducta para el funcionario y dan lugar a las sanciones correspondientes; ii) en el artículo 32 ibidem, que contempla así mismo, sanciones que puede imponer la Procuraduría General de la Nación, por el incumplimiento de los plazos señalados en las reglamentaciones de los trámites internos de las entidades; iii) otras consecuencias son las que se presentan **frente al ejercicio del derecho de petición**, bien sea el ejercido para obtener una decisión de la Administración, o el ejercido al interponer un recurso de vía gubernativa contra una decisión que ésta ya ha proferido, casos en los cuales, por expresa disposición de las normas generales del mencionado Código (arts. 40 y 60), si la Administración no se pronuncia en el plazo legalmente establecido, se producirá el silencio administrativo, negativo o positivo, según el caso.

[²²] Conforme a lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, además de ajustarse a los principios de transparencia, economía y responsabilidad, las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal deben desarrollarse también de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo; la Ley 489 de 1998, también contempló como principio rector de la función administrativa, el de la eficacia.



administrativa, consagrado también en la Constitución Política y que, como es bien sabido, constituye uno de los pilares del Estado de Derecho y el cimiento principal de las garantías de los administrados frente al Poder Público.

Finalmente, anota así mismo la Sala, que si bien, como lo sostiene la apelante, el Código Contencioso Administrativo establece la figura del silencio administrativo como remedio frente a la omisión de la Administración en el cumplimiento de su deber de resolver dentro del término legalmente estipulado para ello (arts. 40 y 60), y que la ocurrencia del silencio administrativo negativo no exime a la autoridad de su deber de decidir, es decir que conserva su competencia mientras el interesado no haya interpuesto recursos contra el acto administrativo o presentado demanda en su contra que haya sido debidamente notificada al demandado, según el caso, estas disposiciones se refieren a la decisión que debe producirse frente al ejercicio del **derecho de petición**, mediante el cual el administrado pretende, bien sea un pronunciamiento inicial de la entidad, o la resolución de un recurso interpuesto en vía gubernativa contra éste; y además, son normas que corresponden al procedimiento administrativo general, aplicable a las actuaciones administrativas, en defecto de un procedimiento especial.

Pero resulta que, en materia de contratación estatal, como ya se dijo, existe un procedimiento especial para la selección de los contratistas, denominado licitación o concurso, que cuenta con sus propias reglas y requisitos; y lo cierto es que, en este procedimiento, los plazos contemplados para su trámite y decisión, por expresa disposición legal, y contrario a lo dispuesto en las normas generales del Código Contencioso Administrativo -que permiten decidir aún después de vencidos los mismos-, son **perentorios y preclusivos**²³.

En los términos de referencia del concurso C-N-96 se fijaron los siguientes plazos para su desarrollo²⁴:

En el numeral 1.7 se estableció:

"PLAZO DEL CONCURSO²⁵

Se entiende por plazo del concurso, el plazo entre la fecha a partir de la cual se pueden presentar propuestas y la fecha de cierre del concurso. Habrá venta de términos de referencia, desde el día 9 de enero de 1997, hasta el día 3 de febrero de 1997.

La fecha de apertura será el día 17 de enero de 1997 y su cierre el día 31 de enero de 1997 a las 5:00 p.m.

²³ Sentencia de 3 de mayo de 2007, M.P. Ramiro Saavedra Becerra, exp. 16209.

²⁴ El objeto del concurso era: "El departamento de Antioquia, por intermedio de Valorización Departamental, está interesado en contratar el diseño geométrico (incluidos todos los diseños de obras civiles hidráulicas y geotécnicas necesarias para el desarrollo del proyecto) y la interventoría para la ampliación, rectificación y pavimentación de la carretera Cauca - Nechí, de conformidad con la Ley 80 de 1993 y las normas que la reglamentan y de acuerdo a la adjudicación de las licitaciones públicas correspondientes (fl. 40, c.1).

²⁵ Las adendas 1 y 2 por su parte, prorrogaron la fecha de cierre hasta el 11 de Febrero de 1997 a las 3:05 p.m. (fls. 99 a 103, c.1).



Se recibirán las propuestas a partir de las 8:00 de la mañana del día 20 de enero de hasta las 3:05 de la tarde del día 3 de febrero de 1997, en la oficina 605 del Departamento Administrativo de Valorización.

Durante los tres (3) días hábiles siguientes al del plazo establecido para la presentación de propuestas y por solicitud de cualquiera de las personas que retiraron términos de referencia, se celebrará una audiencia con al objeto de precisar el contenido y alcance de los mismos y de oír a los interesados, de lo cual se levantará un acta suscrita por los intervinientes; dicha audiencia se realizará en el día 23 de enero a las 11:00 a.m.

Como resultado de lo debatido en la audiencia y cuando resulte conveniente, el Departamento – Valorización expedirá las modificaciones pertinentes a dichos documentos y prorrogará, si fuere necesario, el plazo del concurso hasta por seis (6) días hábiles. Además, cuando el Departamento – Valorización lo estime conveniente, o cuando lo soliciten las dos terceras partes de las personas que hayan retirado términos de referencia, dicho plazo podrá prorrogarse, ante de su vencimiento, hasta por la mitad del inicialmente fijado...” (fl. 43, c.1 - negrillas adicionales).

Por su parte, el numeral 1.17 sobre el término para la evaluación de las propuestas, se preceptuó:

“Una vez cerrado el concurso, se procederá a efectuar el análisis jurídico y técnico de las propuestas, con el fin de definir cuales se encuentran ajustadas a la ley a las exigencias de estos términos de referencia.

(...)

El Departamento – Valorización efectuará la evaluación de las propuestas dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de cierre del concurso, el cual podrá ampliarse hasta en un 50%; dentro de dicho plazo, podrá solicitar a los proponentes las aclaraciones y explicaciones que estime necesarias. Si la evaluación se terminare antes del plazo máximo previsto para el efecto, el Departamento - Valorización lo informará a los proponentes.

Los informes de evaluación de las propuestas permanecerán en la Dirección Técnica de Valorización Departamental, por un término de cinco (5) días hábiles, con el fin de que los oferentes presenten las observaciones que estimen pertinentes. En ejercicio de esta facultad, no se podrán completar, adicionar o mejorar las propuestas...” (fl. 56, c.1 - negrillas adicionales).



Soluciones jurídicas en línea

Y, en el numeral 1.18 en relación a los términos para la adjudicación del contrato, se dispuso:

“El gobernador del departamento hará la correspondiente adjudicación dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a partir de que se haya vencido el plazo previsto en el artículo 30, numeral 8 de la Ley 80 de 1993²⁶,

²⁶ Este enunciado preceptúa: “8o. Los informes de evaluación de las propuestas permanecerán en la secretaría de la entidad por un término de cinco (5) días hábiles para que



al oferente que presente la propuesta más favorable para El Departamento – Valorización, mediante resolución motivada que se notificará personalmente al proponente favorecido, según el Decreto 01 de 1984 o normas que los sustituyan y se comunicará a los no favorecidos, en el caso de que la adjudicación no se haga mediante audiencia pública, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes. La resolución de adjudicación es irrevocable y obliga a El Departamento – Valorización y al adjudicatario y contra ella no precede recurso por la vía gubernativa.

En el evento previsto en el artículo 273 de la Constitución Política, la adjudicación se hará en audiencia pública, en la cual participará el gobernador del departamento o la persona en quien haya delegado, además podrán intervenir en ella los servidores públicos que hayan realizado la evaluación de las propuestas, los proponentes y las demás personas que deseen asistir. De la audiencia se levantará un acta en la que se dejará constancia de las deliberaciones y decisiones que en el desarrollo de la misma se hubieren producido.

El proponente favorecido con la adjudicación deberá suscribir el contrato dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación. Si el proponente favorecido no firmare el contrato dentro del plazo señalado para tal fin, quedará a favor de El Departamento – Valorización, en calidad de sanción, el valor de la garantía constituida para responder por la seriedad de la propuesta, sin menoscabo de las acciones legales conducentes al reconocimiento de perjuicios causados y no cubiertos por el valor de la citada garantía.

En el evento anterior, mediante acto administrativo debidamente motivado, el Gobernador podrá adjudicar el contrato, dentro de los quince (15) días calendario siguientes, al proponente calificado en segundo lugar, siempre y cuando su propuesta sea igualmente favorable para el departamento – Valorización.

El Gobernador podrá prorrogar el plazo previsto para la adjudicación y para la firma del contrato, antes de su vencimiento, por un término total no mayor a la mitad del inicialmente fijado, siempre que las necesidades del Departamento – Valorización lo exijan.

Dentro del término establecido para la adjudicación del contrato, o su prórroga, podrá declararse desierto el concurso, lo cual procederá únicamente por motivos o causas que impidan una selección objetiva, mediante acto administrativo en el que se señalarán en forma expresa las razones que han conducido a esa decisión” (fls. 63 y 64, c.1 – negrillas adicionales).

En el *sub lite* los antecedentes del proceso de selección dejan en claro que i) el cierre del concurso se hizo el 11 de febrero de 1997 a las 3: 05 p.m. (fl.133 a 134, c.1 - acta de cierre); ii) la evaluación a las propuestas tuvo lugar entre el 12 de febrero y el 12 de marzo (fls. 121 y 132 a 183, c.1 - oficio de la entidad en la que informa el día desde cuando estaría a disposición el informe de evaluación e informes de evaluación) y iii) el traslado del informe se surtió entre el 13 y el 19 de marzo

los oferentes presenten las observaciones que estimen pertinentes. En ejercicio de esta facultad, los oferentes no podrán completar, adicionar, modificar o mejorar sus propuestas”.



de ese mismo año (fls. 121 y 192 - contestación a las observaciones en el que el departamento pone de presente el término de traslado para rechazar algunas de las intervenciones de los proponentes).

Luego, en los términos de las reglas del proceso de selección, la entidad pública contaba con treinta días hábiles, siguientes al vencimiento del plazo del traslado de la evaluación de las propuestas para adjudicar el contrato, esto es, tenía desde el 20 de marzo hasta el 6 de mayo de 1997 para adoptar dicha decisión.

En el caso en estudio, pese a que no se cuenta con el acta de la audiencia de adjudicación, se puede deducir a partir de las comunicaciones dirigidas por los representantes de los Consorcios C.C.C. S.A. y AEI Ltda. al Departamento Administrativo de Valorización de fecha 7 de mayo de 1997²⁷ que aquella inició el 6 de mayo de 1997 y continuó el día siguiente, fecha en la que se suspendió con el fin de realizar una nueva revisión de las propuestas y una consulta a la Asociación de Contadores de la Universidad de Antioquia sobre la capacidad y la forma de evaluar la capacidad financiera (fls. 198 a 200, c.1). En estas condiciones, se podría señalar que, en principio la audiencia se inició y se suspendió en término.

No obstante, lo cierto es que una vez llegó el concepto, la entidad citó a los oferentes para el día 29 de mayo y luego para el 14 de julio. Y, aunque no se conoce si en realidad esas reuniones se efectuaron y los temas puntuales que se trataron lo que esto deja en evidencia es que la entidad hasta ese momento no había adoptado ninguna determinación, obligación que solo concretó el 16 de julio de 1997 con la expedición de la resolución n.º 921 por medio de la cual declaró desierto el concurso (fls. 115 a 224, c.1 – comunicaciones para la reanudación de la audiencia y resolución n.º 921 del 16 de julio de 1997).

²⁷ En la primera de las comunicaciones los representantes legales de los consorcios habilitados, de acuerdo con los compromisos adquiridos en la audiencia de adjudicación de fecha 7 de mayo de 1997, designan al abogado Luis Fernando Álvarez Jaramillo como su representante para la revisión de las propuestas, en la segunda, el señor Elber de J. Hernández D. como integrante del consorcio CCC – Elber de J. Hernández explica a la entidad su punto de visto sobre los parámetros para la calificación de la capacidad financiera, en uno de sus considerandos hace alusión a la intervención de un profesional de la contaduría que participó en la audiencia de adjudicación llevada a cabo el 6 de mayo de 1997.



Sobre el particular téngase en cuenta que la entidad convocante podía prorrogar la adjudicación **por un término total no mayor a la mitad del inicialmente fijado**, siempre que las necesidades de la administración así lo exigieran (núm. 9 artículo 30 Ley 80 de 1993), es decir hasta por quince días más, contados a partir del 7 de mayo de 1997, lo que prorrogaba su competencia hasta el 28 del mismo mes y año.

En este orden de ideas, la Sala considera que, cuando la administración accionada profirió la resolución n.º 0921 del 16 de julio de 1997, por medio del cual declaró desierto el concurso público C-N-96, no tenía competencia para hacerlo, en la medida en que vulneró el plazo de adjudicación y en consecuencia para declarar desierto el proceso de acuerdo a lo previsto en las reglas del proceso y el término máximo permitido por la ley para prorrogarlo. En consecuencia, se deberá declarar su nulidad

Ahora bien, la Sala adoptará la misma decisión frente al acto que adjudicó directamente el contrato a la firma Integral, S.A. contenido en el acta del 14 de agosto de 1997 (fls. 532 a 534, c.ppal.), pues vencidos los plazos establecidos para declarar desierta la licitación, al departamento de Antioquia le estaba vedado invocar la causal de contratación directa establecida en el entonces literal g) del artículo 24 de la Ley 80 de 1993.

El enunciado normativo en comento disponía:

"...Artículo 24. DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA. En virtud de este principio:

1o. La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso públicos, salvo en los siguientes casos en los que se podrá contratar directamente:

g) Declaratoria de desierta de la licitación o concurso".

Disposición reglamentada, para esa época, por el artículo 29 del Decreto 855 de 1994:

"...En los casos de declaratoria de desierta de la licitación o concurso, cuando no se presente propuesta alguna, ninguna propuesta se ajuste al pliego de



condiciones o términos de referencia o, en general, cuando falte voluntad de participación, la entidad estatal podrá contratar directamente, sin necesidad de obtener previamente ofertas, teniendo en cuenta los precios del mercado, y si es del caso, los estudios y evaluaciones que para el efecto se hayan realizado directamente o a través de organismos consultores o asesores designados para ello.

Parágrafo 1. Producida la declaratoria de desierto de una licitación o concurso, no se podrá contratar directamente con aquellas personas que hubieren presentado en dicha licitación propuestas que la entidad hubiere encontrado artificialmente bajas”.

En todo caso, cuando se contrate directamente por declaratoria de desierto de la licitación o concurso, la entidad estatal no podrá variar el objeto del contrato proyectado, ni modificar sustancialmente los términos de referencia”.

Entonces, claro cómo se encuentra, a la luz de los enunciados normativos transcritos, que, la entidad, únicamente podía contratar directamente a la sociedad Integral, S.A. bajo el supuesto de que se hubiera declarado desierto el concurso, supuesto desvirtuado en este caso por la falta de competencia temporal, su obligación era realizar un nuevo proceso de selección, para que en igualdad de condiciones se contratará a la persona que presentará la oferta más favorable para la satisfacción de los fines estatales, porque lo contrario, como ocurrió, constituía un menoscabo a las reglas de selección.

No se puede perder de vista que precisamente la existencia de una comprobada necesidad pública obliga a las autoridades a observar los plazos establecidos en las normas de contratación y los términos de referencia con el fin de satisfacer oportunamente el servicio, los diseños, la obra pública etc. que se están requiriendo. Sin embargo, de ello no se sigue que cuando se pretermiten estos términos y la entidad se vea compelida por las mismas necesidades públicas se habilite a las autoridades para actuar discrecionalmente en menoscabo de los fines de la contratación pública y especialmente de los principios de transparencia y selección objetiva.

En estas circunstancias y dado que la entidad como se constató en el presente caso desconoció los términos para decidir e invocó una causal de contratación directa inexistente, la Sala revocará la sentencia de primera instancia y procederá a liquidar los perjuicios que resulten procedentes y se encuentren acreditados.



4. Indemnización de perjuicios

El señor Elber de Jesús Hernández Dávila integrante del consorcio C.C.C., S.A. solicitó a título de indemnización el pago del 50%²⁸ de los perjuicios que se le causaron al no habersele adjudicado el contrato²⁹.

Sea lo primero precisar que, de acuerdo a los lineamientos diseñados por la jurisprudencia de la Sala³⁰, correspondía a la parte actora, no solamente probar los cargos de ilegalidad formulados contra los actos administrativos acusados, sino también demostrar que su propuesta se ajustaba en todo a los requisitos establecidos en los términos de referencia y, así mismo, que el

²⁸ La sociedad Compañía Colombiana de Consultores, citada al proceso para integrar el litis consorcio necesario por activa, manifestó en relación a las pretensiones objeto del presente proceso: "A estas alturas del proceso, la Compañía Colombiana de Consultores, S.A. no puede pensar en pretensiones económicas en relación con el departamento de Antioquia por la no adjudicación en debida forma del contrato que fue objeto del Concurso de méritos C-N-96... No obstante lo anterior, la pretensión presentada por el ingeniero Elber de J. Hernández Dávila cuenta con respaldo legal y probatorio necesario..." (fl. 390, c.2). En los anexos de la evaluación obra el listado de representantes legales, socios y participación de los proponentes, en el que se anota que la participación del señor Elber de J. Hernández en el consorcio es del 50% (fl. 138, c.1).

²⁹ En el acápite de pretensiones los perjuicios fueron solicitados como sigue: "Dichos perjuicios se estiman así: a) Por los perjuicios causados: una suma equivalente al 50% del valor de la garantía de seriedad de la oferta. // El 50% de dicha garantía, de acuerdo con lo establecido en los pliegos de condiciones y la presentada en la propuesta asciende a la suma de CIENTO CUARENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA MIL PESOS (\$143.430.000.00). // b) El 50% DE LOS GASTOS DE ELEBORACIÓN DE LA PROPUESTA: \$2.500.000, aquí se incluyen los costos de la prima de garantía de seriedad, el costo del tiempo del personal profesional, técnico y administrativo asignado a la elaboración de la propuesta y los costos directos incluidos en la preparación de la propuesta. // c) A título de daño emergente una indemnización correspondiente al 50% de los honorarios de la propuesta presentada por el Consorcio C.C.C., S.A. – Elber de J. Hernández D, por un valor de CIENTO OCHENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y DOS MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS M/L (\$185.232.552,00). La estimación de los honorarios se realiza así: Un 28,2% sobre los costos básicos del personal propuesto para el diseño e interventoría, o sea, antes de aplicar el menor factor multiplicador (2.45). // Un 20% de los costos por concepto de arrendamientos de equipos de fotografía, vehículos, motocicletas, laboratorios, muebles e inmuebles para las oficinas. // Un incremento del 60% como provisión de reajustes. // En síntesis los costos calculados son:

Personal para diseño e interventoría:

$1.308.994.080 / 2.45 \times 28.2\% \times 50\% =$ \$75.333.945.00

Recursos para diseño e interventoría

$04.364.000 \times 20\% \times 50\% =$ \$40.436.400.00

Provisión para reajustes (60%)

$(75.333.945,00 + 40.436.400) \times 1,60 =$ \$185.125.695,00

³⁰ Ver entre otras, las siguientes sentencias de la Sala: de 4 de junio de 2008, exp. 14169; de 4 de junio de 2008, exp. 17783; de 26 de abril de 2006, exp. 16041 y de 19 de septiembre de 1994, exp. 8071, Sección Tercera. M.P. Ruth Stella Correa Palacio. Sentencias de 13 de mayo de 1996, exp. 9474, C.P. Juan de Dios Montes Hernández; de enero 29 de 2009, exp. 13206, C.P. Myriam Guerrero de Escobar. Posición reiterada el 4 de febrero de 2010, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, exp. 17109. Sentencias de 9 de abril de 2012, exp. 21869 y de 3 de mayo de 2013, exp. 25595, con ponencia de quien proyecta el presente fallo.



ofrecimiento era el mejor para los intereses de la entidad pública. Condicionamientos necesarios para acreditar su derecho a la adjudicación del concurso público C-N-96 y, por tanto, a la indemnización que se reclama a título de lucro cesante³¹.

Para el efecto, el señor Elber de Jesús Hernández Dávila integrante del Consorcio C.C.C., S.A., debía allegar al expediente no solo su propuesta sino las presentadas por los demás participantes, carga que incumplió pese a que el departamento de Antioquia en la etapa de pruebas puso a su disposición los antecedentes del proceso de selección para su respectiva reproducción e incorporación al proceso.

Ahora, en relación a los perjuicios solicitados a título de daño emergente, la Sala, únicamente considera procedente el reconocimiento del valor de la póliza de seriedad de la oferta, pues dicha erogación se realiza con miras a la participación efectiva en el concurso, no así el de los pliegos que los interesados adquieren para evaluar la conveniencia de su participación y muchas veces solo como un decisión de empresa.

Por otra parte, no es posible reconocer costos adicionales relativos a la preparación de la propuesta como tal, ya que no aparecen acreditados, pues la única prueba que se aportó, el dictamen pericial, rendido por expertos en ingeniería civil, se limitó a avalar la estimación de este concepto sin fundamento, así se conceptuó sobre el punto:

*"El demandante estima en \$5.000.000 los gastos de elaboración y presentación de la propuesta, en que se incluye el valor de la prima de seriedad, el costo del tiempo de personal profesional, técnico y administrativo asignado a la preparación de la propuesta. De los cuales reclama el 50% = \$2.500.000. Nosotros conceptuamos que este estimativo es normal dentro de los costos operativos de una oficina y probablemente está por debajo de lo real"*³².

³¹ De otra parte, debe señalarse que en tanto solo se allegó al expediente la propuesta del consorcio C.C.C., S.A., pese a que el departamento de Antioquia en la etapa de pruebas puso a disposición de la parte demandante los antecedentes del proceso de selección para su respectiva reproducción e incorporación al proceso, de todas formas no sería posible determinar su derecho a la adjudicación, requisito *sine qua non* para la reparación del lucro cesante.

³² El dictamen fue solicitado por la parte demandante, entre otros para acreditar los perjuicios. Dentro del término de traslado las partes guardaron silencio (fls. 325 a 346, c.2).



En estos términos se procederá al reconocimiento del 50% del valor de la prima de la póliza de seriedad de la oferta, esto es de \$134.553, toda vez que de acuerdo al propio documento el importe de la misma fue de \$269.106. (fls. 280 a 285, c.1). Lo anterior, no sin antes advertir que el daño emergente, naturalmente no puede ser el valor asegurado en la póliza como parece entenderse por la parte actora.

En consecuencia, la Sala procede a actualizar dicho valor con los índices de precios al consumidor desde la fecha de expedición de la póliza hasta la del presente fallo, así:

$$VP = VH \times \frac{\text{Ind.Final}}{\text{Ind.Inicial}}$$

$$VP = 134.553 \times \frac{131,28}{39,83} \quad \begin{array}{l} \text{abril /2016} \\ \text{febrero/1997} \end{array}$$

$$VP = \$ 443.487,77$$

El departamento de Antioquia deberá pagar a favor del señor Elber de J. Hernández Dávila por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente la suma de **CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS CON SETENTA Y SIETE CENTAVOS (443.487,77 m/cte).**

Por último, debe precisarse que sobre la anterior cantidad no se reconocerán intereses moratorios ni de ninguna otra clase, pues la Sala ha considerado que en casos como el presente en los que se declara la nulidad del acto administrativo que impone una multa o hizo efectiva una cláusula penal pecuniaria o declara desierta la licitación su reconocimiento solo es procedente a partir de la ejecutoria de la sentencia que así lo declara, en los términos del Código Contencioso Administrativo, pues es a partir de allí cuando se desvirtúa la presunción de legalidad, surge el título en el que consta la obligación y naturalmente desde cuándo puede entrar en mora la entidad demandada³³.

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de septiembre de 2009, expediente 24.639, C.P. Myriam Guerrero de Escobar.



5. Condena en costas

No habrá lugar a condena en costas, por cuanto no se dan los supuestos de que trata el art. 171 del Código Contencioso Administrativo, reformado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

I. LA DECISIÓN

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

FALLA

REVOCAR la sentencia de 12 de julio de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia para, en su lugar, disponer:

PRIMERO.- DECLARAR la nulidad de la resolución n.º 921 de 16 de julio de 1997 proferida el departamento de Antioquia, por medio de la cual se declaró desierto el concurso C-N-96 abierto para la contratación de los diseños e interventoría para la ampliación, rectificación y pavimentación de la carretera Cauca-Nequí. Así mismo, del acta de 14 de agosto de 1997, por medio de la cual la entidad demandada adjudicó directamente a la sociedad Integral S.A. el contrato para la realización de dichos diseños e interventoría.

SEGUNDO.- CONDENAR al departamento de Cundinamarca a pagar la señor Elber de J. Hernández Dávila por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente la suma de **CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS CON SETENTA Y SIETE CENTAVOS (443.487,77 m/cte).**

TERCERO.- NEGAR las demás pretensiones de la demanda.



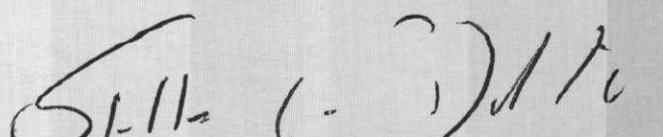
CUARTO.- SIN COSTAS en esta instancia.

QUINTO: DAR cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirá copia de la sentencia de segunda instancia, conforme al artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

DEVUÉLVASE el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada la presente sentencia.

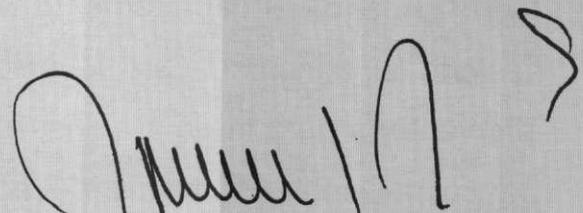
En firme esta providencia, REMÍTASE la actuación al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Presidenta



DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado



RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado



Salvo para el momento
Soluciones jurídicas en línea