

Bogotá D.C., 03 de noviembre de 2015

Señores
Agencia Nacional de Infraestructura - ANI
Vicepresidencia Jurídica
Gerencia de Contratación
Calle 24 A # 59 - 42 Edificio T3 Torre 4 Piso 2.
Ciudadela Empresarial Sarmiento Angulo
Ciudad

REFERENCIA: Observaciones Informe de Evaluación Preliminar Del CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO NO. VJ-VGC-CM-019-2015 QUE TIENE POR OBJETO "CONTRATAR LA INTERVENTORÍA INTEGRAL QUE INCLUYE PERO NO SE LIMITA A LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ECONÓMICA, FINANCIERA, CONTABLE, JURÍDICA, ADMINISTRATIVA, OPERATIVA, MEDIO AMBIENTAL Y SOCIO PREDIAL DEL CONTRATO DE CONCESIÓN BAJO UN ESQUEMA DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA QUE SE DERIVE DE LOS PROCESOS Nos. VJ-VE- APP-IPV-007-2015, VJ-VE-APP-IPB-002-2015, VJ-VEAPP-IPV-006-2015 y VJ-VE-APP-IPV-005-2015".

Respetados Señores.

El suscrito **HUGO ALFREDO POSSO MONCADA**, identificado con la cédula de ciudadanía N° 88.197.628 de Cúcuta, actuando en mi condición de Represente Legal de la Sociedad **GRUPO POSSO S.A.S** y a la vez en mi condición de Representante Legal del Proponente N° 12 **CONSORCIO GP - JGP**, conformado por las firmas **JOSE GUARDO POLO**. Y **GRUPO POSSO S.A.S**. Por medio de la presente damos a conocer nuestras observaciones y aclaraciones al Informe de Evaluación y la Matriz Jurídica:

1. Se solicita respetuosamente a la ANI, se amplíe el plazo de hacer observaciones al informe de evaluación del concurso me méritos de la referencia, hasta que esta entidad nos suministre la totalidad de la información de las actas de recibo parcial. Interventoría solicitadas bajo derecho de petición, teniendo el tiempo necesario para realizar las respectivas observaciones, a fin de que no se les sean adjudicados a empresas que no están cumpliendo con la normatividad vigente en materia laboral.
2. En base a la respuesta recibida del Ministerio de trabajo con referencia al Concurso de Méritos Abierto N° VJ-VGC-CM-013-2015 Interventoría Contrato de Concesión bajo el esquema de APP de iniciativa pública cuyo objeto es "Realizar los estudios y diseños definitivos, financiación, gestión ambiental, predial y social, construcción,

mejoramiento, rehabilitación, operación, mantenimiento y reversión del corredor vial Bucaramanga – Barrancabermeja – Yondó” cuyo presupuesto oficial es de: Veintiséis mil ciento ochenta y un millones veintitrés mil cien pesos (\$ 26.181.023.100.00), en la cual el Ministerio de trabajo establece que no es responsabilidad de este Ministerio la verificación de la validez del certificado de personas con discapacidad PcD, durante el proceso de evaluación de las ofertas dado que el Ministerio de Trabajo hace la respectiva verificación de los criterios establecidos en el artículo 24 de la ley 361 de 1997, con el fin de otorgar el certificado de PcD, por lo cual no es responsabilidad del ministerio de trabajo, es responsabilidad de la agencia nacional de infraestructura hacer la debida verificación de la valides de este certificado en el proceso de evaluación de las ofertas, dado que es la entidad la que tiene en su poder la información necesaria para la verificación de la validez de ese certificado de PcD, según lo establece la tercera Advertencia la cual indica: **“La presente certificación se encuentra limitada al control posterior que puede realizar este ministerio para verificar las condiciones inicialmente certificadas”**, (el subrayado es nuestro).

Por lo anterior es responsabilidad de la ANI hacer la debida verificación en los archivos de la entidad verificando si las empresas que aportan el certificado de PcD tienen contratos en ejecución con la ANI y de ser así verificar si la cantidad de personas en que tendrían que tener en nómina necesarias para la ejecución de esos proyectos no disminuirían el 10% del mínimo del PcD, teniendo en cuenta que no se puede contratar a nombre de consorcios y uniones temporales.

Es decir si para el presente proceso presentaron el certificado emitido por el Ministerio de Trabajo y cuentan con una nómina de 10 personas de las cuales 2 son PcD tendrían un porcentaje del 20% superior al 10% mínimo exigido por el artículo 24 de la ley 361 de 1997, no obstante al momento de la verificación en los archivos de la entidad se evidencia que esta empresa tiene un contrato en ejecución para el cual el personal mínimo requerido con una dedicación del 100% es de 25 personas, se evidenciaría que al momento de la evaluación de la oferta el certificado no sería válido dado que si sumamos estas 25 personas a las 10 que están en nómina tendrían un total de 35 personas en nómina de las cuales 2 son PcD y con un porcentaje de PcD en nómina de 5.71%, el cual es mucho menor al 10% requerido por la Ley 361 de 1997. De otra forma el proponente podría decir que el personal que tiene en nómina es el que está utilizando para la ejecución del proyecto, con lo cual se evidenciaría que no está contratando el personal necesario para la ejecución de este. Con lo cual la entidad debe remitir copia de esta información al Ministerio de Trabajo para que este tome las medidas necesarias puesto que ya tendría los medios necesarios para proceder, de otra forma el ministerio de trabajo no puede tomar roles de investigadores ya que estarían extralimitando sus funciones pero si la ANI lo provee de la información necesaria para actuar este está en la obligación de tomar todas la medidas correctivas según sea el caso.



3. El Ministerio de Trabajo va a crear el Grupo Prevención investigación vigilancia y control PIVC como medida preventiva para el caso del Concurso de Méritos Abierto N° VJ-VGC-CM-013-2015 referente al proceso que se lleva en curso con la empresa SESAC, tanto como para otros casos de verificación los cuales la ANI al hacer la respectivas verificaciones en su base de datos podrá evidenciar y denunciar ante este grupo de control.

4. Se reitera que es responsabilidad del comité evaluador que ante las denuncias colocadas en el Ministerio de Trabajo y ante los entes de control. Y se le gace la petición que la ANI suspenda la adjudicación y haga las debidas verificaciones de los archivos que reposan en la entidad, teniendo en cuenta que bajo derecho de petición se suministró la información de los particulares empleadores que presentan el certificado de PcD y tienen contratos en ejecución con la ANI y están participando en el proceso de la referencia.

5. Se anexa copia del radicado de salida 205-305-023175-1 en la cual la ANI nos indica que el día 30 de octubre nos dará la información solicitada de los derechos de petición con número de radicados 205-409-056937-2 del 09/09/2015 y 2015-409-057827-2 del 11/09/2015, no obstante no nos ha dado el valor de dichas copias o el medio necesario para acceder a esta información. Con esta información podríamos evidenciar:
 - A) Cuales empresas están contratando a nombre de consorcios y uniones temporales.
 - B) Cuales empresas se están ganando los contratos a nombre de una mipyme y están contratando el personal a nombre de la matriz lo cual está prohibido en el pliego de condiciones y en el ANEXO 6 COMPROMISO DE VINCULACIÓN DE PERSONAL OBLIGATORIO.
 - C) Se podrá verificar este siguiente supuesto EXISTE LA REMOTA Posibilidad pero existe de que con una misma planilla de nómina se estén presentando los reportes a varios contratos

6. Se anexa el concepto de Colombia Compra Eficiente por solicitud de FUNDACIÓN POSSO en el cual se establece de manera clara concreta y precisa los especialista no tiene un porcentaje de dedicación máximo , pero los que tienen dedicación del 100% al tenor de lo establecido en la jurisprudencia colombiana son de dedicación exclusiva para un proyecto, de igual manera lo indica en la minuta del contrato en el CAPÍTULO III - Personal del Interventor - CLÁUSULA 3.1. Personal del Interventor se establece en los literales b Y c lo siguiente:

(b) Así mismo, el Interventor se compromete a que como mínimo el personal técnico y de operaciones que de conformidad con lo establecido en el presente Contrato y en la Propuesta tenga una dedicación exclusiva y de tiempo completo, deberán



estar ubicados en la zona en donde se llevan a cabo las obras 26 de Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento y las Obras de Mantenimiento del Contrato de Concesión correspondiente (Subrayado nuestro)

(c) En particular, el Director del Proyecto, y los Subdirectores, que deberán ser nombrados por el LIDER, deberán permanecer en las zonas en donde se llevan a cabo las Obras de Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento y las Obras de Mantenimiento del contrato de concesión, de acuerdo a la etapa en la cual se encuentre dicho contrato de concesión como mínimo en las dedicaciones ofrecidas en la Propuesta para poder ejercer control directo de las actividades que se desarrollen mensualmente. (Subrayado nuestro)

Por lo anterior se solicita se verifique cuales profesionales están con dedicación mayor al 100% en más de un proyecto con la ANI y de encontrarse irregularidades se procedan a hacer la respectivas denuncias ante los entes de control y trasladar esta información al Ministerio de Trabajo.

7. Se anexa cuadró de los contratistas que se han favorecido del artículo 24 de la Ley 361 de 1997, los cuales tienen contratos en ejecución con la ANI, Presento la siguiente solicitud vía petición infundado en las siguientes normas:

El segundo inciso del artículo 13 del Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, modificado por el artículo 1 de la ley estatutaria 1755 del 2015, que regula el derecho constitucional fundamental de petición, dispone:

"toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades, implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo, mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar el reconocimiento de un derecho; la intervención de una entidad o funcionario; la resolución de una situación jurídica; la prestación de un servicio; requerir información; consultar, examinar y requerir copia de documentos; formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos; por su parte el artículo 15 del mismo CPACA, modificado también por el artículo 1 de la ley estatutaria 1755 del 2015, dispone en su primer inciso a saber: "artículo 15 presentación y radicación de peticiones: las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma o por escrito y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, los recursos se presentaran conforme las normas especiales de este código".

Por lo anterior solicito de manera respetuosa a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, se coteje la información de la ANI, AERONÁUTICA E INVIAS para que haya una mayor pluralidad no de oferentes sino de contratistas, la ANI está partiendo del principio de la buena fe y está permitiendo que muchos contratos queden concentrados en un número pequeño de contratistas.



Por lo anterior estoy dispuesto a hacer las respectivas denuncias ante los entes de control pero se requiere la información de la ANI, y que esta conozca estudie y analice los conceptos del ministerio de trabajo, en donde responsabiliza a la ANI las posibles conductas oportunistas que no haya detectado aún más cuando se está poniendo en alerta y se están haciendo las respectivas quejas.

8. El artículo 19 ley 1739 de 2014 por la cual la empresa SESAC afirmo que no estaban faltando a la ley es una mala interpretación y un exabrupto jurídico en contra de las leyes laborales, por lo cual la ANI no puede dejar que hechos como esté sigan sucediendo.

NOTIFICACIONES

La respuesta a esta petición, así como cualquier información que ustedes puedan necesitar puede remitirse a:

Dirección: Transversal 60 (Avenida Suba) N° 115-58 Oficina 613 Torre B Centro
Ilarco, Bogotá D. C.
Teléfono: (1) 2536417

Atentamente,


HUGO ALFREDO POSSO MONCADA
C.C. N° 88.197.628 de Cúcuta
Representante Legal de la sociedad GRUPO POSSO SAS

- C.C
1. Presidente de la Republica de Colombia – Dr. Juan Manuel Santos Calderón
 2. Vicepresidente de la Republica de Colombia – Dr. German Vargas Lleras
 3. Ministro de Trabajo – Dr. Luis Eduardo Garzón
 4. Viceministro de Empleo Y Pensiones – DR. LUIS ERNESTO GOMEZ LONDOÑO
 5. Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección – DR. ENRIQUE BORDA VILLEGAS
 6. Coordinación del Grupo atención de Ciudadano y Trámites de la oficina del Ministerio de Trabajo Territorial Bogotá D. C. – Dr. Roman Ernesto Díaz Jiménez
 7. Coordinación del Grupo Prevención Investigación vigilancia y control PIVC del Ministerio de Trabajo – Dr. Cesar Quintero

Tv 60 (Avda. Suba) N° 115-58 Oficina 613 Tel: (1) 2536417-(1) 6243849
E-mail: gerencia@happingenieria.com direccioncomercial@grupoposso.com.co
comercial@grupoposso.com.co
Bogotá D.C.

ANEXO (124 folios)

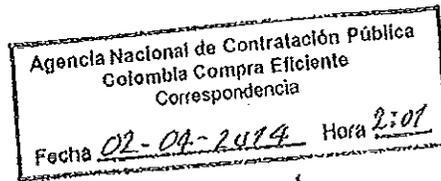
1. Concepto emitido por Colombia Compra Eficiente
2. Concepto Abogado Rafael Barrera de la capacidad jurídica de los Consorcios y Uniones Temporales
3. Conceptos de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Trabajo
4. Sentencia de unificación magistrado Mauricio fajardo
5. Comunicado emitido por el Doctor ENRIQUE RIVEIRA BORNACELLI Secretario Privado de Presidencia de la Republica
6. Respuesta revocatoria directa Concurso de Méritos Abierto N° VJ-VGC-CM-013-2015
7. Respuesta derecho de petición Ministerio de Trabajo
8. Copia artículo 19 ley 1739 de 2014
9. listado de particulares empleadores que se han beneficiado de la ley 361 de 1997 los cuales tienen contratos en ejecución con entidades como son ANI, IDU, AERONAUTICA, INVIAS, entre otras entidades estatales
10. listado de procesos adjudicados donde se identificó los empleadores particulares que se benefician de la ley 361 de 1997
11. relación de la información otorgada por el Ministerio de Trabajo de particulares que se benefician de la ley 361 de 1997

FP-034-2014

Bogotá D.C., 31 de marzo de 2014.

Señores
COLOMBIA COMPRA EFICIENTE
Atn Dra. Lina Jiménez Ríos
Gestor Subdirección de gestión Contractual
Carrera 7 No. 26-20 Piso 17. Edificio Tequendama
Bogotá D.C.

ASUNTO: DERECHO DE PETICIÓN



Cordial saludo:

Yo, HUGO ALFREDO POSSO MONCADA, identificado con cédula de ciudadanía número 88.197.628 expedida en el municipio de Cúcuta, Representante Legal de FUNDACIÓN POSSO, con Nit 900.684.579-1, ubicada en la Transversal 60 No. 115 - 58 Oficina 613 Torre B Centro Ilarco, en ejercicio del derecho de petición que consagra el artículo 23 de la Constitución Nacional y las disposiciones pertinentes del Código Contencioso Administrativo, respetuosamente solicito se emita concepto acerca de las interrogantes planteados en el presente escrito:

1. En los contratos de prestación de servicios celebrados directamente entre profesionales y la Entidad Estatal debe establecerse el porcentaje de dedicación entre las partes? ; de no ser así por favor justificar; es decir, establecer mediante concepto debidamente motivado en el sentido de cómo se controla que un profesional que presta sus servicios profesionales o de apoyo a la gestión de una entidad estatal y como se debe controlar el exceso en sus porcentajes de dedicación (puesto que no puede tenerse dedicaciones mayores al 100 % en nuestro concepto) sin que se genere un posible detrimento del erario.
2. Para el caso hipotético en que un profesional que tiene un contrato de prestación de servicios y/o contrato laboral con dedicación del 100 % para un proyecto específico en que una empresa privada a su vez le presta sus servicios a una entidad estatal con este profesional; se entiende que dicho profesional tiene la exclusividad para ese contrato y la entidad estatal debe garantizar que este profesional no labore en otros proyectos estatales?. Y por lo tanto no puede celebrar otros contratos de prestación de servicios y/o contratos laborales con dedicaciones adicionales al 100 %.

Se reitera la necesidad de que el concepto emitido por la agencia sea debidamente motivado para lograr establecer si se presentaría un posible detrimento al erario por

permitirse a profesionales laborar en varios contratos con empresas privadas que los contratan para adelantar contratos de obra pública y/o contratos de consultoría y/o contratos de prestación de servicios con entidades estatales, conllevando así un posible detrimento del erario por tener a través de empresas privadas personas que prestan sus servicios profesionales con dedicaciones mayores al 100 % de manera simultánea para entidades estatales.

3. Un Profesional que ostenta los cargos de especialista y/o director y/o coordinador de proyectos y/o asesor puede participar en varios contratos con el Estado simultáneamente excediendo el 100% de dedicación sin que esto genere un posible detrimento del erario? Por ejemplo se establece la siguiente hipótesis para que la agencia se pronuncie mediante concepto debidamente motivado para aclarar si en este caso se presentaría o no un posible detrimento del erario, a saber:

Una misma persona en el mismo lapso de tiempo se presenta desarrollando de manera simultánea los siguientes cargos mediante contratos de prestación de servicios y/o laborales en los proyectos adelantados por entidades estatales y/o mixtas:

- Especialista dentro de un contrato de obra de una firma privada con el Estado comprometiéndose mediante carta de intención y con base en la propuesta económica y el pliego de condiciones que la dedicación de este profesional sería del 50%.
- Adicionalmente realiza actividades como Especialista dentro de un contrato de estudios y diseños de una empresa privada con una entidad estatal y comprometido con una carta de intención y un pliego de condiciones a tener una dedicación del 30%
- Conjuntamente es el Director en un contrato de interventoría con el Estado donde se comprometió mediante la suscripción de una carta compromiso y según lo pactado entre las partes a tener una dedicación mínima del 40%
- Igualmente como Especialista contratado directamente por la modalidad de prestación de servicios con una entidad pública donde se estableció que tenía que apoyar a la gestión de la entidad en medio tiempo; es decir el 50% de dedicación
- Finalmente en el mismo lapso de tiempo desarrolla el cargo de Coordinador de proyectos con determinada empresa privada con un 50% de dedicación

Para concluir finalmente en este ejemplo que un profesional en un periodo de tiempo determinado, hipotéticamente hablando del 6 de enero de 2013 a 6 de diciembre de 2013; es decir durante 11 meses, adelantó actividades en contratos con la empresa privada y directamente con entidades estatales un porcentaje de dedicación del 220 %, lo cual en nuestro concepto generaría un posible detrimento del erario al tener dedicaciones superiores al 100 %, acaparando una mayor cantidad de cargos dentro de los diferentes proyectos y propiciando de esta forma la posibilidad de que otros profesionales no tengan la oportunidad de prestar sus servicios al estado.

4. Si la respuesta de la entidad es que no se pueden superar las dedicaciones del 100% en prestación de servicios para las entidades estatales pactadas contractualmente, esto

configuraría un detrimento a Erario?; se requiere que el concepto emitido por la agencia sea debidamente motivado.

5. Anexar copia simple de los decretos y/o leyes y/o conceptos y/o circulares y/o resoluciones y/o actos administrativos y/o directivas presidenciales, u otros documentos donde se establece que un profesional no puede exceder el 100% de dedicación en contratos de prestación de servicios para ejecutar sus actividades para entidades estatales a través de la empresa privada para las actividades de consultoría, construcción de obra pública, concesiones y Asociaciones Publico Privadas - APPs. En caso de no existir ninguna normatividad y/o documento alguno de los solicitados en este numeral, se requiere de manera respetuosa establecer mediante concepto debidamente motivado la justificación de si se presentaría un posible detrimento del erario por parte de los profesionales que se comprometen con las empresas privadas y con entidades estatales a desarrollar sus servicios con dedicaciones superiores del 100 %. Y establecer de manera taxativa mediante concepto debidamente motivado enunciando y definiendo cuales son los casos excepcionales en que se permite que un profesional prestar sus servicios con dedicaciones superiores al 100 %.

Lo anterior dado que la fundación posso tiene dentro de sus objetivos velar por la transparencia y la igualdad en los procesos de selección y en la etapa contractual. Y con los conceptos y documento solicitados se podría desarrollar una información a las entidades estatales que no controlan las dedicaciones del personal que labora directa e indirectamente en contratos y/o proyectos estatales.

NOTIFICACIONES

Recibiré respuesta a la petición expuesta en el presente documento en la siguiente dirección: Transversal 60 No. 115 – 58, Centro ILARCO, Torre B, Oficina 613.

Agradezco comedidamente su atención y en espera de una respuesta a la menor brevedad posible, quedo de ustedes.

Cordialmente,


HUGO ALFREDO POSSO MONCADA
C.C. No. 88.197.628 de Cúcuta

c.c. Consecutivo





Colombia Compra Eficiente

Bogotá, 1 de agosto de 2014

Señor:
Hugo Alfredo Posso Moncada
Fundación Posso
Transversal 60 No. 115-58
Torre B, Oficina 613
Centro Ilarco
Ciudad

Vigencia: 2014 - Consecutivo: R-1462
Sede: GRUPO POSSO
Fecha de Radicación: 06/08/2014-10:34 AM
Resumen: FUNDACION POSSO-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE
Remite: COLOMBIA COMPRA EFICIENTE
Persona que Firma: LINA JIMENEZ RIOS
Radicador: DIANA ALEXANDRA BELTRAN

ESTE RECIBIDO NO SIGNIFICA ACEPTACION

Asunto: Respuesta Derecho de Petición FP-034-2014

Estimado señor Posso:

Colombia Compra Eficiente, en cumplimiento del numeral 5° del artículo 3° del Decreto 4170 de 2011 da respuesta a su consulta sobre la dedicación exclusiva.

Pactar o no un porcentaje de dedicación en un contrato de prestación de servicios es decisión de la Entidad Estatal y del profesional, teniendo en cuenta la autonomía de la voluntad de las partes¹. Sin embargo, es importante señalar que la Corte Constitucional ha establecido que los contratos de prestación de servicios profesionales celebrados por las Entidades Estatales no pueden tener una dedicación exclusiva o de tiempo completo (100%)², a menos que exista una excepción legal que lo permita.

Esta misma prohibición no puede extenderse a los contratos de prestación de servicios profesionales entre personas privadas, teniendo en cuenta que no existe una norma que prohíba o limite dicha circunstancia.

Si el contrato celebrado es un contrato laboral, el artículo 26 del Código Sustantivo del Trabajo admite la posibilidad de celebrar varios contratos de trabajo, siempre y cuando no se pacte una cláusula de exclusividad.

Ahora bien, en relación a la posibilidad que un mismo profesional comprometa su tiempo para la ejecución de varios proyectos frente a Entidades Estatales, es importante señalar que la relación contractual es entre el Contratista y el profesional, y por lo tanto, es una relación de derecho privado, y aplicarían las hipótesis antes descritas sobre los contratos de prestación de servicios o contratos laborales.

Adicionalmente, el Consejo de Estado ha establecido que rechazar una oferta porque el Proponente ofrece el mismo equipo de trabajo para varios Procesos de Contratación es un limitación que no tiene sustento legal, y por lo tanto, atentan contra lo establecido en el artículo 5

¹ Ley 80 de 1993. Artículo 13. Ver también: Código Civil. Artículo

² Corte Constitucional. Sentencia C-094 de 2003. M.P.: Jaime Córdoba Triviño. Fundamento No. 5.c. Ver también: Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección segunda, Subsección "b". Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Bogotá, D.d., diecisiete (17) de noviembre de dos mil once (2011). (0973-11).

1



PROSPERIDAD
PARA TODOS

Tel. (+57 1) 795 6600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

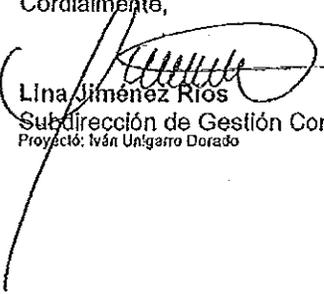


de la ley 1150 de 2007, al ser una casual de rechazo que no sirve para comparar las ofertas de los proponentes³.

Finalmente, le indicamos que la estrategia de Colombia Compra Eficiente está encaminada a obtener mayor valor por el dinero público en el sistema de compra y contratación pública de Colombia, en el entendido que la compra y la contratación es un asunto estratégico para el Estado Colombiano

Colombia Compra Eficiente atiende esta consulta en cumplimiento del numeral 5° del artículo 3° del Decreto 4170 de 2011, en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo cual la presente comunicación no compromete la responsabilidad de ésta entidad ni es de obligatorio cumplimiento. Estaremos atentos a atender cualquier solicitud adicional sobre la materia.

Cordialmente,


Lina Jiménez Ríos
Subdirección de Gestión Contractual
Proyectó: Iván Unigarro Dorado

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. C.P.: Hernán Andrade Rincón. Bogotá D.C. veinticinco (25) de junio de 2014 (33319). Fundamento No. 3.3



LA CAPACIDAD DE LOS CONSORCIOS Y LAS UNIONES TEMPORALES

ESTUDIO JURÍDICO

Los abogados siempre tuvimos impresa en la mente con cincel, desde que iniciamos la carrera en la universidad, que la capacidad jurídica sólo era atribuible a las PERSONAS, de tal suerte que aquello que no tuviese la categoría de PERSONA no tenía ni podía tener ni se podría atribuirle capacidad jurídica.

Tal idea se ha visto especialmente reforzada por el contenido de normas tales como los textos de los artículos 13 y 14 de la Constitución Política y 1502 a 1504 del Código Civil, dado que en ellos sólo se habla de personas.

La CAPACIDAD tiene dos grandes categorías: una es la llamada CAPACIDAD DE GOCE y la otra la denominada CAPACIDAD DE EJERCICIO o capacidad legal o capacidad negocial.

La CAPACIDAD DE GOCE puede definirse como la capacidad o aptitud para ser titular de derechos y obligaciones y la tienen, sin excepción, todas las personas ya sean naturales o jurídicas. Podemos decir que esta capacidad está consagrada en los artículos 13 y 14 de la Constitución Política.

La CAPACIDAD DE EJERCICIO (o legal o negocial) es la capacidad o aptitud para crear, modificar, o extinguir derechos y obligaciones. De ella tratan, principalmente, los arts. 1502 y 1503 del Código Civil.

C. POL. ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.
(.....)

C. POL. ARTICULO 14. Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

CÓDIGO CIVIL, ARTICULO 1503. PRESUNCIÓN DE CAPACIDAD. Toda persona es legalmente capaz, excepto aquéllas que la ley declara incapaces.

CÓDIGO CIVIL, ARTICULO 1502. REQUISITOS PARA OBLIGARSE. Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario:

- 1o.) que sea legalmente capaz.
- 2o.) que consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio.
- 3o.) que recaiga sobre un objeto lícito.
- 4o.) que tenga una causa lícita.



La capacidad legal de una **persona** consiste en poderse obligar por sí misma, sin el ministerio o la autorización de otra.

Y puesto que la capacidad tiene su manifestación más frecuente en la celebración de contratos, recordemos la noción de contrato:

CÓDIGO CIVIL, ARTÍCULO 1495. Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas.

Puede observarse que las normas sobre capacidad y la definición de contrato hablan con referencia a las **personas** solamente y de allí que la interpretación inmediata es que para poder tener capacidad se requiere ser persona. Además esa es la posición fácil, por ser la tradicional, antigua, y por ser la aparentemente más lógica cuando uno se pregunta ¿Quiénes tienen capacidad? La sola pregunta ya involucra necesariamente la idea de persona puesto que la palabra "quiénes" ya excluye las cosas y eso facilita y lleva a la respuesta: las personas.

Dentro de este escenario y habida cuenta que según el artículo 73 del Código Civil las personas son naturales o jurídicas, siempre afirmamos que la capacidad jurídica (de goce y de ejercicio) sólo podía predicarse de las personas naturales y de las personas jurídicas. De acuerdo con el Código Civil dichas personas se definen:

Persona natural. **Art. 74 del C.C.** Son personas todos los individuos de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición.

Persona jurídica. **Art. 633 del C.C.** Se llaman persona jurídica, una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente.

Puesto que los consorcios y las uniones temporales, de acuerdo con su definición legal respecto de la contratación estatal (art. 7º de la L.80/93), no son otra cosa que la presentación conjunta de una misma propuesta por dos o más personas para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato (estatal, se entiende), y vistas desde el punto de vista del derecho privado no son cosa distinta que un contrato de colaboración empresarial, hay acuerdo total en que los consorcios y uniones no son personas. La discusión ha sido sobre si esas "no personas" podían o no ser revestidas de capacidad legal como lo hizo el artículo 6º de la Ley 80, es decir, si la esta norma era inconstitucional o no.

La jurisprudencia, como veremos, ha definido ya que es constitucional (exequible) porque la atribución de capacidad es materia que la Constitución no se reservó para sí sino que la asignó a la ley.

Ahora el debate es cuál es la extensión de la capacidad de los consorcios y uniones, lo cual también empieza a definirse jurisprudencialmente, como veremos aquí. Tal definición es muy importante puesto que la práctica, en



especial la de las empresas de ingeniería, ha tomado por mal rumbo, a causa de ausencia de asesoría jurídica o de la mala prestación de a misma por parte de los abogados. La sensación que se palpa, cuando se habla de este tema entre los medios de la contratación estatal, es que "aunque está mal, todo anda bien porque no pasa nada". No demora, sin embargo, que algún contratista empiece a pagar los platos rotos y cada uno espera que no sea él el primero.

LA CAPACIDAD EN LOS ESTATUTOS CONTRACTUALES PÚBLICOS

El Decreto-Ley 150 de 1976.

En la misma línea de pensamiento anotada arriba, según la cual sólo las personas tienen capacidad, estaban los dos estatutos de contratación pública anteriores a la Ley 80/93, como fueron el Decreto-Ley 150 de 1976 y el Decreto-Ley 222 de 1983. Veamos:

D.L. 150/76, "Artículo 2º. De quienes son capaces de contratar. Son capaces para contratar con las entidades a que se refiere el artículo anterior, las **personas** consideradas como tales en las disposiciones legales vigentes.

Y en "el artículo anterior", o sea en el 1º, solamente se mencionaban entidades estatales que tenían personería jurídica, a saber, la Nación (cuyo representante legal es el Presidente y por ello firmaba los contratos de los ministerios y los departamentos administrativos, salvo aquellos que el Presidente les delegara), los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. No estaban las entidades departamentales ni municipales ni distritales por cuanto el decreto sólo regulaba la contratación de "la Nación y sus entidades descentralizadas". En cuanto a los consorcios (no se llamaban así y no existían las uniones temporales), se tenía:

D.L. 250/76, "Artículo 3º. De los casos en que varias personas pueden proponer conjuntamente. Cuando se considerare que de la ejecución conjunta de una obra se derivan beneficios para la entidad contratante, ésta dispondrá que dos o más personas pueden formular una misma propuesta.

Nótese que lo que luego se llamaron consorcios, aquí, uniendo el título del artículo con su contenido, se llamarían simplemente "*propuestas conjuntas para la ejecución de un contrato de obra*", y que ello sólo era posible si la entidad autorizaba tal modalidad para el proceso concreto y sólo podía ser para contratos de obra. De acuerdo con el artículo 2º, no tenían capacidad para contratar con el Estado pues sólo lo estaban las personas y de acuerdo con el art. 3º no eran personas sino que sólo eran una modalidad de formular la propuesta.

El Decreto-Ley 222 de 1983.

Vino luego el Decreto-Ley 222 de 1983. Igual que su antecesor, sólo regulaba la contratación de la Nación y sus entidades descentralizadas. Así mismo, en su artículo 1º sólo se incluían las entidades del orden nacional que tenían la categoría de personas jurídicas, si bien incluyendo a las Superintendencias pero anotando que se aplicaba a los contratos que ellas celebraran por conducto de los Ministerios a los cuales estuviesen adscritas. El artículo 2º reiteraba lo del 2º de su antecesor:

D.L. 222/83, ARTICULO 2o. DE QUIENES SON CAPACES DE CONTRATAR -
Son capaces para contratar con las entidades a las cuales se aplica este estatuto, las personas consideradas como tales en las disposiciones legales vigentes.

En cuanto a las propuestas conjuntas, se mantuvo el mismo criterio que en su decreto antecesor, pero se le asignó a esta figura el nombre de "consorcio", y ya era posible no sólo para los contratos de obra sino para cualquier contrato y se mantuvo que su procedencia debería ser previamente autorizada por el representante legal de la entidad y consignarse en el pliego de condiciones respectivo. Finalmente, se estableció que la responsabilidad por la celebración y ejecución del contrato, en el caso del consorcio, sería solidaria entre sus integrantes. Veamos:

ARTICULO 3o. DE LOS CASOS EN QUE VARIAS PERSONAS PUEDAN PROPONER CONJUNTAMENTE - Cuando se considere que de la ejecución conjunta de un contrato se derivan beneficios para la entidad contratante, ésta podrá autorizar que dos o más personas puedan presentar conjuntamente la misma propuesta, generándose así el consorcio.

ARTICULO 4o. DE LA PRESENTACIÓN CONJUNTA DE PROPUESTAS - La autorización para presentar propuestas en los términos del artículo anterior deberá ser otorgada por el representante legal de la entidad con anterioridad a la apertura de la licitación o concurso de méritos o la celebración del contrato, según el caso.

En el pliego de condiciones o en la invitación deberá figurar expresamente la posibilidad de proponer conjuntamente y no podrá ser motivo de adendo.

ARTICULO 5o. DE LA RESPONSABILIDAD DEL CONSORCIO - Las personas a quienes en el evento previsto en los artículos anteriores se les adjudicara un contrato, responderán solidariamente por su celebración y ejecución.

Vemos que el consorcio sigue siendo simplemente la presentación conjunta de una misma propuesta por dos o más personas y no se le confiere capacidad de contratación (capacidad de ejercicio) y tampoco capacidad de goce (titularidad de derechos y obligaciones, pues todas continúan en cabeza de sus integrantes como deudores solidarios). Al no tener capacidad de goce ni de ejercicio, tampoco tienen capacidad para comparecer en juicio, es decir, no pueden demandar ni ser demandados, sino que quienes deben demandar (o pueden ser demandados) son los integrantes del consorcio, no el consorcio. Tampoco se les pide la designación de un representante y entonces, de hecho, se firmaba por todos los representantes legales de los integrantes que eran



personas jurídicas y por los integrantes personas naturales o bien por un apoderado designado por todas ellas, que era lo más usual.

La Ley 80 de 1993.

En el año 1993 se expidió la Ley 80 de dicho año y en ella aparecen cambios fundamentales en la materia que nos ocupa.

Por una parte, ya no es el estatuto contractual de las entidades del orden nacional, sino que pretende ser el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, según se expresa en su enunciado, en todos los órdenes. Pretende, decimos, porque siguieron existiendo regímenes especiales de contratación.

De otra parte, en el artículo 1º se hace una extensa enumeración de las entidades a las cuales se les aplica el Estatuto, y en ella, para sorpresa de los abogados, aparecen incluidas dependencias de entidades estatales, dependencias que obviamente no tienen personería jurídica puesto que ella radica en la entidad de la cual tales dependencias forman parte.

Dice esta ley en su artículo 1º que ella rige los contratos de "**las entidades estatales**" y en el 2º, que define qué se entiende por tales, en su numeral 1º literal a), incluye como "**entidades estatales**" a dependencias de entidades y a otros entes que no tienen personería jurídica, es decir que no son personas, tales como por ejemplo, las "regiones", las "provincias", las "áreas metropolitanas", los "territorios indígenas" y en el literal b) ibídem incluye el Senado, la Cámara, los Ministerios, la Contraloría General, las departamentales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, las unidades administrativas especiales (antes ninguna tenía personería), etc. y al final de este literal expresó "*y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la Ley otorgue capacidad para celebrar contratos.*"

Y la primera ley que corre a otorgarle capacidad de contratación a los precitadas "no personas" y a los innominados "organismos y dependencias del Estado", es la propia Ley 80 puesto que en su artículo 6º señala quiénes pueden celebrar contratos "**con las entidades estatales**" que equivale a decir o es otra forma de decir que las "**entidades estatales**" pueden contratar con tales y cuáles, formas ambas que implican, lógica y necesariamente, darle a todos los citados en la definición de "entidades estatales" capacidad de contratación. Si decimos quiénes pueden celebrar contratos con Pedro, estamos a la vez afirmando que Pedro puede contratar con tales quienes.

En el artículo 11, numeral 3º, se otorga competencia para celebrar contratos a nombre de la respectiva entidad, a los correspondientes jefes, incluyendo a los de las dependencias sin personería jurídica, como por ejemplo el Presidente del

Senado, el de la Cámara, el Presidente Administrativo del Consejo Superior de la Judicatura y de sus Consejos Seccionales, etc.

Fueron demandados ante la Corte Constitucional, entre otras, las disposiciones de los arts. 2º, literal b) y 11 numerales 1 y 3 literales a) y b) de la Ley 80, por violación de un cúmulo de disposiciones constitucionales, teniendo en cuenta que incluían a dependencias sin personería jurídica y a jefes que no tenían la calidad de representantes legales, con fundamento en que tales dependencias no son personas jurídicas, que Colombia es un estado de derecho, fundado en el respeto del orden jurídico, uno de cuyos principios generales, quizá el más importante, es el que prescribe que "sólo la persona es sujeto de derecho y obligaciones" y sólo a quien es persona se le puede exigir el cumplimiento de obligaciones por ser la persona la que tiene capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones; que uno de los requisitos para que exista un contrato es el acuerdo de voluntades y sólo tienen voluntad las personas y esas personas deben tener la capacidad de obligarse y ser sujetos de derechos, por lo cual los artículos precitados eran, según la demanda, inconstitucionales.

Concluyó el demandante:

"Por tanto, las ramas del poder público, así como los organismos de control, no pueden actuar por sí solos, deben hacerlo a través de la Nación, que para todos los efectos es persona jurídica. Por esta razón, la ley acusada no puede concederles a los organismos mencionados en el literal b), una personalidad jurídica distinta a la de la Nación."

"Si no se goza de personería jurídica, no se tiene capacidad para contraer derechos y obligaciones. La capacidad es un atributo de la personalidad, por tanto, si falta ésta no puede gozarse de aquélla. Es por estas razones, que la ley 80 al otorgar capacidad para contratar a organismos que carecen de personalidad jurídica, vulnera el artículo 14 de la Constitución, al desconocer la personalidad jurídica de la Nación, y el artículo 150, numeral 9, al conceder a unos organismos que no constituyen el "Gobierno" la facultad de contratar."

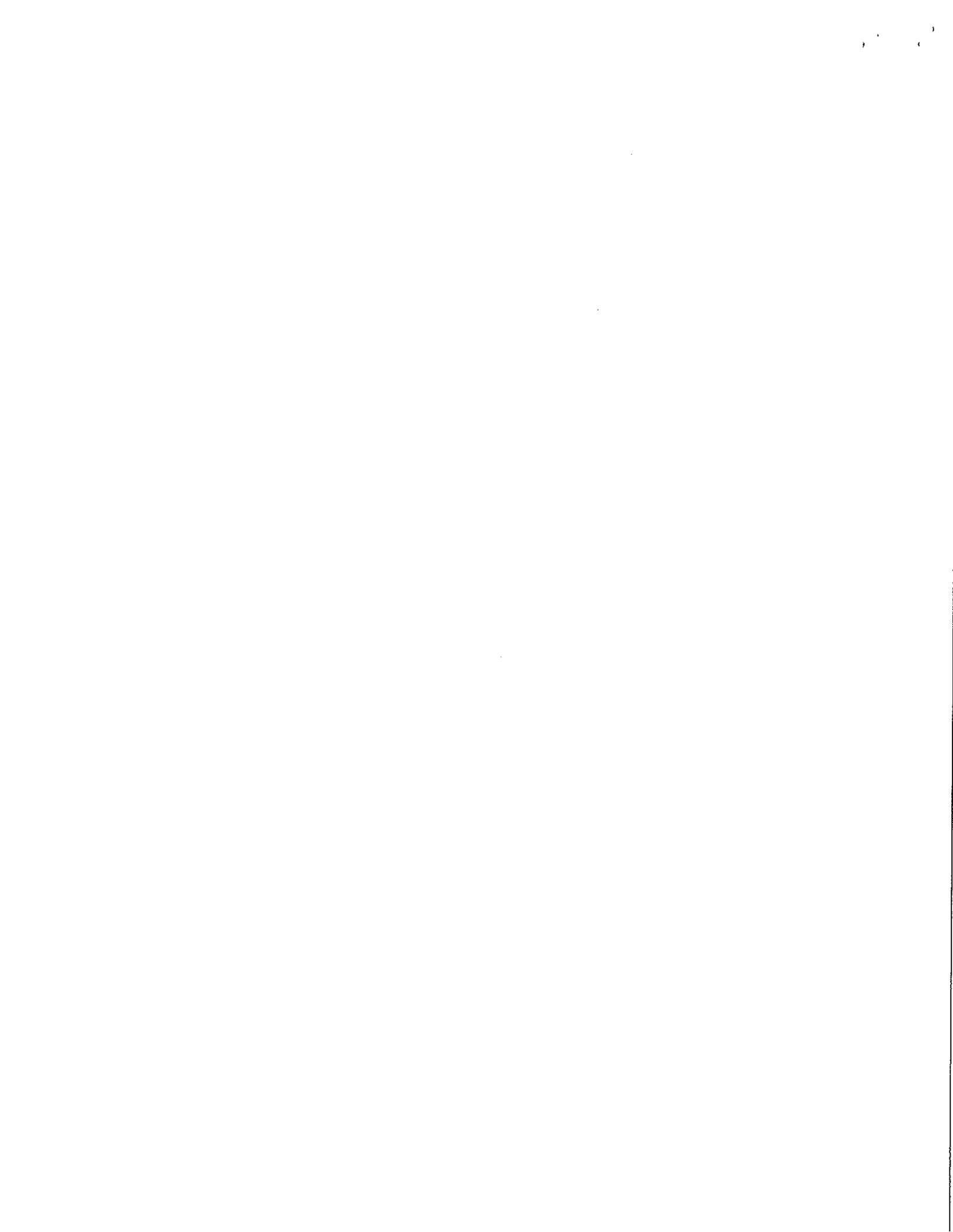
Admitía si el actor que una ley puede conferir personería jurídica a cualquiera de tales dependencias y organismos, pero siempre que lo haga de manera expresa y clara y no de una forma en que haya que deducirlo de interpretaciones.

Esta demanda se tramitó en el expediente D-513 y se falló mediante Sentencia C-374 de 1994 (25 de agosto), con ponencia de Jorge Arango Mejía. En ella se dijo:

"C. Análisis de las normas demandadas

No son necesarias abstractas lucubraciones para concluir que no le asiste razón al demandante, pues las normas acusadas se ajustan a la Constitución.

Sea lo primero decir que los artículos 2º. y 11 de la ley 80 de 1993, en los aspectos demandados son un cabal desarrollo de la Constitución. En efecto, veamos:



10.- Las entidades estatales están expresamente mencionadas en el artículo 352 de la Constitución, norma según la cual "Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar." (Negrillas fuera de texto)

Hay que recordar que la ley 80 dice en su artículo 2 que "para los solos efectos de esta ley" se denominan entidades estatales, con lo cual, evidentemente, se está refiriendo a la capacidad para contratar de que trata el artículo 352.

20.- Según el último inciso del artículo 150 de la Constitución, "Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional." Que fue, precisamente, lo que hizo el Congreso al dictar la ley 80, "Por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública."

Y es de elemental lógica, desde el punto de vista estrictamente jurídico, que en el mencionado estatuto se determine qué entidades estatales tienen capacidad para contratar y cuáles son los funcionarios que obran en sus respectivos nombres.

Hay que aclarar que, a primera vista, podría pensarse en una contradicción entre los artículos 352 y 150, inciso final. ¿Por qué? Porque la última parte de la primera norma establece que es la ley Orgánica del Presupuesto regulará "la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar", y, según el último inciso de la segunda, "Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional". Tal contradicción, sin embargo, es apenas aparente, como se explicará.

En la ley orgánica pueden hacerse definiciones sobre la capacidad de contratar, para efectos de la ejecución presupuestal. En el Estatuto General de Contratación, por el contrario, se hace la determinación concreta de los funcionarios que contratarán, como se ha hecho por medio de la ley 80 de 1993. No existe, pues, contradicción alguna.

30.- La asignación de competencias en el campo de la contratación, se hace, además, de conformidad con dos normas de la Constitución, así:

Primero.- El artículo 121, según el cual "Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuye la Constitución y la ley." En este caso, la ley 80 atribuye unas funciones a determinados funcionarios, en materia de contratación.

Segundo.- El artículo 122, de conformidad con el cual, "No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento..."

Por estos aspectos, en consecuencia, la demanda no está llamada a prosperar.

Citó también la Corte, otros argumentos de la misma corporación en otros fallos, entre los cuales destacamos pronunciamientos tales como el de que "... las funciones de ejecución administrativa y de representación en juicio no están supeditadas a la circunstancia que los entes respectivos sean personas jurídicas." y "Que la personalidad jurídica, así como la personería jurídica o de



representación y para comparecer en juicio, son de mera estirpe legal pero no de rango constitucional y pueden por tanto ser modificadas por la ley sin violar la Constitución" (Las subrayas no son de la sentencia)

Recordó también la Corte que el legislador de la Ley 80/93 dio capacidad a dependencias estatales que no son personas y competencia a sus jefes para contratar, no de manera accidental, sino plenamente consciente por cuanto en la Exposición de Motivos de la Ley 80 se dice:

"El proyecto respecto de la competencia para contratar alude a entidades estatales, sin que sean identificadas con la noción de personalidad jurídica. Lo anterior significa que al referirse a la competencia y por tanto, a los sujetos del contrato, no se "hable solamente de personas como ocurría en el pasado, sino por lo que hace al sector oficial de la contratación, a la parte pública del contrato, al extremo público del contrato hablamos de entidades públicas y al hablar de entidades públicas no es necesario que ellas tengan personería jurídica." (Gaceta del Congreso No. 75 de septiembre 23 de 1992, pág. 16)

Por lo anotado, la sentencia declaró exequibles las disposiciones acusadas.

Otra novedad que trajo la Ley 80/93, fue lo dispuesto en el artículo 6º, que es justamente la que da base al tema del presente estudio, norma que en su primer inciso determina:

Artículo 6o. De la capacidad para contratar. Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales, los consorcios y uniones temporales. (Nuestro el destacado)

La novedad aquí es que la ley les reconoce, de entrada, capacidad de contratación, vale decir capacidad de ejercicio o comercial, a los consorcios y a las uniones temporales, figuras ambas que define en el artículo 7º como la presentación conjunta de una misma propuesta por dos o más personas para la celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por las obligaciones del mismo, siendo la diferencia entre consorcios y uniones temporales únicamente el régimen sancionatorio aplicable, puesto que en las uniones las sanciones por incumplimiento se aplican exclusivamente al integrante incumplido y en proporción a su participación.

Es este un nuevo punto que hizo a muchos rasgarse las vestiduras, habida cuenta que a ambos tipos de asociación se les confiere capacidad sin tener personería jurídica.

Quienes entendieron que la capacidad es una potestad cuya asignación corresponde a la ley y que por tanto esta puede otorgarla, modificarla o quitarla, aceptaron inmediatamente esta situación, así algunos tuviesen reticencia frente al hecho de que la capacidad se le otorgara a unos entes que no tienen personería jurídica, y también, según vimos atrás, a dependencias de entidades estatales que, como tales, no tienen personería, la cual pertenece a las



entidades de las que esas dependencias forman parte, y a organismos que tampoco la tienen sino que antes debían contratar por intermedio de la entidad a la cual están adscritas y, finalmente, que se les diese capacidad de contratación a los jefes de tales dependencias.

Para el caso de los consorcios y uniones temporales, pronto vino la jurisprudencia a pronunciarse sobre el tema, siendo la tesis del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional que el artículo 6° de la Ley 80 les dio a ellos capacidad para presentar propuestas y para celebrar contratos, exclusivamente, con las entidades estatales mas no para comparecer en juicio como demandantes o demandados, tesis en virtud de la cual los consorcios y las uniones temporales que demandaban en esa condición, se encontraron con la inadmisión de la demanda por falta de personería en el demandante (falta de capacidad para ser parte, falta de capacidad para comparecer en juicio o personería adjetiva o falta de legitimación en la causa), y así mismo quienes demandaban a los consorcios y uniones sufrían la inadmisión por falta de lo acabado de enunciar pero en el demandado, teniendo en tales casos que instaurarse las demandas por todos y cada uno de los integrantes del consorcio o unión o instaurarse la demanda contra dichos integrantes.

Todo ello, bajo el convencimiento de que por no ser personas, los consorcios y las uniones no podían ser titulares de derechos y obligaciones (capacidad de goce o personería sustantiva) ni de la capacidad de crearlos, modificarlos o extinguirlos (capacidad de ejercicio) y por ende de hacerlos valer (capacidad para ser parte o capacidad para comparecer en juicio o personería adjetiva o legitimación en la causa por activa o por pasiva)

Y así como se demandaron por inconstitucionalidad los artículos 2° y 11 de la Ley 80/93 que denominaban como "entidades" y le otorgaban capacidad a dependencias y organismos estatales que no tenían personería jurídica y se les daba su representación a los jefes de dichas dependencias u organismos, lo que fue declarado exequible mediante la Sentencia C-374 de 1994 atrás citada, también fue demandada la frase del Artículo 6° de la Ley 80, que arriba destacamos y que dice que "*También podrán celebrar contratos con las entidades estatales, los consorcios y uniones temporales*", demanda que culminó con la **Sentencia C-949-01 del 5 de Septiembre de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández**, que declaró exequible la frase demandada, sentencia a la cual pertenecen los siguientes apartes:

"En torno a la capacidad contractual de los consorcios y uniones temporales la jurisprudencia constitucional ha expresado que el Estatuto de contratación les reconoce este atributo sin exigirles como condición de su ejercicio la de ser personas jurídicas. También ha dicho que el consorcio es un convenio de asociación, o mejor, un sistema de mediación que permite a sus miembros organizarse mancomunadamente para la celebración y ejecución de un contrato con el Estado, sin que por ello pierdan su individualidad jurídica, pero asumiendo un grado de responsabilidad solidaria en el cumplimiento de las obligaciones contractuales."

(.....)



“No es la primera vez que esta Corporación tiene la oportunidad de pronunciarse respecto de una argumentación como la presentada en esta ocasión por el impugnante. En efecto, habiéndose censurado el artículo 2o. de la Ley 80 de 1993, por considerar que le otorgaba capacidad contractual a ciertas entidades que carecen de personería jurídica, la Corte fue enfática al expresar que siendo éste un atributo de naturaleza legal nada impedía que el legislador no lo tuviera en cuenta para efectos de regular lo concerniente a la capacidad para contratar.”

(.....)

“No hay que olvidar que el legislador facultado por el Constituyente para expedir el estatuto general de contratación artículo 150, inciso final Superior, le otorgó capacidad para señalar a los consorcios y uniones temporales como sujetos capaces para celebrar contratos, reconociendo que son un instrumento de cooperación entre empresas, que les permita desarrollar ciertas actividades, a través de la unión de esfuerzos técnicos, económicos y financieros con el fin de asegurar la más adecuada y eficiente realización de las mismas.”

“Así las cosas y como corolario de lo expresado, resulta claro para la Corte que las normas acusadas no desconocen ningún principio ni regla constitucional, y por lo tanto serán declaradas exequibles.”

Desde la expedición de la Ley 80/93 y con el correr de los años, en el Consejo de Estado se produjeron decisiones contradictorias sobre el tema de la falta de capacidad para comparecer en juicio y por ello la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, se reunió en sala plena con el fin de hacer unificación de la jurisprudencia, la que se produjo mediante la **Sentencia de Unificación de fecha 25 de septiembre de 2013, expediente No. 19933**, demandante Consorcio Glonmarex, demandado el Consejo Superior de la Judicatura (Dirección Ejecutiva de Administración Judicial), ponente Mauricio Fajardo Gómez. Por ser de tan alta importancia y altura jurídica, reproducimos de ella los siguientes de los apartes más importantes, si bien hay muchos otros raciocinios que refuerzan el tema. Se dijo en el fallo:

“3. Rectificación y unificación de la jurisprudencia en relación con la capacidad con la cual cuentan los consorcios y las uniones temporales para comparecer como parte en los procesos judiciales.

“A juicio de la Sala, en esta ocasión debe retomarse el asunto para efectos de modificar la tesis jurisprudencial que se ha venido siguiendo y, por tanto, debe puntualizarse que si bien las uniones temporales y los consorcios no constituyen personas jurídicas distintas de quienes integran la respectiva figura plural de oferentes o de contratistas, lo cierto es que además de contar con la aptitud para ser parte en el correspondiente procedimiento administrativo de selección de contratistas – comoquiera que por ley cuentan con capacidad suficiente para ser titulares de los derechos y obligaciones derivadas tanto de los procedimientos administrativos de selección contractual como de los propios contratos estatales—, también se encuentran facultados para concurrir a los procesos judiciales que pudieren tener origen en controversias surgidas del mencionado procedimiento administrativo de selección de contratistas o de la celebración y ejecución del contrato estatal respectivo –legitimatío ad processum–, por intermedio de su representante.

El planteamiento que acaba de esbozarse en modo alguno desconoce que el artículo 44 del Código de Procedimiento Civil —CPC—, atribuye “(...) capacidad para comparecer por sí al proceso (...)”, a las personas, naturales o jurídicas, que pueden disponer de sus derechos, sin embargo se precisa que esa condición no se encuentra instituida en la norma como una exigencia absoluta, puesto que resulta claro que



incluso la propia ley procesal civil consagra algunas excepciones, tal como ocurre con la herencia yacente(43) o con los patrimonios autónomos, los cuales, a pesar de no contar con personalidad jurídica propia, sí pueden ser sujetos procesales(44), de lo cual se desprende que el hecho de que los consorcios y las uniones temporales carezcan de personalidad jurídica independiente, no constituye fundamento suficiente para concluir que carecen de capacidad para ser sujetos, activos o pasivos, en un proceso judicial.

La jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de Justicia puso de presente, desde hace varios lustros, que la capacidad para comparecer en juicio no se encuentra, en modo alguno, supeditada al requisito de la personalidad jurídica, tal como lo evidencian los pronunciamientos consignados en el fallo emitido por su Sala Plena, en agosto 23 de 1984, oportunidad en el cual sostuvo:

"2. Que las funciones de ejecución administrativa y de representación en juicio no están supeditadas a la circunstancia de que los entes respectivos sean personas jurídicas (se deja resaltado).

3. Que la personalidad jurídica, así como la personería jurídica o de representación y para comparecer en juicio, son de mera estirpe legal pero no de rango constitucional y pueden por tanto ser modificadas por ley sin violar la Constitución.

(...).

4. Y siendo la ley y no de Constitución la determinación de la personalidad jurídica, así como de ley es la facultad de modificar la ley y lo que por esta se puede hacer, según lo previsto en el artículo 76-1 de la Carta, en la resulta se tiene que la mera circunstancia de que por norma con fuerza legal se invista a la procuraduría de capacidad o aptitud para disponer del Presupuesto Nacional asignado al Ministerio Público, sin ser aquella persona jurídica, no depende sino del legislador; nadie se lo prohíbe, ni siquiera la Constitución ...

Ante lo cual, atendidas las amplias facultades otorgadas al legislador extraordinario, según lo examinado atrás, era de su resorte, al reorganizar la procuraduría, otorgar las funciones señaladas de ordenación del gasto, de contratación y de colaboración en la tarea de ejecución presupuestal, de que tratan los tres preceptos demandados, sin parar mientes en que la procuraduría o el Ministerio Público sean o no personas jurídicas de derecho público, cosa que solo atañe a la ley, acaso también a la técnica y a la estética, pero que no interfiere con la Constitución" (45) Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia de agosto 23 de 1984. Expediente 1157, M.P. Manuel Gaona Cruz.

Las anteriores consideraciones y directrices fueron reafirmadas por esa misma corporación, a través de las sentencias proferidas en febrero 28 de 1985 (46 Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia de febrero 28 de 1985. Expediente 1251, M.P. Manuel Gaona Cruz) y en mayo 29 de 1990 (47 Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia de mayo 29 de 1990. Expediente 1985, M.P. Hernando Gómez Otálora.)

(.....)

[Aquí la sentencia de unificación se extiende demostrando con argumentos adicionales que la capacidad jurídica es un asunto que corresponde a la Ley y no a la Constitución. Entre ellos destaca el art. 149 del C.C.A. (hoy 150 del CPACA, que le da capacidad para comparecer en juicio a entidades públicas que no son personas jurídicas y a particulares que cumplen funciones públicas; recuerda que el párrafo 1º de dicho art. 149 C.C.A. determinó que en materia contractual el representante de las "dependencias" a que se refiere el artículo 2º, numeral 1º, literal b) de la Ley 80 de 1993, será "el servidor público de mayor jerarquía en estas"; cita numerosas normas legales que le otorgan a la Procuraduría la capacidad para ser parte, y luego continúa como aparece enseguida]



"Nótese que la característica común de las disposiciones antes aludidas estriba en el hecho de que las mismas prevén, autorizan o consagran funciones o facultades para que órganos, entidades o dependencias sin personalidad jurídica independiente, puedan ejercer acciones ante los jueces competentes o intervenir en los respectivos procesos.

"Tiénesse de lo anterior que la personalidad jurídica no es exigida, en el ordenamiento jurídico colombiano, como un requisito absoluto, sine qua non, para el ejercicio de las acciones judiciales o, lo que a la postre es lo mismo, para actuar válidamente en los procesos, ora en calidad de demandante ora de demandado o, incluso, como tercero interviniente, según cada caso.

(.....)

(Continúa la sentencia de unificación haciendo cita extensa de la Sentencia C-414 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell, en la que la Corte Constitucional se pronunció sobre la capacidad para contratar que el art. 6º de la L.80/93 les confirió a consorcios y uniones y luego hace propios y mayores e importantes análisis en que se incluyen temas como la extensión y alcance de la representación de los consorcios y uniones, lo cual no se transcribe aquí por razones de espacio pero que es importante leer en la Sentencia 19933 de unificación que aquí nos ocupa. No obstante incluimos los siguientes apartados.

"Para abundar en razones que conducen a concluir que los consorcios y las uniones temporales se encuentran debidamente facultados para comparecer a los procesos judiciales que se promuevan u originen en relación con los procedimientos de selección o con los contratos estatales en los cuales aquellos pueden intervenir o asumir la condición de parte, según el caso, importa destacar que el inciso segundo del parágrafo primero del artículo séptimo de la citada Ley 80, determina que "[l]os miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, **para todos los efectos**, representará al consorcio o unión temporal (...)", cuestión que obliga a destacar que el legislador no limitó y no condicionó, en modo alguno, el amplio alcance de las facultades que, por mandato normativo, acompaña a quien se designe como representante de una de esas organizaciones, lo cual se opone por completo a las indicaciones anteriormente formuladas por la Sala en cuanto se venía sosteniendo que el representante de un consorcio o unión temporal tendría facultades para **los solos efectos** relativos a la celebración y ejecución del contrato."

"Así, en la medida en que la ley no hizo distinción alguna acerca de la **totalidad** de los efectos para los cuales se hará la designación del representante del consorcio o unión temporal, es claro que no podrá hacerlo el intérprete. De manera que al determinar que las facultades correspondientes comprenderán **todos los efectos**, en ellos deben entenderse incluidas las actuaciones de índole precontractual y contractual que puedan y deban desplegarse en sede administrativa, como por ejemplo aquellas encaminadas a definir los términos de la oferta y la presentación de la misma; notificarse de la decisión de declaratoria de desierta, si a ella hubiere lugar e interponer el correspondiente recurso de reposición; notificarse de la resolución de adjudicación; celebrar el correspondiente contrato; constituir y presentar, para aprobación, las garantías que aseguren su cumplimiento; formular cuentas de cobro o facturas; recibir los pagos; efectuar las entregas o cumplir las prestaciones a que hubiere lugar; convenir modificaciones, ajustes, adiciones o prórrogas; concurrir a la liquidación del contrato y acordar los términos de la misma; lograr acuerdos o conciliaciones; notificarse de los actos administrativos de índole contractual que expida la entidad contratante e impugnarlos en vía gubernativa, etc."

"Como resulta apenas natural, ha de entenderse también que la representación del consorcio o de la unión temporal, en los términos de la ley, para todos los efectos, comprenderá por igual las actuaciones procesales que deban emprenderse o desplegarse con el propósito de reclamar o defender en juicio los derechos derivados de la propuesta o del contrato. Es más, resultaría contradictorio e inadmisibile suponer que el representante de una de esas agrupaciones empresariales pudiese celebrar el



contrato, convenir su liquidación y hacer salvedades acerca de su contenido o notificarse válidamente de los actos administrativos contractuales e incluso recurrirlos en sede administrativa, pero que una vez agotada la vía gubernativa no pudiere demandar esos actos o el contrato mismo ante el juez competente o formular demandas en relación con las salvedades consignadas en el acta de liquidación final."

"Surge aquí un efecto adicional que importa destacar, consistente en que la notificación que de los actos contractuales expedidos por la entidad estatal en relación o con ocasión de un contrato celebrado con un consorcio o una unión temporal, se realice con el representante de la respectiva agrupación, será una notificación que se tendrá por bien hecha, sin que resulte necesario entonces, para que el acto administrativo correspondiente produzca la plenitud de sus efectos, que la entidad contratante deba buscar y hasta "perseguir" por el país o por el mundo entero, a los múltiples y variados integrantes del consorcio o de la unión temporal contratista."

(Subrayas nuestras)

"Lo anterior porque el representante de los consorcios y de las uniones temporales, concebido y exigido por la ley para todos los efectos, es mucho más que un representante o mandatario de cada uno de los integrantes de la agrupación, individualmente considerados, al cual cada quien pudiere modificarle o revocarle su propio y particular mandato a través de actos igualmente individuales, situación que llevaría a admitir entonces que cada integrante de la agrupación podría iniciar, por su propia cuenta, gestiones ante la entidad contratante en relación con el contrato estatal o designar otro representante diferente para que vele por sus propios y respectivos intereses particulares, de suerte que la entidad estatal contratante, en una situación que resultaría abiertamente contraria a los principios constitucionales y legales de economía, de eficacia y de eficiencia, tendría que entenderse, a propósito de un solo y único contrato estatal, con tantos representantes o interesados como integrantes tuviese el respectivo consorcio o unión temporal."

"Por el contrario, la norma legal en cita lo que pretendió es que en el caso de la celebración de contratos estatales con consorcios o con uniones temporales, por ella misma autorizados de manera expresa (L. 80, art. 6º), la administración pública pueda contar con un solo y único interlocutor válido que, a la vez, disponga de facultades amplias y suficientes, esto es para todos los efectos, que le permitan, de manera ágil y eficiente, ventilar, discutir, convenir, decidir o notificarse de aquellos asuntos de índole contractual que por su naturaleza están encaminados a satisfacer el interés general, como es propio de los contratos de derecho público." (La subraya es nuestra)

"Así pues, el representante del consorcio o de la unión temporal, que por ley debe ser designado para todos los efectos, lo es de la agrupación empresarial en su conjunto, del ente al cual se refiere la ficción legal y no de cada uno de sus integrantes individualmente considerados, cuestión que se condensa en la máxima que enseña que el todo es más que la simple suma de sus partes."

(...)

"En este orden de ideas se modifica la tesis que hasta ahora ha sostenido la Sala, con el propósito de que se reafirme que si bien los consorcios y las uniones temporales no constituyen personas jurídicas independientes, sí cuentan con capacidad, como sujetos de derechos y obligaciones (C.P.C., art. 44 y C.C.A, art. 87⁽⁶⁸⁾), para actuar en los procesos judiciales, por conducto de su representante, sin perjuicio, claro está, de observar el respectivo jus postulandi."

"También debe precisarse que la tesis expuesta sólo está llamada a operar en cuanto corresponda a los litigios derivados de los contratos estatales o sus correspondientes procedimientos de selección, puesto que la capacidad jurídica que la Ley 80 otorgó a los consorcios y a las uniones temporales se limitó a la celebración de esa clase de contratos y la consiguiente participación en la respectiva selección de los contratistas particulares, sin que, por tanto, la aludida capacidad contractual y sus efectos puedan extenderse a otros campos diferentes, como los relativos a las relaciones jurídicas que, de manera colectiva o individual, pretendan establecer los integrantes de esas agrupaciones con



terceros, ajenos al respectivo contrato estatal, independientemente de que tales vínculos pudieren tener como propósito el desarrollo de actividades encaminadas al cumplimiento, total o parcial, del correspondiente contrato estatal. (Negrillas y subrayas no son de la sentencia)

(58) Como de igual modo, según se ha indicado ya dentro de este pronunciamiento, lo establecen los artículos 141 de la Ley 1437 de 2011 y 53 y 54 de la Ley 1564 de 2012.

El párrafo final que acaba de transcribirse, cuyas negrillas y subrayas no son del original sino nuestras, reviste suma importancia puesto que precisa que la capacidad contractual que la Ley 80/93 confiere a los consorcios y a las uniones temporales no se extiende a contratos que no sean estatales, habida cuenta que el artículo 6º expresamente se la confiere únicamente para celebrar contratos estatales, por lo cual no puede extenderse, por ejemplo, a la celebración de contratos laborales a nombre del consorcio o unión ni a contratos de compraventa de insumos para el contrato estatal ni a la compra de equipos para dicho contrato, etc. pues, con toda razón, la sentencia excluye incluso los que tengan como propósito el desarrollo de actividades encaminadas al cumplimiento total o parcial del contrato estatal. Tales contratos deben celebrarse a nombre de los integrantes y si no lo hacen podría hablarse de nulidad por falta de capacidad o bien de contratantes solidarios, según las circunstancias. Esto corregiría esta práctica por parte de los consorcios y uniones pero es posible que ni aún así los contratistas actúen de conformidad y es factible que los hechos sigan desbordando el Derecho y algún día este tenga que adecuarse a la realidad fáctica). Mientras tanto, esos contratos adolecen de nulidad por falta de capacidad de los consorcios y uniones temporales

El criterio unificado de la Sentencia 19933 de 2013 se ha ratificado por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, mediante **Sentencia 30250 del 29 de enero de 2014**, ponente Mauricio Fajardo Gómez, es decir el mismo magistrado ponente y también en la **Sentencia 32427 del 9 de abril de 2015**, ponente Olga Mélida Valle de De La Hoz, en las cuales se citan apartes de la mencionada sentencia de unificación y se incluyen otros importantes razonamientos, por lo cual incluimos enseguida los siguientes apartes de la Sentencia 30250-2014, relativos especialmente a la representación de los consorcios y uniones temporales. Dice:

“El Consejo de Estado en Sala Plena de la Sección Tercera, mediante sentencia de 25 de septiembre de 2013⁽²¹⁾, resolvió “**UNIFICAR la Jurisprudencia en relación con la capacidad con la cual cuentan los consorcios para comparecer como partes en los procesos judiciales en los cuales se debaten asuntos relacionados con los derechos o intereses de los que son titulares o que discuten o que de alguna otra manera les conciernen.**”

“En lo que importa para el presente caso se destacan las siguientes consideraciones de la jurisprudencia unificada:

“A juicio de la Sala, en esta ocasión debe retomarse el asunto para efectos de modificar la tesis jurisprudencial que se ha venido siguiendo y, por tanto, debe puntualizarse que si bien las uniones temporales y los consorcios no constituyen personas jurídicas distintas de quienes integran la respectiva figura plural de oferentes o de contratistas, lo cierto es que además de contar con la aptitud para ser parte en el correspondiente procedimiento administrativo de selección de contratistas – comoquiera que por ley cuentan con capacidad suficiente para ser titulares de los



derechos y obligaciones derivadas tanto de los procedimientos administrativos de selección contractual como de los propios contratos estatales—, también se encuentran facultados para concurrir a los procesos judiciales que pudieren tener origen en controversias surgidas del mencionado procedimiento administrativo de selección de contratistas o de la celebración y ejecución del contrato estatal respectivo —*legitimatío ad processum*—, por intermedio de su representante.”

(...)

“Para abundar en razones que conducen a concluir que los consorcios y las uniones temporales se encuentran debidamente facultados para comparecer a los procesos judiciales que se promuevan u originen en relación con los procedimientos de selección o con los contratos estatales en los cuales aquellos pueden intervenir o asumir la condición de parte, según el caso, importa destacar que el inciso segundo del párrafo primero del artículo séptimo de la citada Ley 80, determina que “[l]os miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, **para todos los efectos**, representará al consorcio o unión temporal (...)”, cuestión que obliga a destacar que el legislador no limitó y no condicionó, en modo alguno, el amplio alcance de las facultades que, por mandato normativo, acompaña a quien se designe como representante de una de esas organizaciones, lo cual se opone por completo a las indicaciones anteriormente formuladas por la Sala en cuanto se venía sosteniendo que el representante de un consorcio o unión temporal tendrá facultades para **los solos efectos** relativos a la celebración y ejecución del contrato.”

Así, en la medida en que la ley no hizo distinción alguna acerca de la **totalidad** de los efectos para los cuales se hará la designación del representante del consorcio o unión temporal, es claro que no podrá hacerlo el intérprete. De manera que al determinar que las facultades correspondientes comprenderán **todos los efectos**, en ellos deben entenderse incluidas las actuaciones de índole precontractual y contractual que puedan y deban desplegarse en sede administrativa, como por ejemplo aquellas encaminadas a definir los términos de la oferta y la presentación de la misma; notificarse de la decisión de declaratoria de desierta, si a ella hubiere lugar e interponer el correspondiente recurso de reposición; notificarse de la resolución de adjudicación; celebrar el correspondiente contrato; constituir y presentar, para aprobación, las garantías que aseguren su cumplimiento; formular cuentas de cobro o facturas; recibir los pagos; efectuar las entregas o cumplir las prestaciones a que hubiere lugar; convenir modificaciones, ajustes, adiciones o prórrogas; concurrir a la liquidación del contrato y acordar los términos de la misma; lograr acuerdos o conciliaciones; notificarse de los actos administrativos de índole contractual que expida la entidad contratante e impugnarlos en vía gubernativa, etc.”

“En relación con la citada providencia de unificación resulta útil para el caso sub lite, mencionar el efecto que se desprende de la misma regulación del artículo 7 de la Ley 80 de 1993, en cuanto a la suficiencia y pertinencia de la notificación al representante del consorcio adjudicatario, sin que sea necesario ni procedente notificar a todos los miembros o integrantes del mismo, puesto que la condición de parte tanto en el respectivo procedimiento administrativo de selección contractual, como en el proceso judicial de lo contencioso administrativo, en tratándose del contrato estatal, la tiene el consorcio y, por lo tanto, es ese consorcio el que puede y debe ser notificado, a través de su representante legal, por lo cual esa notificación resulta idónea para producir los efectos propios de la misma.”

“En el aspecto de la notificación, la sentencia de unificación puntualizó la siguiente consideración:

“Surge aquí un efecto adicional que importa destacar, consistente en que la notificación que de los actos contractuales expedidos por la entidad estatal en relación o con ocasión de un contrato celebrado con un consorcio o una unión temporal, se realice con el representante de la respectiva agrupación, será una notificación que se

tendrá por bien hecha, sin que resulte necesario entonces, para que el acto administrativo correspondiente produzca la plenitud de sus efectos, que la entidad contratante deba buscar y hasta 'perseguir', por el país o por el mundo entero, a los múltiples y variados integrantes del consorcio o de la unión temporal contratista."

(21) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena: Radicación No.:25000 23 26 000 1997 13930 01, expediente No. 19.933, actor: Consorcio Glonmarex, demandado: Consejo Superior de la Judicatura -Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

A lo dicho por la jurisprudencia agregaríamos que, vistas las cosas desde un punto de vista panorámico, se aprecia que, en nuestro criterio, realmente hay una regla general consistente en que la capacidad se predica de las personas (naturales o jurídicas) y que la atribución de capacidad a "cosas" que no son personas sólo se produce por excepción a la regla general, lo cual sucede por disposición de la ley pues la atribución de capacidad jurídica es potestad de la ley y esta ha dado capacidad a "cosas" que no son personas, como es el caso de la herencia yacente, los patrimonios autónomos (p. ej. los que manejan las fiduciarias, entre ellos los anticipos de los contratos estatales, por hablar de algo reciente y relativo a la contratación estatal), y así mismo a los consorcios y las uniones temporales, y a algunas dependencias u organismos estatales que tampoco tienen personalidad, según vimos en este escrito.

Y siendo la atribución de capacidad a algo que no es persona una excepción a la regla general de que la capacidad legal la tienen solamente las personas (naturales y jurídicas) cabe aplicar, como a todas las excepciones, el principio jurídico según el cual la interpretación de las normas exceptivas es de carácter restrictivo y no puede extenderse más allá del caso o casos para los cuales se ha creado la excepción, pues de no ser así, la excepción se convierte en regla general. En el caso que nos ocupa, la capacidad para contratar otorgada por el Art. 6º de la Ley 80/93 a los consorcios y uniones es única y exclusivamente para celebrar contratos estatales y no cabe su interpretación extensiva a otra naturaleza de contratos.

CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE CAPACIDAD

Aunque el texto del Artículo 6º de la Ley 80 de 1993 es absolutamente nítido en cuanto a que la capacidad jurídica que él le otorga a los consorcios y uniones temporales es exclusivamente para celebrar contratos estatales, los gremios de contratistas del Estado han dado en hacer lo contrario y celebran contratos con los proveedores de bienes y servicios para la ejecución del contrato estatal y así mismo contratos laborales con personal para dicho fin, a nombre del consorcio o unión temporal como parte contratante.

La advertencia que el Consejo de Estado hace en su Sentencia 19933 de 2013 de unificación de jurisprudencia, acerca de que la capacidad del artículo 6º es exclusivamente para contratos estatales y que por tanto no puede extenderse a la celebración, por parte de consorcios y uniones, a la celebración de otros contratos, ni siquiera para aquellos que tengan "como propósito el desarrollo de



actividades encaminadas al cumplimiento, total o parcial, del correspondiente contrato estatal" debería poner coto a una práctica tan alejada de la juridicidad. Las entidades estatales, por su parte, deberían precaverse de cohonestarla, admitiéndola al darle validez, por ejemplo reconociendo al consorcio o unión costos con base en contratos celebrados por el consorcio o unión en calidad de compradores, consumidores o patrones, puesto que tales contratos son nulos.

Y son nulos por las siguientes razones que exponemos esquemática y sucintamente:

Para que alguien se obligue válidamente con otra mediante un acto o declaración de voluntad es necesario, de acuerdo con el Art. 1502 del Código Civil, ya transcrito en su integridad en la primera página de este estudio, que se reúnan todos y cada uno de los siguientes requisitos: 1) Que sea legalmente capaz; 2) Que su consentimiento esté libre de vicios; 3) Que la obligación tenga objeto lícito 4) Que la obligación tenga una causa lícita.

La falta de cualquiera de ellos, genera que la obligación no sea válida.

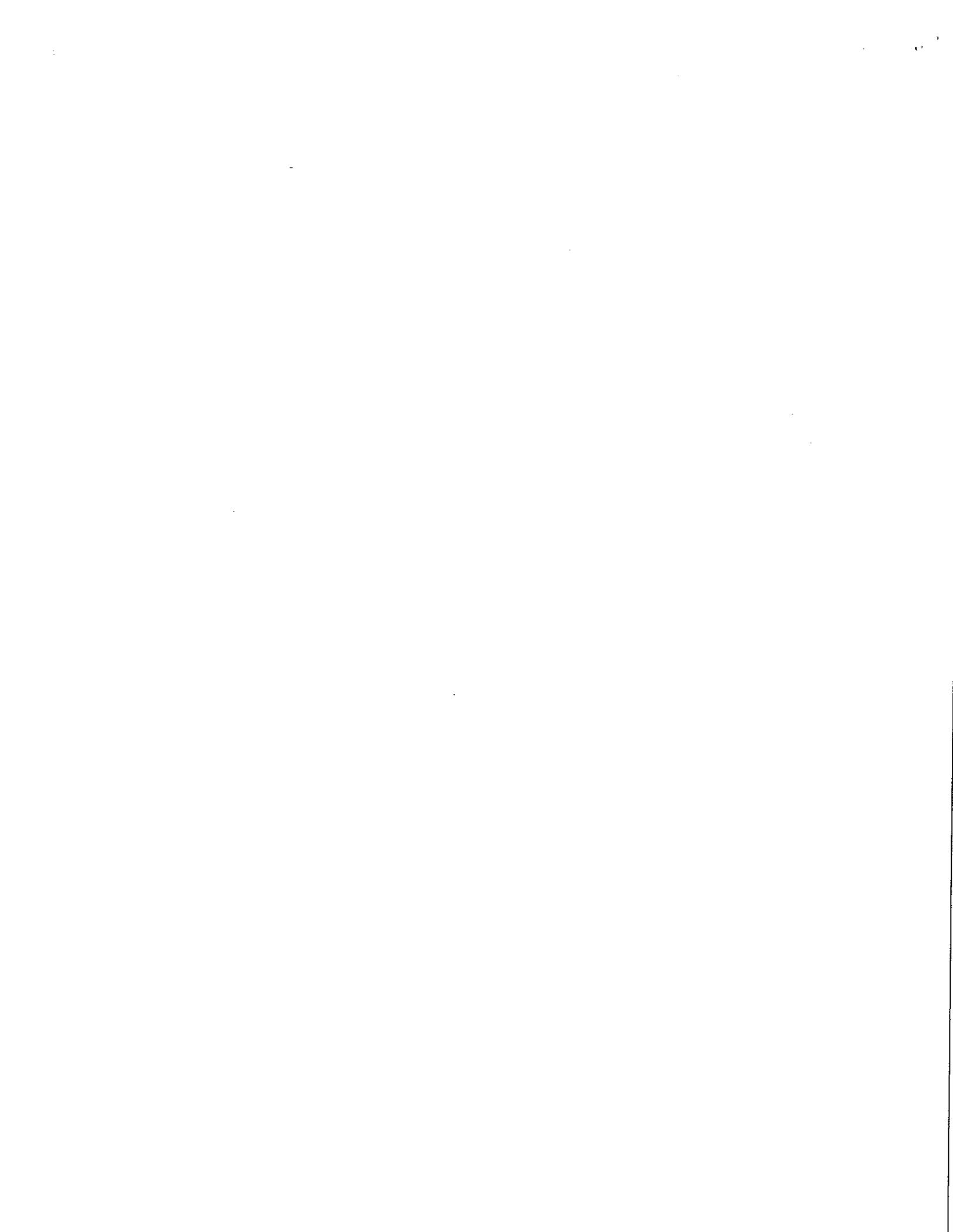
En relación con el primer requisito, se tiene que puesto que a los consorcios y las uniones temporales sólo se les dio capacidad para celebrar contratos estatales, un contrato que no sea estatal, celebrado por ellos a nombre del consorcio o unión (como parte, se entiende), no cumple con el primero de dichos requisitos, es decir, es un contrato celebrado por alguien (algo, deberíamos decir) que NO TIENE CAPACIDAD LEGAL para contratar, según quedó definido por la jurisprudencia que se ha citado, en especial sobre la salvedad que hizo la sentencia de unificación de jurisprudencia 19933 de 2013, acerca de la no extensión de la capacidad de los consorcios y uniones temporales a la suscripción de contratos distintos a los estatales por parte, que queda circunscrita por el Art. 6º de la Ley 80, exclusivamente a la de los estatales.

Al faltarle el requisito falta de capacidad en una de las partes, las obligaciones pactadas no son válidas según los requisitos enlistados en el citado Art. 1502 del C.C. y además el contrato es nulo a las voces del Art. 1740 de mismo Código, según el cual:

ARTICULO 1740. CONCEPTO Y CLASES DE NULIDAD. Es nulo todo acto o contrato a que falta alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato según su especie y la calidad o estado de las partes.

La nulidad puede ser absoluta o relativa.

Respecto del segundo requisito, o sea al consentimiento libre de vicios, no queremos aquí pronunciarnos dada cierta complejidad jurídica que haría extender estas líneas contra la idea y propósito de este escrito pero podríamos enunciar que en la generalidad de los casos podría el consentimiento estar libre



de los vicios de fuerza y dolo, siendo eventualmente posible el decir que la celebración de los contratos no estatales por los consorcios y uniones actuando como parte, podría afectar el consentimiento con el vicio de error en las cualidades de la parte llamada consorcio o unión temporal. Por la brevedad que anunciamos, dejamos este punto abierto.

En lo que atañe al tercer requisito, es decir, que el objeto lícito, cabe señalar que los Artículos 1519 y 1523 del Código Civil prescriben:

ARTICULO 1519. OBJETO ILÍCITO. Hay un objeto ilícito en todo lo que contraviene al derecho público de la nación. Así, la promesa de someterse en la república a una jurisdicción no reconocida por las leyes de ella, es nula por el vicio del objeto.

ARTICULO 1523. OBJETO ILÍCITO POR CONTRATO PROHIBIDO. Hay así mismo objeto ilícito en todo contrato prohibido por las leyes.

Si se tiene en cuenta que la Ley 80/93 es el Estatuto General de Contratación Pública y que por tanto es una norma de Derecho Público, que las normas sobre la capacidad legal, incluso las que están en el derecho privado, son de Orden Público, y que las normas de la actuación administrativa sobre competencia de las entidades estatales y de sus funcionarios son normas de Derecho Público y de Orden Público, de rango constitucional y legal, la celebración de contratos privados por parte de los consorcios y uniones temporales contraviniendo al Art. 6º de la Ley 80/93 que sólo les otorga capacidad para contratos estatales, constituye violación de normas de derecho público y por tanto esos contratos tienen objeto ilícito, a las voces del Art. 1519 del C.C. y al faltarles el requisito de objeto lícito, son nulos según el Art. 1740 del mismo Código.

De otra parte, el darles a los consorcios y uniones capacidad para celebrar contratos estatales, comporta la prohibición tácita de celebrar contratos no estatales y violar esta prohibición implica objeto ilícito del contrato según el Art. 1523 del C.C. que no distingue entre si la prohibición es expresa o tácita.

Frente al cuarto requisito, o sea al de la causa lícita, es preciso recordar que el Artículo 1524 del Código Civil prescribe:

ARTICULO 1524. CAUSA DE LAS OBLIGACIONES. No puede haber obligación sin una causa real y lícita; pero no es necesario expresarla. La pura liberalidad o beneficencia es causa suficiente.

Se entiende por causa el motivo que induce al acto o contrato; y por causa ilícita la prohibida por la ley, o contraria a las buenas costumbres o al orden público. (Subrayamos)

Así, la promesa de dar algo en pago de una deuda que no existe, carece de causa; y la promesa de dar algo en recompensa de un crimen o de un hecho inmoral, tiene una causa ilícita. (Nuestras las subrayas)



La causa de los contratos privados celebrados por los consorcios y uniones como partes contratantes, entendida la causa como el motivo que induce a contratar puede ser lícita, como por ejemplo, la compra de materiales para ejecutar el contrato estatal de obra suscrito por el consorcio o unión, o el contrato laboral para el personal de la obra, pero tales contratos no tienen causa lícita en cuanto que tales contratos son contrarios al orden público, en vista de la pretermisión de normas de orden público como son las relativas a la capacidad legal para contratar. Esto puede agravarse si la intención que mueve a celebrar así los contratos es la de eludir la responsabilidad frente a los proveedores y los trabajadores del consorcio o unión.

En conclusión si un consorcio o unión temporal celebra como tal, es decir como parte, cualquier contrato no estatal, incurre, en celebración de un contrato sin reunir al menos tres de los cuatro requisitos esenciales que el Art. 1502 exige para poder obligarse, como son el de la capacidad legal, el objeto lícito y la causa lícita y, consecuentemente tal contrato es nulo de acuerdo con lo prescrito por el Art. 1740 del C.C. (atrás transcrito).

En cuanto a la clase de nulidad en que se incurre en esos contratos, la misma sería de carácter absoluto, si se tienen en cuenta las siguientes disposiciones:

ARTICULO 1741. NULIDAD ABSOLUTA Y RELATIVA. La nulidad producida por un objeto o causa ilícita, y la nulidad producida por la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a la naturaleza de ellos, y no a la calidad o estado de las personas que los ejecutan o acuerdan, son nulidades absolutas.

Hay así mismo nulidad absoluta en los actos y contratos de personas absolutamente incapaces.

Cualquiera otra especie de vicio produce nulidad relativa, y da derecho a la rescisión del acto o contrato.

ARTICULO 1742. OBLIGACIÓN DE DECLARAR LA NULIDAD ABSOLUTA. (Luego de ser subrogado por el artículo 2o. de la Ley 50 de 1936). La nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, aún sin petición de parte, cuando aparezca de manifiesto en el acto o contrato; puede alegarse por todo el que tenga interés en ello; puede así mismo pedirse su declaración por el Ministerio Público en el interés de la moral o de la ley. Cuando no es generada por objeto o causa ilícitos, puede sanearse por la ratificación de las partes y en todo caso por prescripción extraordinaria.

ARTICULO 1756. CAPACIDAD PARA RATIFICAR. No vale la ratificación expresa o tácita del que no es capaz de contratar.

Como los contratos no estatales suscritos como partes por los consorcios y las uniones temporales tienen objeto y causa ilícitos de conformidad con las normas citadas, la nulidad que ello genera es nulidad absoluta según el primer inciso del Art. 1741 del C.C. y por tanto no es saneable según la misma disposición.



En cuanto a la falta de capacidad de los consorcios y uniones para celebrar contratos de naturaleza privada, la misma genera también nulidad absoluta por la carencia del requisito naturaleza "estatal" exigido por el Art. 6º de la Ley 80/93 para que el consorcio o unión temporal pueda gozar de la capacidad para contratar que dicha ley le otorga en virtud de tal naturaleza, según se aprecia del primer inciso del Art. 1741 del C.C., en concordancia con el Art. 1756 del mismo Código que le quita al incapaz de contratar incluso la posibilidad de saneamiento por ratificación posterior.

Finalmente, cabe poner de presente que el Artículo 44 de la Ley 80 establece las causales de nulidad de los contratos estatales y en su primer inciso prescribe:

Ley 80/93, Art. 44. De las causales de nulidad absoluta. Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando (.....)

De manera que todas las disposiciones sobre nulidad que se han citado del Código Civil ("derecho común") son causales de nulidad de los contratos estatales.

NOTA: Resulta interesante y paradójico anotar que a los consorcios y uniones temporales, la única norma que les ha dado capacidad de contratación, como dijimos por vía de excepción, es una norma de Derecho Público y sólo para contratos estatales (Art. 6º L.80/93), mientras que en el Derecho Privado no existe ninguna norma que les de la más mínima capacidad de contratación a tales figuras asociativas.

Así las cosas, los contratos de colaboración empresarial que se firman entre empresas son perfectamente válidos pues son expresión del derecho constitucional fundamental de libertad de asociación, entre otros, y aplicación del principio de autonomía de la voluntad. Pero como no pasan de ser un contrato (no son persona jurídica), un contrato no puede contratar con terceros y menos en ausencia de ley que les haya otorgado capacidad para hacerlo, como en cambio si lo ha hecho la Ley 80 para tales figuras asociativas frente a los contratos estatales.

CONCLUSIONES

Sintetizando todo lo que ha quedado expuesto, podemos concluir:

1. De acuerdo con el inciso final del Artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública, es decir, tal facultad le quedó asignada por la Constitución a la ley.



2. En materia de contratación estatal, el Congreso lo hizo mediante la Ley 80 de 1993 en sus arts. 2º, 6º y 11, pues lo menos que se espera de un estatuto contractual es que allí se diga cuáles entidades estatales tienen capacidad de contratación y quienes pueden contratar con el Estado, y dicha Ley determinó otorgarle capacidad de contratación no sólo a las personas jurídicas estatales, sino además a distintas dependencias y organismos estatales que no tienen personería jurídica [Artículo 2º, literal b) del numeral 1], englobando a unos y otros bajo la designación de "entidades estatales" y le dio la calidad de representante legal a los jefes de dichas dependencias y organismos (Artículo 11) y además determinó (Artículo 6º) que tienen capacidad para contratar con el Estado, todas las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes y también dos figuras denominadas consorcios y uniones temporales que no son personas sino formas de asociación para presentar conjuntamente una propuesta y celebrar un contrato estatal.
3. La capacidad para contratar, y así mismo la de comparecer en juicio, no es exclusiva de las personas ni dependiente de la condición de persona y por ello las leyes pueden otorgarle dicha capacidad a organismos, dependencias o cosas que no son personas. El caso de la Ley 80/93 precitado, no es el primero puesto que las leyes civiles le han dado capacidad jurídica, por ejemplo, a la herencia yacente y a los patrimonios autónomos. Dichas capacidades, al ser de rango legal, pueden ser establecidas, modificadas o suprimidas por las leyes sin que por ello violen la Constitución y por tanto lo dispuesto por la Ley 80/93 en sus artículos 2º [literal b) del numeral 1], 11 y 6º es constitucional y fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional en las Sentencias C-374 de agosto 25 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía, en el caso de los dos primeros, y C-949 de septiembre 5 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas, para el caso del Artículo 6º.
4. El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, mediante Sentencia de Unificación de jurisprudencia, de fecha 25 de septiembre de 2013, expediente No. 19933, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, unificó la jurisprudencia sobre la materia y se dio fin al debate sobre la capacidad plena de los consorcios para contratar con el Estado, estableciendo los criterios siguientes:
 - La capacidad que el Artículo 6º de la Ley 80 de 1993 le dio a los consorcios y a las uniones temporales, comporta la de ser titulares de derechos y obligaciones y la de ejercerlos y hacerlos valer en juicio (C.P.C. art. 44 y C.C.A. art. 87). Esto último comporta que pueden demandar y ser demandados como tales.
 - Puesto que el inciso segundo del párrafo primero del artículo 7º de la Ley 80, establece que "Los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al



consorcio o unión temporal", se tiene que no hay limitación o condicionamiento legal alguno a la extensión de dicha representación, por lo cual el intérprete no puede hacer distinciones sobre dicha totalidad de los efectos para los cuales los consorcios y uniones temporales deben designar representante, y por ello en la expresión "todos los efectos", *"deben entenderse incluidas las actuaciones de índole precontractual y contractual que puedan y deban desplegarse en sede administrativa"* de los cuales la sentencia de unificación hace extensa relación de ejemplos, haciéndose énfasis en que también se incluye la representación del consorcio o unión *"en las actuaciones procesales que deban emprenderse o desplegarse con el propósito de reclamar o defender en juicio los derechos derivados de la propuesta o del contrato."* y subraya la sentencia que como efecto adicional debe destacarse *"que la notificación que de los actos contractuales expedidos por la entidad estatal en relación o con ocasión de un contrato celebrado con un consorcio o una unión temporal, se realice con el representante de la respectiva agrupación, será una notificación que se tendrá por bien hecha, sin que resulte necesario entonces, para que el acto administrativo correspondiente produzca la plenitud de sus efectos, que la entidad contratante deba buscar y hasta "perseguir" por el país o por el mundo entero, a los múltiples y variados integrantes del consorcio o de la unión temporal contratista."*

- Enfatiza la sentencia que el representante del consorcio o unión temporal, que por ley debe designarse para todos los efectos, es representante de la agrupación empresarial en su conjunto y no de cada uno de sus integrantes individualmente considerados.
5. Finalmente, la misma sentencia de unificación de jurisprudencia pone de relieve que puesto que la capacidad jurídica otorgada por el Artículo 6° de la Ley 80 le fue conferida a los consorcios y uniones sólo para la contratación estatal, dicha capacidad no puede extenderse a la celebración de contratos no estatales, como son los relativos a las *"relaciones jurídicas que, de manera colectiva o individual, pretendan establecer los integrantes de esas agrupaciones con terceros, ajenos al respectivo contrato estatal, independientemente de que tales vínculos pudieren tener como propósito el desarrollo de actividades encaminadas al cumplimiento, total o parcial, del correspondiente contrato estatal."*

De nuestra parte agregamos que la consecuencia jurídica obligada de la celebración de contratos no estatales a nombre de un consorcio o unión temporal (compra de equipos, de materiales, contratos de trabajo o de prestación de servicios, etc.), es la misma que acarrea la celebración de contratos por cualquier incapaz (un menor de edad, un demente o disipador interdicto, etc.) como es la nulidad del contrato por cuanto le faltan tres de los cuatro requisitos esenciales que el Art. 1502 del Código Civil exige para



que alguien se pueda obligar válidamente, como son la capacidad legal, el objeto lícito y la causa lícita, requisitos todos tres cuya ausencia genera nulidad absoluta, es decir, no saneable según disponen los Arts. 1741, 1742 y 1756 del C.C. y demás normas concordantes citadas.

6. Después de la Sentencia de Unificación, el Consejo ha aplicado los criterios en ella expuestos, por ejemplo en la **Sentencia 30250 del 29 de enero de 2014**, ponente Mauricio Fajardo Gómez, y en la **Sentencia 32427 del 9 de abril de 2015**, ponente Olga Mélida Valle de De La Hoz.

En la primera se hace énfasis en lo relacionado con las notificaciones y la capacidad para comparecer en juicio y en la segunda resulta interesante además la reiteración de sentencias relacionadas con la tesis según la cual los consorcios y uniones temporales que no fueron favorecidos con la adjudicación, se extinguen por ese hecho, pues estas ficciones jurídicas están sujetas a la condición resolutoria tácita de que les sea adjudicado el contrato, razón por la cual la no adjudicación resuelve el vínculo entre los asociados y entonces en caso de acciones judiciales, ha de tenerse en cuenta que los actos previos a la adjudicación implican que cualquier demanda basada en ellos debe tener en cuenta que allí no hay Litis consorcio necesario sino facultativo y que, por el contrario, en el caso del consorcio o unión temporal adjudicatario, hay Litis consorcio necesario y entonces debe demandarse por todos o a todos.

Como nota especial para los no abogados, queremos resaltar que lo dicho en el presente estudio sobre la capacidad de los consorcios y uniones exclusivamente para celebrar contratos estatales y su incapacidad para celebrar contratos privados, con base en la advertencia final de la Sentencia 19933 de 2013 de unificación de jurisprudencia en el sentido de subrayar que la capacidad de los consorcios y uniones no se extiende a la de celebrar contratos privados, ni siquiera los que tengan por fin la ejecución del contrato estatal, debe siempre concretarse en que en tales contratos no puede ser parte el consorcio o unión temporal, sino el integrante al que le corresponda hacer la respectiva compra de materiales o el arrendamiento o compra de equipos o inmuebles o el contrato laboral o el de prestación de servicios profesionales, pues de figurar como contratante el consorcio o la unión temporal, el contrato es nulo absolutamente (insaneable), tiene objeto y causa ilícitos y el consorcio o unión no tienen capacidad legal para contratos privados sino sólo para contratos estatales.

Las entidades estatales deben abstenerse totalmente de avalar contratos privados que se hayan suscrito a nombre de consorcios o uniones temporales, dada la nulidad por objeto y causa ilícitas y la falta evidente, de bulto, manifiesta, de falta de capacidad de tales contratos de asociación para celebrar contratos que no sean estatales, según se ve de manera patente en el artículo 6º de la Ley 80/93 y así debe proceder la entidad tanto en la fase precontractual como en la contractual.



1. ANÁLISIS NORMATIVO SOBRE LA CAPACIDAD DE CONTRATACIÓN

El CÓDIGO CIVIL, en su ARTÍCULO 1503, establece:

“PRESUNCIÓN DE CAPACIDAD. Toda persona es legalmente capaz, excepto aquéllas que la ley declara incapaces.”

Tenemos entonces que esta norma está consagrando una regla general según la cual se presume que TODA PERSONA, es legalmente capaz y que la excepción a dicha presunción nace cuando existe una ley que declare a una PERSONA como incapaz.

Visto desde otro punto de vista, ello quiere decir que para poder afirmar que UNA PERSONA es incapaz, se necesita que una ley lo diga y que de no existir una ley que así lo disponga, opera la presunción de capacidad establecida en el citado artículo 1503 del C.C.

El propio Código Civil, ha señalado PERSONAS incapaces:

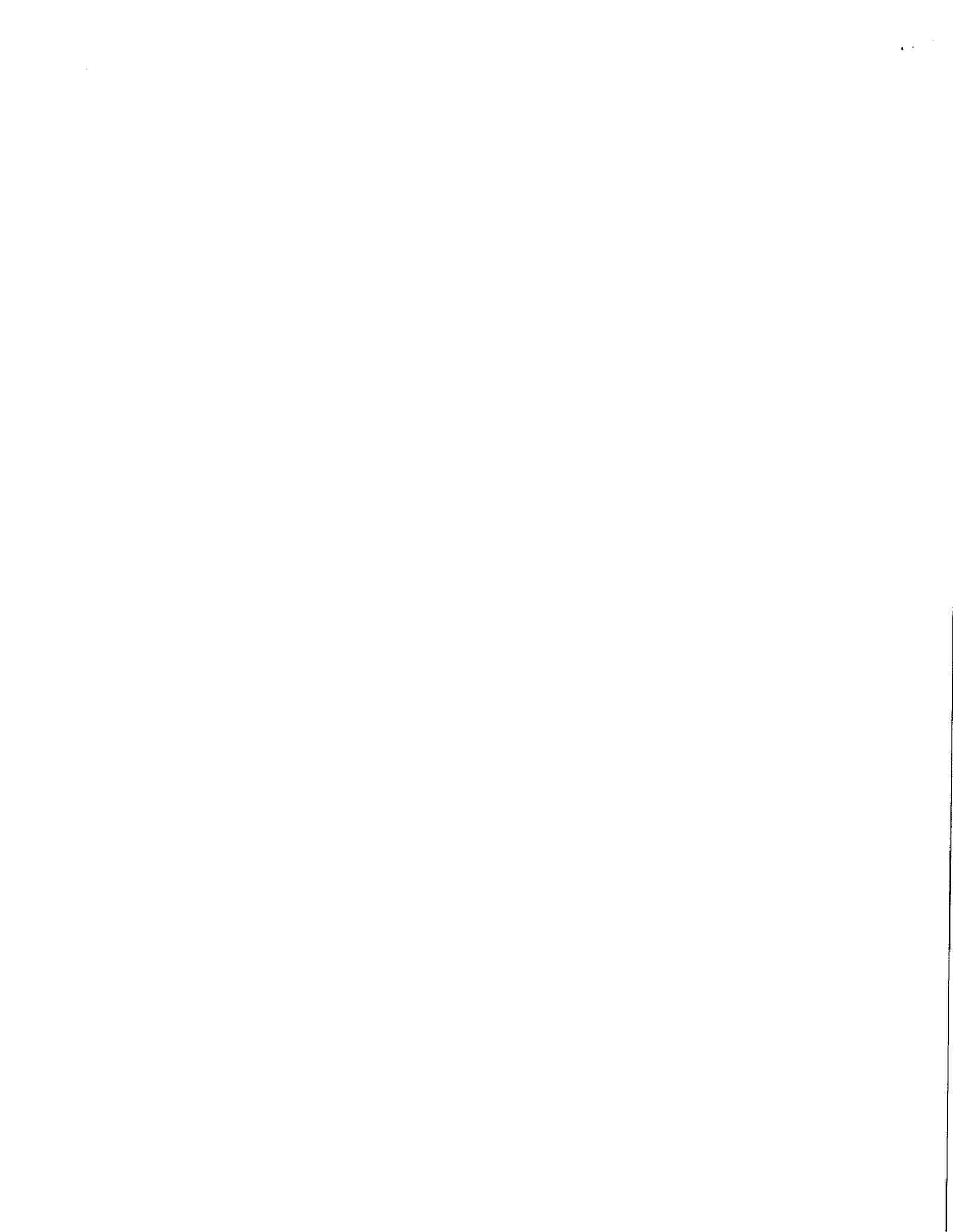
Así están por ejemplo el art. 1504 que califica como absolutamente incapaces a los dementes, los impúberes, a los dementes y a los sordomudos que no pueden darse a entender, y como a incapaces relativos a los disipadores bajo interdicción judicial.

Pero como es evidente que la presunción de capacidad se predica por el art. 1503 respecto de las PERSONAS, tal presunción no puede extenderse a lo que no tenga el carácter de PERSONA so pena de incurrir en flagrante infracción al dicho artículo 1503 del C.C. De allí que para que algo que no tenga la condición de PERSONA se requiere que exista una ley que expresamente le otorgue capacidad a ese algo no-persona y mientras ello no suceda, esa no-persona es incapaz, al no estar ni incluido en la presunción de capacidad del 1503 ni tener una ley que le atribuya capacidad.

La presunción de capacidad del 1503 del C.C. se predica por el propio artículo exclusivamente de las personas y como de conformidad con las normas civiles y comerciales las personas pueden ser NATURALES O JURÍDICAS (art. 73 del C.C.), NATURALES (art. 74 del C.C.) o JURÍDICAS (Art. 633 del C.C. y Segundo inciso del Art. 98 del C. de Co., p. ej.), entonces tenemos, recapitulando lo dicho y concretando sujetos, que la presunción de capacidad opera sólo respecto de las PERSONAS NATURALES y de las PERSONAS JURÍDICAS y que para que algo que no sea persona tenga capacidad, se requiere que exista una ley que se la atribuya y que mientras esto no suceda, ese algo no-persona es incapaz pues no se le puede extender a ese ente o cosa la presunción legal de capacidad del art. 1503 del C.C.

Ejemplos patentes de casos en los cuales un algo no-persona ha requerido de ley para poder tener capacidad, son los casos de la herencia yacente y de los patrimonios autónomos, pues sólo tienen capacidad porque las normas del derecho civil de sucesiones y las leyes financieras expresamente les confirieron la capacidad legal. La herencia yacente y los patrimonios autónomos son BIENES o COSAS, no son personas pero tienen por una ley conferida capacidad legal de adquirir derechos y contraer obligaciones, tan sólo porque la una ley se la otorga pues de lo contrario no la tendrían.

También está, en el caso de la contratación estatal, lo establecido en el art. 1º de la Ley 80 que define como “entidades estatales” a muchos entes que no son personas jurídicas sino dependencias u oficinas de personas jurídicas o conjuntos que ni eso son, y a los que luego el artículo 2º de la misma ley les otorga capacidad legal de contratación: tal el caso del numeral 1º literal a) de dicho artículo 2º, que incluye como “entidades estatales” a entes que no tienen personería jurídica, es decir que no son personas, tales como por ejemplo, las “regiones”, las “provincias”, las “áreas metropolitanas”, los “territorios indígenas” y en el literal b) ibídem incluye el Senado, la Cámara, los Ministerios, la Contraloría General, las contralorías



departamentales y las municipales, la Procuraduría General de la Nación, las unidades administrativas especiales (antes ninguna tenía personería), etc. y al final de este literal expresó "y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la Ley otorgue capacidad para celebrar contratos."

Esto mismo es lo que ha sucedido con el caso de los consorcios y las uniones temporales en el caso del artículo 6º de la Ley 80/93, titulado "De la capacidad para contratar", pues no siendo los consorcios ni las uniones PERSONAS, el dicho artículo 6º, luego de señalar que pueden "celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes", agrega a dos no-personas diciendo:

"También podrán celebrar contratos con las entidades estatales, los consorcios y las uniones temporales"

Y en el artículo siguiente, es decir el 7º, define en sus numerales 1 y 2 que son los consorcios y las uniones, figuras estas que allí se definen, óigase bien, como un acto, pues tanto el uno y el otro se definen como "cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato", anotando la ley como única diferencia entre uno y otra, que en el caso de las uniones las sanciones contractuales son individuales (se aplican sólo al integrante responsable del respectivo incumplimiento) y en proporción a su participación en la unión temporal.

Si no existiese el texto del art. 6º de la Ley 80 que les atribuye capacidad legal para contratar con las entidades estatales, los consorcios y las uniones temporales no tendrían capacidad para nada, absolutamente nada. Pero como el texto existe y como además dice exactamente para que se les confiere esa capacidad de contratación, tenemos que sí la tienen y la tienen sólo para aquello para lo cual les fue conferida, como es, literalmente, para "**celebrar contratos con las entidades estatales**" de manera que no es viable que de allí el intérprete se la extienda, como un don caído del cielo, a la celebración de contratos con alguien que no sea entidad estatal, como por ejemplo para celebrar contratos con particulares, como por ejemplo contratos de trabajo, contratos de prestación de servicios profesionales con particulares, contratos de compraventa o de suministro de bienes o servicios, etc., menos si se tiene en cuenta que el otorgamiento de capacidad está reservado a la ley y que la que tienen constituye una excepción a la regla general de la presunción de capacidad otorgada exclusivamente a las PERSONAS y que por tanto no puede ser objeto de interpretación extensiva sino, por el contrario de interpretación restrictiva, amén de que por ser el tema de la capacidad una materia de orden público, también es de interpretación restrictiva.

2. ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE LA INCAPACIDAD DE CONTRATACION DE LOS CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES PARA CELEBRAR CONTRATOS PRIVADOS

Veamos ahora la parte jurisprudencial sobre la materia.

Es así que con ocasión de la expedición de la Ley 80 y el otorgamiento que su artículo 6º les otorgó para contratar con el Estado se les confirió, se suscitó el hecho de que la jurisdicción contenciosa administrativa les negó la capacidad para comparecer en juicio, arguyéndose que la norma sólo se la dio para celebrar el contrato (art. 6º), comprendiendo, según el art. 7º, la de presentar la propuesta, celebrar el contrato y ejecutarlo, más no para comparecer en juicio, razón por la cual tenían que demandar y ser demandados los integrantes, no el consorcio o la unión temporal, so pena de rechazo de la demanda por falta de capacidad para ser parte, llamada también falta de capacidad para comparecer en juicio, falta de personería adjetiva o falta de legitimación en la causa en el demandante o en el demandado según la posición del consorcio o unión como demandante o como demandado.



Luego comenzaron algunos magistrados del Consejo de Estado a producir decisiones contradictorias sobre la materia, hasta que ello se decantó a favor de la tesis de que esas instituciones sí tienen la capacidad para comparecer en juicio, punto sobre el cual no nos extendemos más pues no es el aspecto que aquí estamos debatiendo, sino en cuanto que a dicho debate sobre la capacidad para comparecer en juicio de los consorcios y las uniones, se le puso punto final por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, cuando en reunión de Sala Plena con el fin de hacer la unificación de la jurisprudencia para evitar la contradicción entre las salas de decisión, se produjo la unidad de criterio de toda la Sección Tercera mediante la **Sentencia de Unificación de fecha 25 de septiembre de 2013, expediente No. 19933**, demandante Consorcio Glonmarex, demandado el Consejo Superior de la Judicatura (Dirección Ejecutiva de Administración Judicial), ponente Mauricio Fajardo Gómez, sentencia en la cual para poder definir lo de la capacidad para comparecer en juicio tuvo el Consejo que referirse y definir también la extensión de la capacidad de contratación de los consorcios y las uniones, tema que es el que aquí nos ocupa, y sobre el cual reproducimos de ese fallo los siguientes de sus apartes más importantes, si bien hay muchos otros raciocinios que refuerzan el tema pero que son demasiado extensos para incluir aquí. Se dijo en ese el fallo de unificación de jurisprudencia:

“3. Rectificación y unificación de la jurisprudencia en relación con la capacidad con la cual cuentan los consorcios y las uniones temporales para comparecer como parte en los procesos judiciales.

“A juicio de la Sala, en esta ocasión debe retomarse el asunto para efectos de modificar la tesis jurisprudencial que se ha venido siguiendo y, por tanto, debe puntualizarse que si bien las uniones temporales y los consorcios no constituyen personas jurídicas distintas de quienes integran la respectiva figura plural de oferentes o de contratistas, lo cierto es que además de contar con la aptitud para ser parte en el correspondiente procedimiento administrativo de selección de contratistas – comoquiera que por ley cuentan con capacidad suficiente para ser titulares de los derechos y obligaciones derivadas tanto de los procedimientos administrativos de selección contractual como de los propios contratos estatales–, también se encuentran facultados para concurrir a los procesos judiciales que pudieren tener origen en controversias surgidas del mencionado procedimiento administrativo de selección de contratistas o de la celebración y ejecución del contrato estatal respectivo –legitimatío ad processum–, por intermedio de su representante.

(.....)

“En este orden de ideas se modifica la tesis que hasta ahora ha sostenido la Sala, con el propósito de que se reafirme que si bien los consorcios y las uniones temporales no constituyen personas jurídicas independientes, sí cuentan con capacidad, como sujetos de derechos y obligaciones (C.P.C., art. 44 y C.C.A, art. 87⁽⁶⁸⁾), para actuar en los procesos judiciales, por conducto de su representante, sin perjuicio, claro está, de observar el respectivo jus postulandi.”

“También debe precisarse que la tesis expuesta sólo está llamada a operar en cuanto corresponda a los litigios derivados de los contratos estatales o sus correspondientes procedimientos de selección, puesto que la capacidad jurídica que la Ley 80 otorgó a los consorcios y a las uniones temporales se limitó a la celebración de esa clase de contratos y la consiguiente participación en la respectiva selección de los contratistas particulares, sin que, por tanto, la aludida capacidad contractual y sus efectos puedan extenderse a otros campos diferentes, como los relativos a las relaciones jurídicas que, de manera colectiva o individual, pretendan establecer los integrantes de esas agrupaciones con terceros, ajenos al respectivo contrato estatal, independientemente de que tales vínculos pudieren tener como propósito el desarrollo de actividades encaminadas al cumplimiento, total o parcial, del correspondiente contrato estatal.” (Negrillas y subrayas no son de la sentencia)

(58) Como de igual modo, según se ha indicado ya dentro de este pronunciamiento, lo establecen los artículos 141 de la Ley 1437 de 2011 y 53 y 54 de la Ley 1564 de 2012.

El párrafo final que acaba de transcribirse, cuyas negrillas y subrayas no son del original sino nuestras, reviste suma importancia puesto que precisa que la capacidad contractual que la Ley 80/93 confiere a los consorcios y a las uniones temporales no se extiende a contratos que no sean estatales, habida cuenta que el artículo 6º expresamente se la confiere únicamente para celebrar contratos estatales, por lo cual no puede extenderse, por ejemplo, a la celebración de contratos laborales a nombre del consorcio o unión ni a contratos de compraventa de insumos para el contrato estatal ni a la compra de equipos para dicho contrato, etc. pues, con toda razón, la sentencia excluye incluso los que tengan como propósito el desarrollo de actividades encaminadas al cumplimiento total o parcial del contrato estatal. Tales contratos deben celebrarse a nombre de los integrantes y si no lo hacen podría hablarse de nulidad por falta de capacidad o bien de contratantes solidarios, según las circunstancias.

Puesto que las sentencias de unificación de jurisprudencia tienen por finalidad el acabar con puntos en que las salas de decisión dictan fallos con criterios contradictorios, tales sentencias obligan a todas las salas de decisión y a los jueces, so pena de incurrir en sanciones disciplinarias, y para cambiar una jurisprudencia unificada se requiere que el fallo a adoptar sea decisión de la sala plena de magistrados cuando se solicite estudiar una sentencia de cambio de jurisprudencia, obviamente con posterioridad a la sentencia de unificación que se acaba de comentar le han sucedido las sentencias en que el Consejo ha aplicado los criterios expuestos en la de unificación, por ejemplo en la Sentencia 30250 del 29 de enero de 2014, ponente Mauricio Fajardo Gómez, y en la Sentencia 32427 del 9 de abril de 2015, ponente Olga Mélida Valle de De La Hoz.

Ciertamente que esas sentencias no obligan sino a las partes del proceso en que se pronuncian y a los jueces y magistrados y que por tanto los funcionarios y los particulares pueden apartarse del criterio y las disposiciones de la sentencia, pero es innegable que como la sentencia de unificación de jurisprudencia si obliga a jueces y magistrados, cualquier controversia jurídica será sentenciada con el criterio de la sentencia de unificación y por tanto el particular, la entidad estatal y los servidores públicos que actúen en sentido diverso al de dichas sentencias, incurrir en negligencia grave si se tiene en cuenta que al actuar así, perderá necesariamente el pleito y en consecuencia, de manera culposa y grave pues su actuación en tales circunstancias es colocar a la entidad estatal en una posición "suicida", teniendo luego la entidad que acudir a repetir contra el funcionario responsable en acción de repetición o mediante llamamiento en garantía para que le responda a la entidad por los perjuicios que con su actuación irresponsable le generó.



Concepto 54903

Bogotá, D.C., 2 ABR 2014

ASUNTO: ID 6426 Consorcios

Hemos recibido la comunicación radicada con el número del asunto, mediante la cual consulta si en la ejecución de un contrato los trabajadores deben estar a cargo del Consorcio o de otra persona jurídica que no integre el conjunto responsable del contrato, para cuyos fines, esta Oficina se permite, de manera atenta, atender su interrogante, mediante las siguientes consideraciones generales:

Inicialmente, se observa oportuno señalar que de acuerdo con la naturaleza y funciones asignadas en el Decreto 4108 de 2011 a la Oficina Asesora Jurídica de este Ministerio, sus pronunciamientos se emiten en forma general y abstracta ya que sus funcionarios no están facultados para declarar derechos individuales ni definir controversias.

Sobre la situación planteada en la consulta consideramos oportuno remitirnos a lo dispuesto por la Ley 80 de 1993 en su Artículo 7°, norma que en su numeral 1° se refiere a los consorcios en los siguientes términos:

"1. Consorcio. Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman.

2. Unión temporal. Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal"

De esta disposición se desprende que la Ley no ha determinado el nacimiento de una persona jurídica por la celebración de un contrato de consorcio o unión temporal. Cada uno de estos contratos se concibe como una convención que no constituye por sí misma un ente capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones y que no se diferencia de quienes así están coasociados.

Lo dispuesto en la norma es concluyente sobre la naturaleza del consorcio al definirlo como una propuesta para contratar que se materializa en los términos de un contrato del cual nacen responsabilidades y obligaciones entre los consorciados, situación que no genera el nacimiento de una persona jurídica independiente de quienes la integran pues es incapaz de adquirir derechos y contraer obligaciones.



Lo anterior fue reconocido por la Jurisprudencia en Sentencia 0-414 de 1994, pronunciamiento en el que la honorable Corte Constitucional manifestó:

"El consorcio es una figura propia del derecho privado, utilizado ordinariamente como un instrumento de cooperación entre empresas, cuando requieren asumir una tarea económica particularmente importante, que les permita distribuirse de algún modo los riesgos que pueda implicar la actividad que se acomete, aunar recursos financieros y tecnológicos, y mejorar la disponibilidad de equipos, según el caso, pero conservando los consorciados su independencia jurídica".

En consecuencia, resulta claro que el consorcio no es una sociedad, sino una forma contractual, utilizada ordinariamente como un instrumento de cooperación entre empresas, cuando requieren asumir una tarea económica particularmente importante, pero conservando los consorciados, su independencia jurídica, lo que implica que como tal, el Consorcio no goza de una capacidad jurídica propia e independiente, situación jurídica que le impide ser sujeto de derechos y obligaciones, sino que los mismos estarán solidariamente en cabeza de las sociedades que lo conforman.

Así las cosas, es de advertir, que no es el consorcio quien contrata personal ni es empleador, sino que cada una de las empresas consorciadas tiene su propia planta de personal y dispondrán de lo necesario para adelantar el objeto constituido.

En consecuencia, resulta claro que el consorcio no es una sociedad, sino una forma contractual, utilizada ordinariamente como un instrumento de cooperación entre empresas, cuando requieren asumir una tarea económica particularmente importante, pero conservando los consorciados, su independencia jurídica, lo que implica que como tal, el Consorcio no goza de una capacidad jurídica propia e independiente, situación jurídica que le impide ser sujeto de derechos y obligaciones, sino que los mismos estarán solidariamente en cabeza de las sociedades que lo conforman.

Así las cosas, es de advertir, que no es el consorcio quien contrata personal ni es empleador, sino que cada una de las empresas consorciadas tiene su propia planta de personal y dispondrán de lo necesario para adelantar el objeto constituido.

De tal forma, las obligaciones laborales no reposan en cabeza del consorcio como tal, al no ser una persona jurídica no es sujeto de derechos ni de obligaciones, de tal forma que las obligaciones laborales, están en cabeza de cada una de las sociedades que conforman el Consorcio. Pues estos y las uniones temporales, como se mencionó anteriormente, son el resultado del acuerdo de dos o más personas que de 4rranera conjunta presenten una misma propuesta para licitar, celebrar y ejecutar contratos.



La presente consulta, se absuelve en los términos del Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en virtud del cual las respuestas dadas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, constituyéndose simplemente en un criterio orientador.

Cordialmente,

ANDREA PATRICIA CAMACHO FONSECA
Coordinadora Grupo Interno de Trabajo de atención a consultas
en materia de Seguridad Social Integral
Oficina Asesora Jurídica

Transcriptor:

*Laboró: D. Jiménez 18-

02-14 14visó y aprobó:

Andrea C.

Ruta Electrónica: H:\MINISTERIO DE TRABAJO\CONCEPTOS DIE\JAN 2014\1Consultas\Rad ID 6426-JUL 15 de 2013 Anónimo (Consercio).doc





Concepto 54903

Bogotá, D.C., 2 ABR 2014

ASUNTO: ID 6426 Consorcios

Hemos recibido la comunicación radicada con el número del asunto, mediante la cual consulta si en la ejecución de un contrato los trabajadores deben estar a cargo del Consorcio o de otra persona jurídica que no integre el conjunto responsable del contrato, para cuyos fines, esta Oficina se permite, de manera atenta, atender su interrogante, mediante las siguientes consideraciones generales:

Inicialmente, se observa oportuno señalar que de acuerdo con la naturaleza y funciones asignadas en el Decreto 4108 de 2011 a la Oficina Asesora Jurídica de este Ministerio, sus pronunciamientos se emiten en forma general y abstracta ya que sus funcionarios no están facultados para declarar derechos individuales ni definir controversias.

Sobre la situación planteada en la consulta consideramos oportuno remitirnos a lo dispuesto por la Ley 80 de 1993 en su Artículo 7°, norma que en su numeral 1° se refiere a los consorcios en los siguientes términos:

*"1. **Consorcio.** Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman.*

*2. **Unión temporal.** Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal"*

De esta disposición se desprende que la Ley no ha determinado el nacimiento de una persona jurídica por la celebración de un contrato de consorcio o unión temporal. Cada uno de estos contratos se concibe como una convención que no constituye por sí misma un ente capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones y que no se diferencia de quienes así están coasociados.

Lo dispuesto en la norma es concluyente sobre la naturaleza del consorcio al definirlo como una propuesta para contratar que se materializa en los términos de un contrato del cual nacen responsabilidades y obligaciones entre los consorciados, situación que no genera el nacimiento de una persona jurídica independiente de quienes la integran pues es incapaz de adquirir derechos y contraer obligaciones.



Lo anterior fue reconocido por la Jurisprudencia en Sentencia 0-414 de 1994, pronunciamiento en el que la honorable Corte Constitucional manifestó:

"El consorcio es una figura propia del derecho privado, utilizado ordinariamente como un instrumento de cooperación entre empresas, cuando requieren asumir una tarea económica particularmente importante, que les permita distribuirse de algún modo los riesgos que pueda implicar la actividad que se acomete, aunar recursos financieros y tecnológicos, y mejorar la disponibilidad de equipos, según el caso, pero conservando los consorciados su independencia jurídica".

En consecuencia, resulta claro que el consorcio no es una sociedad, sino una forma contractual, utilizada ordinariamente como un instrumento de cooperación entre empresas, cuando requieren asumir una tarea económica particularmente importante, pero conservando los consorciados, su independencia jurídica, lo que implica que como tal, el Consorcio no goza de una capacidad jurídica propia e independiente, situación jurídica que le impide ser sujeto de derechos y obligaciones, sino que los mismos estarán solidariamente en cabeza de las sociedades que lo conforman.

Así las cosas, es de advertir, que no es el consorcio quien contrata personal ni es empleador, sino que cada una de las empresas consorciadas tiene su propia planta de personal y dispondrán de lo necesario para adelantar el objeto constituido.

En consecuencia, resulta claro que el consorcio no es una sociedad, sino una forma contractual, utilizada ordinariamente como un instrumento de cooperación entre empresas, cuando requieren asumir una tarea económica particularmente importante, pero conservando los consorciados, su independencia jurídica, lo que implica que como tal, el Consorcio no goza de una capacidad jurídica propia e independiente, situación jurídica que le impide ser sujeto de derechos y obligaciones, sino que los mismos estarán solidariamente en cabeza de las sociedades que lo conforman.

Así las cosas, es de advertir, que no es el consorcio quien contrata personal ni es empleador, sino que cada una de las empresas consorciadas tiene su propia planta de personal y dispondrán de lo necesario para adelantar el objeto constituido.

De tal forma, las obligaciones laborales no reposan en cabeza del consorcio como tal, al no ser una persona jurídica no es sujeto de derechos ni de obligaciones, de tal forma que las obligaciones laborales, están en cabeza de cada una de las sociedades que conforman el Consorcio. Pues estos y las uniones temporales, como se mencionó anteriormente, son el resultado del acuerdo de dos o más personas que de manera conjunta presenten una misma propuesta para licitar, celebrar y ejecutar contratos.



MinTrabajo
República de Colombia

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

La presente consulta, se absuelve en los términos del Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en virtud del cual las respuestas dadas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, constituyéndose simplemente en un criterio orientador.

Cordialmente,

ANDREA PATRICIA CAMACHO FONSECA

Coordinadora Grupo Interno de Trabajo de atención a consultas
en materia de Seguridad Social Integral
Oficina Asesora Jurídica

Transcriptor:

*Laboró: D. Jiménez 18-

02-14 14visó y aprobó:

Andrea C.

Ruta Electrónica: H:\MINISTERIO DE TRABAJO\CONCEPTOS DIE\JAN 2014\1 Consultas\Red ID 6426-JUL 15 de 2013 Anónimo (Consortio).doc



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA-SALA PLENA

CONSEJERO PONENTE: Mauricio Fajardo Gómez

Bogotá., D.C., septiembre veinticinco (25) de dos mil trece (2013).

Radicación No.: 25000 23 26 000 1997 13930 01

Expediente No. 19.933

Actor: Consorcio Glonmarex.

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Consorcio

Procede la Sala Plena de la Sección Tercera a unificar su Jurisprudencia en torno al problema jurídico consistente en dilucidar si los consorcios y las uniones temporales cuentan con capacidad para comparecer como parte en los procesos judiciales en los cuales se debaten asuntos relacionados con los derechos o intereses de los que son titulares o que discuten o que de alguna otra manera les conciernen bien en su condición de contratistas de las entidades estatales o bien como participantes en los correspondientes procedimientos de selección contractual, para cuyo propósito se avoca el conocimiento del presente litigio en segunda instancia con ocasión del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 31 de enero de 2001 por el Tribunal Administrativo de Descongestión con sede en Bogotá D.C., Sección Tercera, la cual, en su parte resolutive, dispuso:

“PRIMERO. Declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa.

Devolver el expediente al Tribunal de origen” (fls. 178-194, c. 2).



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

1. ANTECEDENTES

1.1 Lo que se demanda.

Mediante escrito presentado el día 29 de abril de 1997 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el señor Jesús Ernesto Saldarriaga Escobar, quien manifestó obrar en calidad de representante legal del Consorcio GLONMAREX, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo —C.C.A.—, formuló demanda en contra de la Nación- Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y del Consorcio Sáenz Ruíz Cadena Ingenieros Civiles —SADEICO S.A.—, con el propósito de que se declare nula la Resolución No. 3498 del 29 de diciembre de 1996 mediante la cual se adjudicó la licitación pública No. 25 de 1996 al Consorcio Sáenz Ruíz Cadena Ingenieros Civiles Ltda. —SADEICO S.A.—.

Consecuencialmente, el actor pidió que se condene a la Nación-Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, a reparar los perjuicios materiales que le fueron ocasionados por la no escogencia como contratista, en el referido procedimiento administrativo de selección, del Consorcio GLONMAREX, el cual se encontraba en primer lugar de elegibilidad; así pues, por concepto de lucro cesante solicitó el pago de la suma de mil ciento sesenta y tres millones de pesos —\$1.163'000.000,00—, correspondiente a la utilidad proyectada por la ejecución del contrato y a título de lucro cesante deprecó que le sea reconocida la cifra de diecisiete millones ochocientos trece mil ochocientos ochenta y seis pesos —\$1'7813.886,00—, correspondiente a los gastos en los cuales el actor afirma que incurrió para la elaboración de la oferta; asimismo, solicitó que las anteriores sumas sean indexadas y pagadas en los términos



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

previstos en los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo –fls. 3-7, c. 1–.

1.1.- Los hechos, normas violadas y concepto de la violación.

La demanda dio cuenta de que el 1º de noviembre de 1996, mediante Resolución No. 1276, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial declaró abierta la licitación pública No. 25 de 1996, cuyo objeto era el de contratar la construcción, por el sistema de administración delegada, de los bloques A, B, C y E, así como los acabados de los bloques A, B, C, D y E de los Tribunales Superior y Contencioso Administrativo en la ciudad de Bogotá; tras referir extensamente y en detalle el contenido del pliego de condiciones que gobernó el procedimiento administrativo de licitación, así como el de las aclaraciones y modificaciones introducidas al mismo, con especial énfasis en los criterios que en ellos fueron definidos para la evaluación y calificación de las propuestas, el demandante expresó que la propuesta presentada por el Consorcio GLONMAREX obtuvo 975 sobre 1000 puntos como máximo posible tras la evaluación técnica; sin embargo, señaló el actor que en la audiencia de adjudicación, con fundamento en diversos argumentos que no comparte, la propuesta del Consorcio GLONMAREX fue calificada en noveno lugar, con un puntaje de apenas 830 puntos, cuando la cabal aplicación de los criterios establecidos en el pliego de condiciones debió conducir a que dicha oferta fuera calificada con el máximo puntaje posible, esto es el de 1000 puntos, por manera que el contrato debió serle adjudicado al mencionado proponente.

En consecuencia, expresó el demandante que la Resolución No. 3498 del 29 de diciembre de 1996, mediante la cual se adjudicó la Licitación Pública No. 25 de ese año, vulneró los artículos 2, 6 y 13 de la Constitución Política, así como los artículos 24, 25, 26, 28 y 29 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 3 del Decreto 679



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

de 1994, comoquiera que se adjudicó el contrato a un proponente distinto del que tenía mejor derecho, con omisión de los parámetros que las normas en cita establecen para la realización de procedimientos administrativos de selección de contratistas al asignar al Consorcio demandante una calificación errónea, subjetiva y arbitraria, apartada de los criterios que se habían fijado en el pliego de condiciones; con ello se desconoció el principio de vigencia de un orden justo consagrado en el artículo 2 constitucional, la exigencia contenida en el artículo 6 *ídem* en el sentido de que los servidores públicos son responsables por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones y el principio de igualdad —artículo 13 *ibídem*— en detrimento del Consorcio actor, habida cuenta de que su propuesta no fue valorada con fundamento en los mismos patrones con que se examinaron las de los demás competidores, de acuerdo con lo previsto en el pliego de condiciones.

En cuanto a las disposiciones de la Ley 80 de 1993 que se invocaron como vulneradas por el acto administrativo demandado, el demandante sostuvo que el principio de transparencia fue desconocido comoquiera que para adjudicar el contrato no fueron tenidos en cuenta ni la evaluación ni el concepto emitidos por los comités jurídico y financiero; tampoco se fijaron reglas claras y precisas habida cuenta de que el pliego inicial fue modificado hasta en tres ocasiones, lo cual condujo a que se hicieran confusos los criterios de selección; se adujeron requisitos puramente formales como la falta de legalización o apostilla de documentos presentados por el Consorcio GLONMAREX para subvalorar su propuesta; se violó el principio de selección objetiva al no adjudicarlo a la propuesta que debió ser calificada con el puntaje más alto. Por tales razones, la parte actora adujo que el acto administrativo censurado está incurso en tres causales de nulidad, a saber: violación de la ley, forma irregular y desviación de poder (fls. 9-74, c. 1).



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

1.2.- Trámite de la primera instancia.

El libelo introductorio del litigio fue admitido mediante providencia de fecha 22 de mayo de 1997 (fls. 82-83, c. 1); dentro de dicha decisión se dispuso notificar <<por tener interés directo en el resultado del proceso>>, al representante legal del Consorcio Sáenz Ruíz Cadena Ingenieros Civiles Ltda., SADEICO S.A., consorcio que resultó adjudicatario de la licitación pública No. 25 de 1996, cuyo acto de adjudicación fue demandado de nulidad por la parte demandante; el representante legal del aludido consorcio se notificó en forma personal del auto admisorio de la demanda el día 13 de noviembre de 1997 (fl. 87 c 1).

La parte demandada, Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, dio oportuna contestación al mismo mediante escrito en el cual manifestó que algunos de los hechos contenidos en la demanda son ciertos, respecto de otros negó su veracidad y en torno a los restantes expuso que no se trataba de hechos sino de apreciaciones subjetivas del actor o de transcripciones incompletas de apartes de los pliegos de condiciones, así como de diferentes documentos de la licitación como el informe de evaluación de las propuestas, entre otros; de igual manera, la entidad demandada se opuso a todas las pretensiones elevadas por la parte actora y propuso cuatro excepciones que denominó y sustentó del modo que a continuación se refiere: (i) “*inexistencia del demandante*”, en consideración a que el consorcio GLONMAREX sólo se conformó con el propósito de participar en la licitación pública No. 25 de 1996, por manera que al no haber sido adjudicatario dentro de dicho procedimiento administrativo, desapareció su razón de ser, la cual no incluía la posibilidad de presentar demandas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; (ii) “*inepta demanda*”, por cuanto el Consorcio demandante carece de personalidad jurídica para actuar en nombre de las sociedades que lo integran; (iii) “*falta de legitimación en la causa por activa*”, porque el Consorcio GLONMAREX carecía de



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

interés jurídico para actuar debido a que la calificación que finalmente obtuvo su propuesta no fue la más alta y, de todos modos, aunque así hubiere ocurrido, el pliego de condiciones no preveía que el contrato debía ser adjudicado al proponente que obtuviera el mayor puntaje y, finalmente, (iv) la excepción “*innominada*”, para comprender en ella cualquier circunstancia constitutiva de excepción que, a pesar de no haber sido expresamente alegada, resultare probada en el proceso (fls. 108-125, c.1).

Expirado el período probatorio, se corrió traslado tanto a las partes para alegar de conclusión como al Ministerio Público para rendir concepto de fondo en la primera instancia, oportunidad dentro de la cual se pronunciaron las partes actora y demandada; aquélla, fundamentalmente, reiteró tanto el recuento fáctico, como también la argumentación jurídica que expuso en la demanda (fls. 147-174, c. 1), mientras que ésta insistió de manera especial en la falta de legitimación en la causa por activa respecto del Consorcio GLONMAREX debido a que éste carece de personalidad jurídica, además de que no se trata de uno de los proponentes que obtuvo la más alta calificación en la licitación; el Ministerio Público, por su parte, se abstuvo de pronunciarse en esta ocasión.

1.3.- La sentencia apelada.

El Tribunal Administrativo de Descongestión con sede en Bogotá D.C., Sección Tercera, después de relacionar y de valorar las pruebas allegadas al plenario, decidió declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa respecto del Consorcio GLONMAREX, comoquiera que éste carecía de capacidad jurídica para actuar dado que no constituía una persona jurídica distinta de las sociedades que lo integraban; señaló el Tribunal Administrativo a quo que “[E]n [el] documento en virtud del cual se otorgó la representación legal del consorcio no se previó la [facultad] de accionar ante la



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

7

jurisdicción contencioso administrativa, pues en forma expresa se consigna que ella operaría sólo para el evento en que el consorcio resultara beneficiado con la adjudicación de la licitación en cuestión”, de lo cual se sigue que “[C]omo en el consorcio no hay solidaridad por activa, ni tampoco se incluyó la facultad al representante legal de promover acciones jurisdiccionales, la única forma de acudir ante la jurisdicción contenciosa por parte de los consorciados era a través del poder que otorgara cada una de las personas que lo integraron, individualmente consideradas” (fls. 178-194, c. 2).

1.4.- El recurso de apelación.

Inconforme con el referido fallo de primera instancia, la parte demandante interpuso recurso de apelación, el cual procedió a sustentar ante el *ad quem* dentro del término legalmente establecido para ello; en el escrito contentivo de su impugnación, adujo la parte actora que al pronunciarse respecto de las excepciones propuestas por el Consejo Superior de la Judicatura - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, el Tribunal Administrativo de Descongestión con sede en Bogotá D.C., Sección Tercera, confundió el contenido y los alcances de figuras jurídicas disímiles como son la de legitimación en la causa, la de falta de capacidad o la de ausencia de personería adjetiva, si se tiene en cuenta —en criterio del recurrente— que el fallo apelado

*“... dentro del mismo estudio de la excepción de inexistencia del demandante, entra a desarrollar otra excepción de naturaleza completamente diversa, esto es, la de LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA, y lo que es más grave, confunde la figura jurídica de la legitimación en la causa con la denominada PERSONERÍA ADJETIVA, para concluir fallando y dando por probada como de legitimación, una excepción cuyo contenido desarrollado corresponde a otro fenómeno procesal bien diferente como es el del presupuesto procesal de la personería adjetiva, o también denominada por los procesalistas como capacidad para comparecer al proceso, capacidad para obrar o legitimación *ad processum*, con las distintas consecuencias que ello conlleva, pues la ausencia de LEGITIMACION EN LA CAUSA, tal como lo ha reconocido la H.*



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glommarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Corte Suprema de Justicia desde mediadores de 1959, ES UN PRESUPUESTO DE LA SENTENCIA FAVORABLE Y su ausencia genera sentencia adversa a las pretensiones de la demanda; en tanto que la ausencia de personería adjetiva, legitimación ad processum, capacidad para obrar o capacidad para comparecer al proceso, no es presupuesto de la sentencia favorable, sino un presupuesto procesal que consiste en que es capaz de comparecer al proceso quien tiene capacidad de ejercicio.

(...)

Además, la ausencia del presupuesto procesal de personería adjetiva o capacidad para comparecer al proceso no conduce, como ocurre con la falta de legitimación en la causa a fallo adverso a las pretensiones de la demanda, sino [a] NULIDAD procesal de lo actuado.

(...)

Es claro entonces, Honorables Consejeros de Estado, que los planteamientos con que la parte demandada argumenta la excepción de falta de legitimación en la causa de la parte actora, no corresponden en su esencia a la figura de la legitimación en la causa; y los que aduce el Tribunal para dar por probada la excepción, de un lado no son los que invocó la parte excepcionante, y de otro los que aduce el sentenciador de instancia nada tienen que ver con esa figura procesal de la legitimación, pues la no acreditación de la representación o el mandato judicial para accionar corresponde es a la figura procesal de la falta de personería adjetiva, legitimación ad processum o falta de capacidad para obrar o para comparecer al proceso, y esa excepción nunca fue propuesta o planteada por la parte pasiva.

En consecuencia al proceder el Tribunal de Descongestión a declarar probada una excepción como la de falta de legitimación en la causa, con base en argumentos no planteados o propuestos por la parte demandada, el fallo es extrapetita, es decir, por fuera de lo pedido..."

Adicionalmente, expuso el apelante que el Tribunal Administrativo de primera instancia tampoco podía declarar de oficio la falta de capacidad del consorcio accionante para comparecer al proceso, pues para el momento en el cual se presentó la demanda aún se encontraba en vigencia el Consorcio, toda vez que al constituirlo se previó que su existencia culminaría con la liquidación del contrato de obra ejecutado y al ser ejercida la acción que dio inicio al presente litigio el proponente al cual se adjudicó el contrato aún no había culminado su ejecución y menos se había procedido a su liquidación; de otro lado, en criterio del recurrente, el poder otorgado por las sociedades integrantes del Consorcio para presentar la propuesta dentro del procedimiento de licitación, al igual que para



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

ejecutar el contrato en caso de ser adjudicado, incluyó la autorización para que el representante del Consorcio pudiera actuar judicialmente en defensa de los derechos de los consorciados, con el añadido consistente en que, aún si se admitiese que la aludida autorización no hubiere sido expresamente otorgada en el mandato conferido para intervenir en el procedimiento administrativo de selección del contratista, en todo caso los integrantes del Consorcio GLONMAREX ratificaron dicha atribución conferida al representante legal del Consorcio en un acta adicional suscrita por los integrantes del mismo de manera previa a la presentación de la demanda.

Por otra parte, explicó el recurrente que al Consorcio GLONMAREX sí le asistía interés para formular la acción cuyo ejercicio dio origen al presente encuadernamiento y que cuenta con legitimación en la causa para elevar las pretensiones contenidas en la demanda, habida consideración de que participó en el procedimiento administrativo de licitación y fue vencido en el mismo de manera irregular pues, tras reiterar en considerable medida tanto el recuento fáctico como los planteamientos jurídicos esbozados en la demanda y en los alegatos de conclusión en la primera instancia, adujo que a pesar de que el Consorcio GLONMAREX se encontraba en primer lugar de elegibilidad inmediatamente después de efectuada la evaluación técnica y financiera de las propuestas, de manera inexplicable con posterioridad, durante la audiencia de adjudicación, fueron modificados algunos parámetros y criterios de calificación de las ofertas, con la consiguiente pérdida de la licitación por parte del Consorcio demandante debido a que fue valorada su propuesta, de manera irregular, con un puntaje injustificadamente bajo (fis. 203-234, c. 2).



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

1.5.- Trámite de la segunda instancia.

Mediante providencia calendarada el 2 de marzo de 2001, el Tribunal Administrativo de primera instancia concedió el recurso de apelación (fl. 198, c. 2), el cual fue admitido por el Consejo de Estado mediante auto del 4 de mayo del mismo año (fl. 235, *idem*); seguidamente se corrió traslado tanto al Ministerio Público para rendir concepto de fondo ante el *ad quem* como a las partes para alegar de conclusión, a través de auto de fecha 12 de junio de 2001 (fl. 237, *ibidem*) y dentro de esta oportunidad intervinieron la parte demandante y el Ministerio Público, mientras que la entidad demandada guardó silencio.

La parte actora se remitió a los argumentos que expuso al sustentar el recurso de alzada, reiteró las pretensiones de la demanda y subrayó que el material probatorio obrante en el expediente resulta suficiente para que se acceda a las mismas, comoquiera que evidencia que el acto de adjudicación de la Licitación Pública No. 25 de 1996 fue expedido en forma irregular y con desviación de poder por cuanto la entidad demandada lo profirió apartándose de los parámetros de decisión fijados por ella misma tanto en el pliego de condiciones como en sus adendos, al calificar la propuesta del Consorcio demandante con prescindencia de lo que concluyeron los comités jurídico y financiero del organismo contratante al examinar las diferentes ofertas en liza (ffs. 239-244, c. 2).

La Procuraduría Quinta Delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto en el cual consideró que el proceso se encuentra incurso en la causal de nulidad consagrada en el numeral 7° del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil —C.P.C.—, por entender que existe indebida representación de una de las sociedades que conformaron el Consorcio GLONMAREX, cual es el caso de la sociedad de nacionalidad mexicana MARHNOS S.A. de C.V., pues los representantes legales de las tres personas jurídicas colombianas igualmente



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

consoiciadas suscribieron el 3 de abril de 1997 un documento al cual denominaron “Acta número 01 Consorcio Glonmarex”, mediante cuyo contenido autorizaron al representante legal del Consorcio para presentar demanda contra el Consejo Superior de la Judicatura por la adjudicación de la Licitación Pública No. 025 de 1996 y, a tal efecto, para celebrar el contrato de prestación de servicios profesionales con la abogada que obra como apoderada de la parte actora en el *sub lite*. Del otorgamiento de dicha autorización no participó, entonces, la sociedad mexicana MARHNOS S.A. de C.V., cuyo representante legal en Colombia no se encontraba facultado ni para representarla judicialmente ni para ceder los derechos de dicha sociedad en las reclamaciones a las cuales hubiere lugar a raíz de los procedimientos administrativos de licitación o contractuales en los cuales participare la sociedad.

En el anterior orden de ideas, comoquiera que las decisiones que se adopten en el presente proceso afectarán indudablemente a todos los integrantes del Consorcio demandante y que uno de ellos —la sociedad MARHNOS S.A. de C.V.—, no constituyó apoderado para representarla judicialmente, de suerte que pueden verse vulnerados sus derechos con las resultas del presente proceso, el Ministerio Público consideró que se encuentra configurada la causal de nulidad consistente en la indebida representación de una de las partes —falta de capacidad procesal o de *legitimatio ad processum*—, situación que impone la necesidad de que “antes de proferir el fallo respectivo, se ponga en su conocimiento la existencia de esta circunstancia, para que manifieste si ratifica la causal de nulidad o la sanea” (fls. 245-260, c. 2).

De la anterior solicitud de nulidad se corrió traslado a las partes mediante providencia del 10 de diciembre de 2001; dentro del término respectivo se pronunció la parte actora y explicó que la sociedad mexicana MARHNOS S.A. en C.V., constituyó un representante legal en Colombia que, a la sazón, era la misma



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

persona que fungía como representante legal del Consorcio GLONMAREX, persona a quien los consorciados facultaron expresamente “para *firmar el presente contrato y tomar todas las determinaciones que fueren necesarias al respecto, con amplias y suficientes facultades*”; esta autorización, entonces, facultaba al representante legal del Consorcio para realizar todas las actuaciones necesarias para defender los intereses del mismo, tanto judicial como extrajudicialmente. Sin embargo, ante la irregular adjudicación de la Licitación Pública No. 25 de 1996, los representantes legales de las sociedades consorciadas se reunieron para valorar la conveniencia de demandar a la Rama Judicial y así lo decidieron conjuntamente, aunque el Presidente Ejecutivo de la firma mexicana MARHNOS expresó, por vía telefónica, que esta sociedad no tenía interés en participar en la demanda, si bien aceptaba que el resto de las empresas consorciadas la formularan.

De lo acordado en dicha reunión —prosiguió la apoderada del Consorcio demandante— quedó constancia en el documento denominado “*Acta 01 del 3 de abril de 1997*” y de lo resuelto por la sociedad MARHNOS S.A. en C.V., se recibió ratificación por escrito mediante comunicación fechada el 6 de mayo de 1997, copia auténtica de la cual acompañó la parte actora a la intervención que se viene sintetizando —pues antes había sido allegada al proceso en copia simple, según la propia abogada interviniente lo manifestó—; todo lo anterior lleva a la conclusión de que la sociedad MARHNOS S.A. en C.V., sí estuvo correctamente representada en este caso, razón por la cual alegó que no se da el supuesto previsto en la causal de nulidad consagrada en el artículo 140-7 C.P.C.; sin embargo, en la parte final de su escrito en mención, la apoderada de la parte actora expresó que

“... no obstante lo anterior, si los Honorables Consejeros consideran que se debe ordenar su vinculación [la de la firma MARHNOS al sub litel], pido que se sirva citarla a efecto de que manifieste su voluntad de comparecer al



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

13

proceso y ejerza su derecho, o que ratifique su deseo de no comparecer, ya que a nadie se le puede obligar a acceder a la justicia; pero ello no puede ir en detrimento de las demás sociedades integrantes del consorcio” (fls. 263-267, c. 2).

El Consejero de Estado conductor del presente proceso, mediante auto del 18 de febrero de 2002, decidió “[A]bstenerse de pronunciarse sobre la nulidad deprecada por la Procuradora Quinta Delegada ante esta Corporación”, por considerar que las circunstancias expuestas por la Vista Fiscal, en principio, no configuran la causal de nulidad invocada, toda vez que la indebida representación sólo puede surgir en relación con quien es parte en el proceso y, en el presente litigio, la sociedad MARHNOS S.A. en C.V., no lo es si se tiene en cuenta que la demanda fue presentada, por conducto de apoderado, por el Consorcio GLONMAREX; además, en el proveído en comento se indicó que la solicitud de nulidad planteada se encuentra directamente relacionada con el objeto del recurso de apelación interpuesto contra el fallo proferido por el *a quo*, por manera que para resolver dicho extremo debía agotarse el trámite de la segunda instancia y decidir lo que corresponda al momento de dictar sentencia (fls. 284-287, c. 2).

En este estado de la actuación, procede la Sala a resolver, previo lo cual realizará las siguientes

2. CONSIDERACIONES

2.1.- Lo que se debate.

De la presente decisión se ocupa la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, según se indicó al inicio de este pronunciamiento, con el fin de unificar su jurisprudencia en torno a la capacidad procesal de los consorcios como modalidad asociativa prevista por el artículo 7 de la Ley 80 de 1993, para



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

comparecer como parte en juicios cuyo objeto está constituido por derechos o por intereses jurídicos de los cuales es o pudiere ser titular el consorcio respectivo, como acontece en el litigio *sub judice*, en el cual se discute si al Consorcio demandante debió serle adjudicado el contrato estatal para cuya celebración fue convocada la licitación pública No. 25 de 1996, por parte del Consejo Superior de la Judicatura.

Teniendo en cuenta los antecedentes descritos, en criterio de la Sala resulta necesario, con el fin de desatar el litigio, abordar el estudio de los siguientes problemas jurídicos:

(i) Examinar si en el caso en estudio concurren, o no, presupuestos procesales de inexorable presencia para que se abra paso la posibilidad de proferir una decisión de fondo, cuales son (a) la competencia de esta Sala, (b) la adecuada escogencia de la acción, así como (c) la oportuna interposición de la misma –ausencia de caducidad– y, de especial interés para el asunto *sub judice*, (d) la capacidad procesal o para ser parte en el proceso respecto del Consorcio demandante, asunto que se ha conectado por algunos de los sujetos procesales intervinientes en este litigio con el interrogante consistente en dilucidar si el aludido Consorcio GLONMAREX cuenta, o no, con legitimación en la causa –aspectos en los cuales se sustentó tanto el fallo apelado como la impugnación del mismo presentada por la parte actora, al igual que la defensa de los intereses de la entidad accionada según la contestación de la demanda–; clarificado lo anterior, se deberá

(ii) Analizar de fondo, (a) previa relación del material probatorio acopiado en el expediente cuya alusión en esta providencia se hace indispensable para dirimir la controversia y con base (b) en los parámetros que la jurisprudencia de esta Corporación ha delineado con el propósito de definir si debe accederse, o no, a las



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

pretensiones de quien reclama la reparación del daño que entiende le ha sido irrogado por el acto administrativo mediante el cual se adjudica un contrato estatal, (c) la vocación de prosperidad de los ataques formulados en la demanda que dio origen al presente litigio, en contra de la Resolución No. 3498 del 29 de diciembre de 1996, mediante la cual se adjudicó la Licitación Pública No. 25 de 1996 del Consejo Superior de la Judicatura.

2.2.- Presupuestos procesales.

2.2.1.- Competencia de la Sala.

Sea lo primero advertir que la controversia que aquí se dirime cuenta con vocación de doble instancia por razón de la cuantía atendiendo a los parámetros establecidos tanto en los artículos 2 y 4 del Decreto 597 de 1988 como en el artículo 20-1 del Código de Procedimiento Civil habida consideración de que a la fecha de presentación de la demanda —29 de abril de 1997— el monto mínimo exigido para que un proceso iniciado en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debiere ser tramitado en dos instancias ascendía a la suma de \$ 3'080.000 y la pretensión mayor de las elevadas en el libelo inicial del proceso, esto es la encaminada a que se le reparen al demandante los daños materiales que le fueron causados, en la modalidad de lucro cesante, con la decisión cuya legalidad cuestiona, resulta superior a dicho mínimo, pues equivale a la cantidad de \$ 1.163'000.000,00, de acuerdo con la pretensión segunda de las formuladas en el escrito introductor del litigio.

Ahora bien, con el propósito de precisar el ámbito comprendido por la competencia de la Sala para realizar su pronunciamiento en el caso materia de examen, resulta menester tener en cuenta la naturaleza jurídica de la entidad demandada, factor determinante de la catalogación como estatal, o no, del



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glanmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

contrato celebrado entre las partes en disputa; se trata del Consejo Superior de la Judicatura, lo cual resulta de trascendencia a la luz de lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley 80 de 1993¹, por cuya virtud la competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos celebrados por las entidades estatales es la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; a ese respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la naturaleza del contrato no depende de su régimen jurídico, habida cuenta de que la normativa vigente prohijó un criterio eminentemente subjetivo u orgánico para efectos de determinar la condición de estatal que correspondiere al vínculo negocial, de modo que habrán de reputarse contratos estatales aquellos que celebren las entidades que participan de esa misma naturaleza.

En el anotado sentido se ha pronunciado la Sección Tercera de esta Corporación:

“De este modo, son contratos estatales “todos los contratos que celebren las entidades públicas del Estado, ya sea que se regulen por el Estatuto General de Contratación Administrativa o que estén sujetos a regímenes especiales”, y estos últimos, donde encajan los que celebran las empresas oficiales que prestan servicios públicos domiciliarios, son objeto de control por parte del juez administrativo, caso en el cual las normas procesales aplicables a los trámites que ante éste se surtan no podrán ser otras que las del derecho administrativo y las que en particular existan para este tipo de procedimientos, sin que incida la normatividad sustantiva que se le aplique a los contratos”² (énfasis añadido).

De conformidad con lo anterior, se tiene entonces que en el marco del ordenamiento vigente la determinación de la naturaleza jurídica del contrato radica

¹ Disposición cuyo tenor literal es el siguiente: “Artículo 75. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa”.

² Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, Auto de 20 de agosto de 1998, Exp. 14.202. C. P. Juan de Dios Montes Hernández. Esta posición ha sido expuesta en otros fallos, entre los cuales se encuentra la sentencia de 20 de abril de 2005, Exp. 14.519; Auto de 7 de octubre de 2004, Exp. 2675.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

en el análisis particular respecto del tipo de entidad que lo celebra, sin importar el régimen legal que les deba ser aplicable; dicho aserto encuentra soporte legal en lo preceptuado por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, disposición que al tratar de definir los contratos estatales adoptó un criterio eminentemente subjetivo u orgánico, apartándose así de cualquier juicio funcional o referido al régimen jurídico aplicable a la parte sustantiva del contrato:

“Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: ...”.

Así las cosas, el mencionado artículo 32 del Estatuto Contractual toma ineludible remitirse al catálogo de entidades expresamente calificadas como estatales por el artículo 2º de la misma Ley 80 de 1993, el cual dispone:

“Para los solos efectos de esta ley:

1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos ...” (Se ha subrayado).



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glomarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Adicionalmente, el artículo 82 del Decreto-ley 1 de 1984, modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, que a su vez fue subrogado por el artículo 1 de la Ley 1107 de 2006, prescribe que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas; de este modo se definió el objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de la previsión consistente en que a la misma le compete “juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas”, en lugar de “juzgar las controversias y litigios administrativos”, como lo establecía la redacción anterior del artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, por manera que la norma subrogada pasó a disponer lo siguiente:

“Artículo 1°. El artículo 82 del Código Contencioso Administrativo modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, quedará así:

“Artículo 82. Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.

Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno.

La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley. Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional” (subrayas fuera de texto).

Respecto del alcance del precepto transcrito se pronunció la Sección Tercera del Consejo de Estado mediante auto del 8 de febrero de 2007 —Radicación 30.903—, en el cual, a propósito de los asuntos que interesan al caso que aquí se examina, se señaló:



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

"A manera de síntesis, puede resumirse la nueva estructura de competencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con la entrada en vigencia de la ley 1.107 de 2006, de la siguiente manera:

"i) Debe conocer de las controversias y litigios precontractuales y contractuales en los que intervenga una entidad pública, sin importar su naturaleza, ni el régimen jurídico aplicable al contrato, ni el objeto del mismo".

La anterior conclusión mantiene vigencia con la modificación introducida al objeto de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por la Ley 1437 de 2011, toda vez que así lo establece con claridad su artículo 104-2³, precepto que, de todos modos, ha de precisarse que no resulta aplicable al asunto *sub judice* por virtud de lo establecido en el artículo 308 del mencionado cuerpo normativo⁴.

Todo lo expuesto implica, en el asunto *sub lite*, que habida cuenta de que el Consejo Superior de la Judicatura constituye una entidad estatal a voces de lo normado por la letra b) del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, el contrato de obra a cuya celebración conduciría la Licitación Pública No. 25 de 1996 convocada por la

³ La referida disposición establece lo siguiente: "La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

(...)

2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado" (se deja subrayado).

⁴ Precepto del siguiente tenor: "El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior".



Radicación No.:
 Expediente No.: 19.333
 Actor: Consorcio Glomarex
 Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
 de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

entidad en comentario⁵, participa de la naturaleza de contrato estatal, por manera que los litigios derivados de la expedición de los actos administrativos previos a la celebración del mencionado negocio jurídico —como es el caso de la aquí demandada Resolución No. 3498 del 29 de diciembre de 1996— o de la ejecución o de la liquidación del pluricitado vínculo negocial, constituyen materia de la cual debe conocer el Juez de lo Contencioso Administrativo.

2.2.2.- Debida escogencia y oportuna instauración de la acción impetrada.

El Decreto-ley 01 de 1984 acogió la distinción —de raigambre doctrinal y jurisprudencial— entre los actos administrativos denominados previos o “separables” del contrato, de un lado y, de otro, los actos contractuales propiamente dichos, al asignar, para la controversia judicial de los primeros, el cauce procesal de las acciones procedentes contra cualesquiera otros actos administrativos en general —nulidad y nulidad y restablecimiento de derecho—, mientras que se estableció la contractual como la acción pertinente para encauzar pretensiones en contra de los segundos⁶. Esta situación se mantuvo hasta la

⁵ El cual a la postre sería el contrato de obra No. 25 de 1996, celebrado entre la Nación-Consejo Superior de la Judicatura y el Consorcio Sáenz Ruiz Cadena Ingenieros Civiles Ltda. —SADEICO S.A.—, denominado Consorcio S.R.C.—SADEICO, el 29 de diciembre de 1996 —fls. 696-711, c. 4—.

⁶ Tal es el resultado de las previsiones contenidas en los artículos 87 y 136-7 y 8 del C.C.A., en su redacción original del año 1984.

“Artículo 87. Acciones relativas a contratos. Cualquiera de las partes de un contrato de derecho privado de la administración en que se haya incluido la cláusula de caducidad, o de los contratos administrativos o interadministrativos, podrá pedir un pronunciamiento sobre su existencia o validez, que se decrete su revisión, que se declare su incumplimiento y la responsabilidad derivada de él.

La nulidad absoluta también podrá pedirse por el Ministerio Público y por quien demuestre interés directo en el contrato.

Los actos separables del contrato serán controlables por medio de las otras acciones previstas en este Código”.



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

21

entrada en vigor de la Ley 80 de 1993, en la cual se dejó de lado la aludida concepción dicotómica que distinguía entre actos previos o “separables” y actos contractuales, para englobar las dos categorías anteriores en una sola, a saber: la de “los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual”, al tenor de lo normado por el inciso segundo del artículo 77 del referido conjunto normativo, disposición que, igualmente, dejaba claro que tales decisiones administrativas “sólo serán susceptibles de recurso de reposición y del ejercicio de la acción contractual, de acuerdo con las reglas del Código Contencioso Administrativo”.

El aludido precepto dio lugar a que la jurisprudencia de esta Sección entendiera, en un primer momento, que la locución “con motivo u ocasión de la actividad contractual” permitía sostener la existencia de una categoría única de actos administrativos proferidos respecto de un contrato estatal, con fundamento en la comprensión en virtud de la cual “para nadie es un secreto que esa actividad se inicia con la apertura del proceso selectivo y continúa hasta el vencimiento del contrato o hasta la liquidación definitiva del mismo, según el caso”⁷, por manera que —de conformidad con dicha inteligencia— tan contractuales serían los actos administrativos que ordenan la apertura de la licitación, los que adoptan o

“Artículo 136. Caducidad de las acciones. La de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto o después de su publicación, si necesita de este requisito para entrar a regir.

La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día de la publicación, comunicación, notificación o ejecución del acto, según el caso. Si el demandante es una entidad pública, la caducidad será de dos (2) años.

(...)

Las relativas a contratos caducarán a los dos (2) años de expedidos los actos u ocurridos los hechos que den lugar a ella.

Los actos separables distintos del de adjudicación de una licitación sólo serán impugnables jurisdiccionalmente una vez terminado o liquidado el contrato”.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 17 de enero de 1994; Consejero Ponente: Carlos Betancur Jaramillo; Expediente: 9118; en similar sentido puede verse Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 10 de marzo de 1994; Consejero Ponente: Juan de Dios Montes Hernández.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonnarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

modifican el pliego de condiciones o los que adjudican el contrato, como aquellos mediante los cuales se ejercen potestades excepcionales, se da por terminado o se adopta la liquidación unilateral del negocio jurídico⁸. Sin embargo, esta interpretación no fue uniforme y, por tanto, ha de darse cuenta de pronunciamientos posteriores en los cuales se propugna por mantener la distinción entre actos previos o “separables” y actos administrativos contractuales, entendiendo que éstos tan sólo pueden ser proferidos tras la celebración del contrato⁹.

⁸ Ello no constituyó óbice para que se reconociera, concomitantemente, que por ministerio de la propia Ley 80 resultaba posible demandar algunos actos administrativos relacionados con la actividad contractual de las entidades públicas, a través de cauces procesales diversos de la acción contractual, así:

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

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

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

c. *El acto que declara desierta la licitación o concurso por ser el acto definitivo del procedimiento contractual al ponerle fin a la actuación administrativa de selección e impedir su continuación (art. 77 de la ley 80 de 1993, en armonía con el artículo 50 inciso 1º. y final del C.C.A.)”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 18 de septiembre de 1997; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Expediente N° 9118.*

⁹ En la anotada dirección se sostuvo: *“En esta oportunidad se afirma que el concepto de “actividad contractual” tiene el alcance restrictivo explicado anteriormente, es decir que comprende sólo los actos expedidos con posterioridad a la celebración del contrato, por las siguientes razones:*

1. *La Constitución Política desde el preámbulo -cuyo carácter normativo ha sido reconocido en forma expresa por la Corte Constitucional- y el artículo 1º establecen dentro de los principios fundamentales de nuestro Estado de derecho el de la **participación**.*

(...)

3. *De otro lado, la redacción del ordinal 7º, del artículo 24 de la ley 80 de 1993 parece inclinarse por la interpretación restrictiva de la expresión “actividad contractual” porque en su texto separa conceptualmente los actos expedidos en desarrollo de la actividad contractual de los previos o separables del contrato, redacción que no hubiera sido necesaria si la categoría fuese omnicompreensiva de todo tipo de actos.*

(...)



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora bien, tratándose de las acciones procedentes en contra de los entonces denominados actos “separables” del contrato, la redacción original del C.C.A., de 1984 estableció que las mismas sólo podrían intentarse tras el vencimiento o la liquidación del respectivo contrato, previsión que dificultaba en extremo el control de las decisiones precontractuales de la Administración, salvo el caso del acto administrativo de adjudicación, el cual resultaba pasible de impugnación judicial a partir del momento de su expedición; tal restricción temporal para el ejercicio de las acciones a las cuales hubiera lugar en contra de los actos administrativos precontractuales fue suprimida con la expedición del Decreto ley 2304 de 1989, cuerpo normativo en el cual también se mantuvo la distinción entre actos administrativos previos —o “separables”— y actos contractuales, reservándose a la controversia jurisdiccional de éstos, por regla general, la acción contractual, mientras que la impugnación judicial de aquéllos debía surtirse a través de la instauración de las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, ésta última dentro del término de los cuatro meses contados a partir de la comunicación, notificación o publicación del acto administrativo respectivo, según correspondiere.

Esa situación evidenció un nuevo cambio con la entrada en vigor de la Ley 446 de 1998, cuyo artículo 32, al modificar el artículo 87 del C.C.A., igualmente reiteró en el derecho positivo nacional la distinción entre los actos administrativos proferidos antes de la celebración del contrato y con ocasión de la actividad previa a dicho momento, por una parte y por la otra, las decisiones unilaterales producidas durante la ejecución o la liquidación del contrato, igualmente con

5. Finalmente, en sentido puramente gramatical y lógico sólo cabe hablar de actos de la actividad contractual después de la celebración del contrato, y éste, en la Ley 80 de 1993, sólo nace a la vida jurídica con posterioridad a la notificación de la adjudicación y cuando el acuerdo sobre el objeto y la contraprestación se eleve a escrito”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 18 de septiembre de 1997; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Expediente N° 9118.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glommarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

ocasión de la actividad contractual; en relación con los primeros se estableció que las acciones procedentes con el propósito de ventilar ante el juez competente los litigios a los cuales pudiere dar lugar la conformidad o contrariedad a derecho de las correspondientes determinaciones administrativas serían las de nulidad y de nulidad y restablecimiento de derecho, las cuales podrían intentarse dentro de un término especial de caducidad de treinta (30) días hábiles contados a partir de la comunicación, notificación o publicación del acto cuestionado. Por cuanto atañe a los segundos, su impugnación solamente podría llevarse a cabo a través de la instauración de la acción contractual¹⁰. Así lo ha reiterado la jurisprudencia¹¹ y esta última es la normativa vigente en la materia.

Descendiendo al presente caso concreto y con fundamento en el contexto tanto normativo como jurisprudencial que se acaba de referir, ha de indicarse que la parte actora aceptó al promover la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto administrativo mediante el cual fue adjudicada la Licitación Pública No. 25 de 1996 por el Consejo Superior de la Judicatura; en lo atinente al término de caducidad que debía ser tenido en cuenta para instaurar la

¹⁰ El precepto en comento, subrogado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998, es del siguiente tenor: "Artículo 87. De las controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuentes, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas."

Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, serán demandables mediante las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, dentro de los treinta (30) días siguientes a su comunicación, notificación o publicación. La interposición de estas acciones no interrumpirá el proceso licitatorio, ni la celebración y ejecución del contrato. Una vez celebrado éste, la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato".

¹¹ Sobre este particular pueden verse, entre otros pronunciamientos, los siguientes: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del trece (13) de diciembre de dos mil uno (2001); Consejero ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: 25000-23-26-000-2000-2018-01(19777); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del veintinueve (29) de junio de 2000; Consejera ponente: María Elena Giraldó Gómez; Radicación número: 16.602.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

aludida acción contra el acto de adjudicación censurado, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, dicho asunto se rige “conforme a las reglas del código contencioso administrativo” y, para la época de presentación de la demanda que motivó el presente proceso, el artículo 136 del Decreto 01 de 1984 –subrogado por el artículo 23 del Decreto ley 2304 de 1989– fijó el término en cuestión en 4 meses contados a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto, según el caso.

En el anterior orden de ideas, el cómputo del aludido término de cuatro meses para presentar la demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo de adjudicación, comenzó en la fecha en la cual el mismo fue conocido por el interesado; en el caso *sub examine*, la Resolución No. 3498 mediante la cual el Consejo Superior de la Judicatura adjudicó la Licitación No. 25 de 1996, fue proferida el día 29 de diciembre de 1996, mientras que el libelo introductorio del litigio que esta decisión dirime en segunda instancia se presentó el 29 de abril de 1997, razón por la cual se impone concluir que la acción incoada se ejerció oportunamente.

2.2.3.- La capacidad para ser parte como presupuesto de la acción. Capacidad procesal de los consorcios y legitimación en la causa del Consorcio GLONMAREX en el presente proceso.

2.2.3.1.- *La capacidad para ser parte como presupuesto procesal.*

Se ha referido doctrinalmente que desde la segunda mitad del siglo XVIII, el profesor alemán Oskar Von Bulow construyó la teoría de los requisitos necesarios para que el proceso tenga nacimiento a la vida jurídica de manera regular, esto es que como el proceso constituye una relación jurídica, al igual que acontece con otras relaciones de la misma naturaleza, precisa de la concurrencia de diversos elementos que determinan su existencia válida o, en otros términos, de ““/os



Radicación No.:
 Expediente No.: 19:333
 Actor: Consorcio Glomarex
 Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
 de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

requisitos de admisibilidad y las condiciones previas para la tramitación de toda la relación procesal”, ya que, en su defecto, “en cualquiera de las relaciones indicadas impediría el surgir del proceso”¹²; en el contexto colombiano, pese a que los Códigos procesales no han utilizado la expresión presupuestos procesales, la jurisprudencia y la doctrina sí se han ocupado de identificarlos y de precisar sus alcances, de suerte que se ha entendido por tales aquellos “requisitos indispensables para la formación y desarrollo normal del proceso y para que éste pueda ser decidido en el fondo mediante una sentencia estimatoria”¹³, por manera que “se impone al fallador, dado el carácter jurídico-público en la relación procesal, el declarar oficiosamente, antes de entrar a conocer y a decidir sobre las pretensiones y excepciones deducidas por los litigantes, si existen o no los presupuestos del proceso”¹⁴, presupuestos entre los cuales inicialmente se incluyeron la “demanda en forma, competencia del juez, capacidad para ser parte y capacidad para obrar procesalmente”¹⁵.

Ahora bien, la consecuencia que en épocas pretéritas solía atribuirse a la ausencia de algunos de los mencionados presupuestos en un determinado caso consistía en que el juez no podía ocuparse de resolver el fondo del litigio y, por consiguiente, había de proferir el correspondiente fallo inhibitorio, el cual, a pesar de que —como es bien sabido— no hace tránsito a cosa juzgada y, en principio, no impide que la controversia pueda ser nuevamente planteada ante la autoridad

¹² La obra de Oskar Von Bulow de la cual se extraen las citas lleva por título *La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales* —E.J.E.A., Buenos Aires, 1964, pp. 4-6— y la trae a colación el profesor LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio, *Procedimiento Civil, Parte General, Tomo 1*, Novena edición, Dupré Editores, Bogotá, 2005, pp. 957-958.

¹³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 21 de febrero de 1996, en Gaceta Judicial, T. CXV, p. 129, citada por LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio, *Procedimiento Civil*, cit., p. 958.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

judicial, sin duda difiere —en veces excesivamente— en el tiempo —cuando no torna el asunto en prácticamente imposible— la solución del pleito respectivo, con evidente afectación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva o al acceso eficaz y oportuno a la Administración de Justicia en condiciones que garanticen la prevalencia y la aplicación del derecho sustancial —artículo 228 de la Constitución Política—.

La anterior circunstancia, sumada a la consistente en que la mayor parte de los casos en que se registra la ausencia de los aludidos *presupuestos procesales* han sido recogidos en el derecho positivo como causales de nulidad procesal, conducen a que, realmente, la constatación de la ausencia de alguno de tales presupuestos abra paso a la aplicación de la regulación legal en materia de nulidades y a que se entre a examinar si la deficiencia de la cual se trata puede ser saneada o lo ha sido ya o, en su defecto, si debe retrotraerse la actuación hasta el punto que resulte menester para rehacerla sin la presencia del defecto que se haya advertido, de suerte que, a pesar de haberse presentado la correspondiente vicisitud, ello no impida que a la postre el proceso culmine con la adopción de una decisión de fondo que zanje definitivamente la controversia ventilada ante el aparato jurisdiccional y que haga tránsito a cosa juzgada.

Así las cosas, sólo de modo muy excepcional la ausencia de alguno de los presupuestos procesales en mención ha de conducir a que se profiera un fallo inhibitorio; pero ello es, precisamente, lo que se impone cuando el requisito que se echa en falta corresponde a la capacidad para ser parte de uno de los extremos de la litis, requisito respecto del cual ha expresado lo siguiente la Sección Tercera del Consejo de Estado:

“La doctrina¹⁶ y la jurisprudencia¹⁷ han coincidido en señalar que la capacidad para ser parte es la aptitud legal que se tiene para ser sujeto de la

¹⁶ Nota original de la sentencia citada: Para el tratadista Hernando Devis Echandía en su libro Compendio de Derecho Procesal, Teoría General del Proceso” Tomo I., “la capacidad para ser



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glommarax
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

relación jurídica – procesal, es la capacidad que tiene la persona para ser titular de derechos y obligaciones procesales, para realizar directamente o por intermedio de sus representantes actos procesales válidos y eficaces, así como para asumir las cargas y responsabilidades que se desprendan del proceso.

El artículo 44 del C. de P.C., dispone que toda persona natural o jurídica puede ser parte en un proceso y que tienen la capacidad para comparecer por sí mismas las personas que pueden disponer de sus derechos; las demás deben comparecer por medio de sus representantes o debidamente autorizados por éstos con sujeción a las normas sustanciales.

Particularmente, en lo que a las personas jurídicas concierne, la misma norma prevé que éstas deben comparecer al proceso por medio de sus representantes con arreglo a lo dispuesto por la Constitución la ley o los estatutos¹⁷⁸.

Este supuesto procesal, consistente en la capacidad para ser parte, tradicionalmente se ha examinado bajo la denominación de *inexistencia* de alguna de las partes y su formulación apunta a que la decisión definitiva del litigio se adopte respecto de sujetos de derecho, vale decir que quienes obren como parte en el proceso deben tener, en línea de principio, la condición de personas, naturales o jurídicas, comoquiera que *“bien puede ocurrir que una parte tenga aparentemente carácter de sujeto de derecho, cuando en realidad no es así, como sucedería, por ejemplo, cuando se demanda por cuenta de una sociedad anónima*

parte en un proceso, significa ser sujeto de la relación jurídica procesal, es decir, actuar como demandante, demandado, sindicado, interviniente, etc.. En consecuencia, toda persona natural o jurídica puede ser parte en un proceso, artículo 44 del C. de P.C.”. En el sentido ver: GUASP, Jaime, Derecho Procesal Civil, Tomo I. Instituto de Estudios Políticos de Madrid, impreso por Gráficas Hergon.

¹⁷ Nota original de la sentencia citada: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto del 12 de agosto de 2003; Radicación número: 11001-03-15-000-2003-00330-01(S-330).

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 25 de marzo de 2010; Consejera ponente: Myriam Guerrero de Escobar; Radicación número: 25000-23-26-000-1999-02563-02(36489); Actor: Contraloría Distrital de Bogotá. Demandado: Carlos Ariel Sánchez Torres.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

que no se ha constituido o que se disolvió y se liquidó¹⁹; tal la razón por la cual se ha afirmado que

“[E]ste caso, no previsto como causal de nulidad pero sí como causal de excepción previa (art. 97, num. 4°) con la denominación de inexistencia, es tal vez, el único que justificaría la posibilidad del fallo inhibitorio, aún cuando hubiera sido mejor establecer una causal de no procedibilidad dentro del proceso civil, por la cual, en cualquier estado del proceso en que estuviera acreditada dicha circunstancia, el juez ordene terminar toda la actuación mediante un auto.

(...)

2. Cuando se trata de los llamados presupuestos procesales de la competencia del juez y de la capacidad procesal, el juez y las partes deben ceñirse a lo que sobre causales de nulidad ordena el Código, normas cuya aplicación prevalece sobre cualquier teoría.

3. Sólo se justifica dictar fallo inhibitorio en caso de que una parte no sea sujeto de derecho, circunstancia en la práctica inexistente, aún cuando mucho mejor hubiera sido regular la situación como causa de no procedibilidad en el proceso civil, a fin de eliminar la sentencia inhibitoria²⁰ (énfasis añadido).

En este sentido se ha pronunciado la Sección Tercera del Consejo de Estado:

“Definida así la naturaleza del convenio que permite calificarlo como de derecho común, la solución de los conflictos que se originan en este tipo de contratos está radicada, según el texto legal citado anteriormente, en la jurisdicción ordinaria que, por mandato legal, es la competente para ello.

2. Para el a quo, la decisión es inhibitoria, apreciación que no comparte la Sala, porque esta clase de fallos se presentan cuando en el proceso faltan los presupuestos referidos a la capacidad para ser parte y a la demanda en forma. Los otros aspectos, por tipificar causales de nulidad, conducen a la invalidación de la actuación²¹ (énfasis añadido).

¹⁹ LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio, *Procedimiento Civil*, cit., pp. 963-967.

²⁰ *Idem*.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 7 de marzo de 1985; Consejero ponente: Julio César Uribe Acosta; Radicado número: 3923; Actor: Tipografía Gutemberg; Demandado: Municipio de Neiva.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

2.2.3.2.- La capacidad procesal de los consorcios.

Observa la Sala que el señor Jesús Ernesto Saldarriaga Escobar, invocando su condición de representante del Consorcio GLONMAREX, fue quien confirió poder a la profesional del Derecho que formuló la demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con la cual se dio inicio al presente encuadernamiento –fls. 1-2, c. 1²²–; como corolario de lo anterior, el libelo inicial del litigio fue presentado por la abogada en mención, “*en mi condición de apoderada judicial del CONSORCIO GLONMAREX, representado legalmente por el ingeniero JESÚS ERNESTO SALDARRIAGA ESCOBAR ...*” –fl. 3, c. 1–.

En relación con las Uniones Temporales y los Consorcios, figuras descritas en el artículo 7 de la Ley 80 y autorizadas expresamente en el artículo 6 de ese mismo estatuto para “(…) *celebrar contratos con las entidades estatales (...)*”, cabe señalar que resulta evidente que se trata de agrupaciones de contratistas u organizaciones empresariales que no configuran una persona jurídica nueva e independiente respecto de los miembros que las integran. En ese sentido, tanto la jurisprudencia del Consejo de Estado como la de la Corte Constitucional han señalado, de manera uniforme y reiterada, que el consorcio o la unión temporal que se conformen con el propósito de presentar conjuntamente una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato con una entidad estatal, no constituyen una persona jurídica diferente de sus miembros individualmente considerados; así pues, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha expresado que “[E]l consorcio es entonces una forma no

²² Reza lo siguiente el poder en mención: “*JESÚS ERNESTO SALDARRIAGA ESCOBAR, mayor de edad, vecino y residente en Santafé de Bogotá, identificado con cédula de ciudadanía (...), en mi calidad de Representante Legal del consorcio GLONMAREX, conforme se acredita con el Acta de conformación que se acompaña a este escrito, manifiesto a Usted que confiero PODER ESPECIAL AMPLIO Y SUFICIENTE ...*”



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

*societaria de relación o de vinculación de actividades e intereses entre distintas personas que no genera otra persona jurídica, con miras a obtener la adjudicación, celebración y ejecución de contratos, regida por las condiciones que tienen a bien acordar los participantes del consorcio, y por tanto, correspondiente al ámbito de actividad e iniciativa privada, no obstante la responsabilidad solidaria y la penal establecidas en la ley (arts. 7º y 52, ley 80 de 1993)*²³.

Por su parte, la Corte Constitucional, en sentencia C-414 del 22 de septiembre de 1994, por medio de la cual declaró exequible el parágrafo 2o. del artículo 7o. de la Ley 80 de 1993, afirmó que los consorcios no constituyen personas jurídicas y que su representación conjunta tiene lugar para efectos de la adjudicación, de la celebración y de la ejecución de los correspondientes contratos²⁴. No ofrece, entonces, discusión alguna el hecho de que tanto los

²³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 30 de enero de 1997, radicación número 942.

²⁴ Así se expresó la Corte Constitucional en la mencionada providencia:

“En nuestro régimen legal, la capacidad es la aptitud que se tiene para ser sujeto de relaciones jurídicas, es decir, para realizar sin el ministerio de otra persona, actos con efectos válidos en la esfera del derecho, y si bien esa habilitación se vincula con la noción de persona, hasta el punto que toda persona, en principio, es capaz, salvo lo que en contrario disponga la ley, no es requisito necesario ser persona para disponer de capacidad jurídica. En estos eventos el Estatuto no se refiere a una persona y sin embargo permite que los consorcios y las uniones temporales puedan contratar con el Estado, lo cual, en resumen significa que la ley les reconoce su capacidad jurídica a pesar de que no les exige como condición de su ejercicio, la de ser personas morales.

El consorcio es una figura propia del derecho privado, utilizado ordinariamente como un instrumento de cooperación entre empresas, cuando requieran asumir una tarea económica particularmente importante, que les permita distribuirse de algún modo los riesgos que pueda implicar la actividad que se acomete, aunar recursos financieros y tecnológicos, y mejorar la disponibilidad de equipos, según el caso, pero conservando los consorciados su independencia jurídica.

El artículo 7o. de la mencionada ley se refiere al consorcio, pero en lugar de definir su contenido esencial, ofrece una relación descriptiva de la figura señalando los elementos instrumentales y vinculantes que lo conforman;según la ley, el consorcio es un convenio de asociación, o mejor, un sistema de mediación que permite a sus miembros organizarse mancomunadamente para la celebración y ejecución de un contrato con el Estado, sin que por ello pierdan su individualidad jurídica, pero asumiendo un grado de responsabilidad solidaria en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.”



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glomarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

consorcios como las uniones temporales carecen de personalidad jurídica diferente de aquella que acompaña a las personas naturales y/o morales que los integran²⁵.

Por lo anterior, en cuanto los consorcios y las uniones temporales carecen de personalidad jurídica propia e independiente, en otras oportunidades la Sala ha concluido que tampoco pueden comparecer en proceso ante autoridades judiciales, en virtud de lo prescrito en el artículo 44 del Código de Procedimiento Civil, entendiendo así que son las personas naturales y/o jurídicas que los integran las verdaderas titulares de la capacidad para actuar como sujetos procesales²⁶.

De otra parte, a través del pronunciamiento consignado en el auto de mayo 13 de 2004, la Sala consideró que no había lugar a la aplicación de la figura del litisconsorcio necesario por activa cuando la unión temporal o el consorcio no hubiere sido seleccionado en el proceso de contratación y sólo uno de sus miembros decidiera comparecer a formular la reclamación correspondiente²⁷. Así

²⁵ Como en reciente pronunciamiento lo expresó la Subsección A de esta Sección:

“Toda vez que el consorcio o la unión temporal no constituye una persona diferente de los miembros que lo conforman, no puede afirmarse, como lo hace la entidad pública demandada, que la inhabilidad que recae sobre el señor Héctor Tangarife no afectaba al consorcio, toda vez que la capacidad legal para presentar propuestas y para celebrar contratos se predica de todos y cada uno de sus miembros, por cuanto la participación en la licitación mediante la figura del consorcio no puede servir de pretexto para esconder irregularidades”. Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 10 de febrero de 2011; Consejero ponente: Hernán Andrade Rincón; Radicación número: 63001-23-31-000-1997-04685-01(16306); Actor: Consorcio Distrinundo.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 7 de diciembre de 2005; Consejero ponente: Alier Hernández Enríquez; Radicación: 27.651.

²⁷ Así lo precisó la Sala en la oportunidad a la cual se hace referencia:

“2.1 El consorcio como proponente en el procedimiento administrativo de licitación pública.



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

mismo, la Sala concluyó que la situación resultaba diferente cuando el consorcio alcanzaba la calidad de adjudicatario o de contratista, porque se estimó que esa sería la condición que daría lugar a una relación jurídica sustancial entre los miembros del consorcio o la unión temporal y la respectiva entidad estatal contratante²⁸.

El consorcio tiene una existencia limitada, generalmente condicionada al tiempo que dure el trámite del proceso de selección del contratista o la ejecución y liquidación del contrato, en el evento de que resulte seleccionado y éste se celebre.

(...)

Ahora bien, cuando se presenta la propuesta y esta no resulta seleccionada, no surgen las referidas obligaciones y el consorcio pierde vigencia.

En consecuencia, la no adjudicación impide la constitución de la relación jurídica sustancial con la entidad y el nacimiento de obligaciones a cargo de los miembros del consorcio, máxime cuando la ley considera que la propuesta es presentada en forma conjunta por los sujetos consorciados, que escogieron esa figura negocial para participar en el procedimiento licitatorio o concursal.

Se tiene así que la privación injusta de la adjudicación al consorcio determina la lesión de los derechos subjetivos de que son titulares cada uno de sus miembros y, en esa medida, pueden éstos, en forma independiente o conjunta, ejercitar la correspondiente acción para demandar la nulidad del acto por medio del cual se adjudicó a otro o se declaró desierta la licitación y la consecuente indemnización de los perjuicios”.

Por su parte, el Consejero Alier Hernández Enriquez, en el salvamento de voto que presentó respecto de la providencia en cita, sostuvo lo siguiente:

“(...) si bien es cierto, como lo expresa la mayoría de la Sala, que, cuando no se produce la adjudicación a favor del consorcio, no se constituye una relación jurídica sustancial entre aquél y la entidad licitante, y no surgen obligaciones correlativas -de manera que los miembros del primero no conforman, como sujeto plural, un extremo activo de una relación jurídica con esa entidad-, si de lo que se trata es de obtener la reparación del perjuicio sufrido por la no ejecución del contrato, tendrá que obtenerse previamente el reconocimiento del derecho del consorcio a ser adjudicatario del mismo, y, por lo tanto, la petición sólo podrá ser formulada mancomunadamente por quienes lo conforman.

(...)

No es cierto, entonces, que la no adjudicación de un contrato al consorcio dé derecho a cada uno de sus miembros para ejercitar, en forma independiente, la correspondiente acción para demandar la nulidad del acto por medio del cual se adjudicó a otro el contrato o se declaró desierta la licitación y la consecuente indemnización de perjuicios”.

²⁸ Al respecto, la Sala señaló:

“2.2 El Consorcio como adjudicatario y contratista.

“La situación es diferente cuando el consorcio es adjudicatario o contratista porque en estos eventos surge una relación jurídica sustancial entre el consorcio, en calidad de adjudicatario o contratista y la entidad adjudicataria o contratante, de la que se derivan facultades y obligaciones correlativas entre los mismos.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En esa dirección se tenía por cierto entonces que si un consorcio –cuestión que resulta válida también para una unión temporal–, comparecía a un proceso en condición de demandante o de demandado, igual debían hacerlo, de manera individual, los participantes que lo conforman para efectos de integrar el litisconsorcio necesario, es decir que la parte solo se tendría por debidamente conformada con la vinculación de todos y cada uno de ellos al respectivo proceso judicial. Así las cosas, mayoritariamente, hasta ahora, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, cuando ha resultado necesario abordar el estudio de casos en los cuales en uno de los extremos de la litis se ubica un Consorcio o alguno(s) de sus integrantes, ha señalado que habida consideración de que el Consorcio –al igual que la Unión Temporal– carece de personalidad jurídica, no puede ser tomado como sujeto de derecho apto para comparecer en un proceso jurisdiccional, así éste guarde relación con algún litigio derivado de la celebración o de la ejecución del contrato estatal respectivo:

“CONSIDERACIONES DE LA SALA

Así lo ha precisado la Sala en anteriores oportunidades, al referirse a los efectos vinculantes de la adjudicación:

“Los efectos de la adjudicación son bien conocidos, como que se ha afirmado constantemente que, desde que ella se comunica, surge entre el adjudicatario y adjudicante una situación contentiva de mutuos derechos y obligaciones (...). La adjudicación comunicada traba la relación jurídica, siendo por esto por lo que se dice de ella que desde ese momento se hace ejecutoria. (...) La propuesta implica un sometimiento al pliego de condiciones; y quien propone es porque tiene conocimiento de éste y se somete a sus exigencias. Oferente y proponente son extremos de una relación jurídica que se crea mediante el acto adjudicador (...).”

“Es por lo anterior que la Sala, en repetidas oportunidades, ha expresado que, cuando el consorcio adjudicatario o contratista es demandante o demandado en un proceso, deben intervenir todos sus miembros por cuanto conforman un litisconsorcio necesario.

“Ha precisado también que como los actos contractuales que profiere la administración tienen por objeto regular las relaciones contractuales, vinculan al consorcio y por ello, no es dable que sus miembros ejercien acciones separadas para demandar su nulidad y el restablecimiento, pues la relación jurídica sustancial determinada por el acto de adjudicación y el contrato es una, aunque en uno de sus extremos haya un sujeto plural”. Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 7 de diciembre de 2005; Consejero ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación: 27.651.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En este caso, la Sala debería estudiar si el título ejecutivo aportado por la Unión Temporal Promédica reúne los requisitos exigidos por la ley; no obstante, se observa que la demanda la presentó la Unión Temporal Promédica, por medio de apoderado; por ello, está ausente un presupuesto de la acción que obliga a confirmar la decisión de primera instancia, pues la Unión Temporal carece de capacidad para participar en el proceso.

En efecto, las uniones temporales, figuras admitidas en el artículo séptimo de la ley 80 de 1993 para efectos de contratación estatal, no crean una persona jurídica nueva e independiente de los miembros que conforman dichas asociaciones.

Al no poseer tal naturaleza jurídica, no tiene capacidad para comparecer en proceso ante autoridades judiciales, conforme a lo prescrito en el artículo 44 del Código de Procedimiento Civil. De acuerdo con la jurisprudencia, la capacidad procesal consiste en lo siguiente:

“La capacidad para ser parte en un proceso, no es otra cosa que la aptitud legal que tiene la persona para ser titular de derechos y obligaciones procesales, es la facultad de realizar directamente o por intermedio de sus representantes actos procesales válidos y eficaces así como asumir las cargas y responsabilidades que se desprenden del proceso”²⁹.

En virtud del artículo 6 de la ley 80, las uniones temporales al igual que los consorcios, pueden celebrar contratos con las entidades estatales. Esto significa que, por disposición legal, dicha figura puede participar en la adjudicación, celebración y ejecución de los contratos pero no implica, y así lo ha precisado la jurisprudencia en diferentes oportunidades³⁰, que tenga capacidad para participar en un proceso judicial. Dicha calidad se encuentra en cabeza de las personas naturales o jurídicas que la han integrado para celebrar un contrato con el Estado, conforme al artículo 44 del Código de Procedimiento Civil.

En este caso, los miembros de la unión temporal le otorgaron poder al representante legal en los siguientes términos:

“SEPTIMA: FACULTADES Y LIMITACIONES DEL REPRESENTANTE LEGAL: El representante legal de la unión temporal tendrá las siguientes funciones y facultades:

²⁹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Providencia del 3 de noviembre de 1996, Exp. No. 13.304.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Providencia del 1 de diciembre de 2001, Exp. No. 21.305.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

- Representar a la Unión Temporal ante los miembros de ella, ante terceros y ante todas las autoridades del orden nacional, departamental, municipal, distrital, administrativas o judiciales." (folio 165)

Así las cosas, los miembros de la Unión otorgaron poder al representante legal para que la representara ante todas las autoridades, incluidas las judiciales; sin embargo, dicha autorización no facilita a la unión temporal para hacer parte de un proceso judicial y, en consecuencia, la misma no podía, por medio de apoderado, presentar demanda ejecutiva.

De acuerdo con lo anterior, es necesario confirmar el auto que negó el mandamiento de pago, pues, como se deriva de lo expuesto, no hay título ejecutivo a favor de la Unión Temporal Promédica³¹ (subrayas fuera del texto original).

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 2 de febrero de 2005; Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enriquez; Radicación número: 25000-23-26-000-2004-00831-01(28005); Actor: Unión Temporal Promédica; Demandado: Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL E.P.S.

En otra ocasión, respecto del mismo tema al cual se viene haciendo referencia, la Sección Tercera sostuvo lo siguiente:

"A. En relación con el ejecutante, la demanda se dijo presentar en nombre de la UNIÓN TEMPORAL PLUSALUD, para ejecutar cuatro (4) facturas presentadas como consecuencia de la ejecución del contrato, **con cláusulas exorbitantes**, No. 1066 de 23 de diciembre de 1999 que suscribió con CAJANAL E. P. S. (fols. 9 a 18 c. 2); y se afirmó indefinidamente que tales facturas no las ha cancelado la ejecutada.

B. La ley 80 de 1993 dispone la posibilidad que las personas interesadas conformen CONSORCIOS o UNIONES TEMPORALES para presentar **"una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato"** (artículo 7º).

La Sala ha dicho, en forma reiterada, que la Corte Constitucional ha dejado claro que tanto los consorcios como las UNIONES TEMPORALES son asociaciones carentes de personería jurídica y que la representación que prevé la ley se establece para efectos de la adjudicación, celebración y ejecución de los contratos. Por lo tanto, el no constituir la UNIÓN TEMPORAL una persona jurídica diferente de los miembros que la conforman, no tiene capacidad para ser parte ni para comparecer en un proceso judicial; y que quienes tienen la capacidad son, entonces, las personas naturales o jurídicas que la han integrado.

(...)
El poder con el cual se presentó la demanda fue otorgado por ROBERTO MALAGÓN BAQUERO "obrando en mi calidad de suplente del gerente y por ende representante legal de la UNIÓN TEMPORAL PLUSALUD" (fol. 1 c. 1); y el mandatario presentó la demanda como apoderado de la UNIÓN TEMPORAL PLUSALUD.

Dicha circunstancia es indicativa, de una parte, de la errada presentación de la demanda, porque aparece como demandante la UNIÓN TEMPORAL, sin que la misma pueda tenerse como persona jurídica capaz de demandar, pues debieron comparecer las sociedades que conformaron la UNIÓN TEMPORAL. Y de otra parte, que ni siquiera podría tenerse como legitimado para demandar a



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Posteriormente, en providencia de diciembre 7 de 2005, la Sala reiteró que hay lugar a predicar la configuración de un litisconsorcio necesario respecto de los integrantes de los consorcios y de las uniones temporales, tanto adjudicatarios como no adjudicatarios, porque no son personas jurídicas, de tal manera que el litigio debe resolverse de modo uniforme para todos los sujetos que hubieren intervenido en la relación contractual; como corolario de ello, cuando los integrantes de un Consorcio o de una Unión Temporal tienen interés en ejercer el derecho de acción ante la Administración de Justicia o, por cualquier otra circunstancia, deben comparecer ante ella por razón de las actividades del Consorcio, son aquéllos individualmente considerados y no éste, quienes deben presentar la correspondiente demanda y/o intervenir en el proceso judicial correspondiente para defender sus intereses:

“En principio dirá la Sala que las uniones temporales, figuras admitidas en el artículo séptimo de la ley 80 de 1993 para efectos de contratación estatal, no configuran una persona jurídica nueva e independiente de los miembros que conforman dichas asociaciones. Al no poseer tal naturaleza jurídica, carecen de capacidad para comparecer en proceso ante autoridades judiciales, conforme a lo prescrito en el artículo 44 del Código de Procedimiento Civil.

(...)

Al no constituir la unión temporal, ni el consorcio, una persona jurídica diferente de los miembros que la conforman, la capacidad para comparecer en proceso reposa en cabeza de las personas naturales o jurídicas que los integran.

ROBERTO MALAGÓN BAQUERO, quien fue la persona otorgante del poder, porque según el mismo documento privado, éste representaba a ‘PROMÉDICA LIMITADA’, uno de los integrantes de la UNIÓN TEMPORAL, y además tampoco lo confirió como representante de dicha sociedad, ni se allegó tampoco la certificación legal que acredite esa calidad.

Entonces, queda demostrado que la UNIÓN TEMPORAL al no ser persona jurídica no tiene capacidad para ser parte ni para comparecer (art. 44 del C. P. C), y por lo mismo no puede demostrar su condición de acreedor. Por esta situación la Sala concluye que no puede librarse mandamiento de pago y por tanto confirmará el auto apelado”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 16 de marzo de 2005; Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación número: 25000-23-26-000-2004-01832-01(28362); Actor: Unión Temporal Plusalud; Demandado: Caja Nacional de Previsión Social.



Radicación No.:
 Expediente No.: 19.333
 Actor: Consorcio Glommarex
 Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
 de Administración Judicial y otro.
 Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por ello, la Sala sostuvo en diversas oportunidades que si un consorcio, lo cual es igualmente válido para la unión temporal, comparecía a un proceso como demandante o demandado, cada uno de los integrantes debía hacerlo de manera individual integrando un litisconsorcio necesario, es decir que la parte solo se conformaría con la vinculación de todos sus miembros al proceso.

(...)

Considera la Sala necesario precisar que si bien el artículo 7º de la Ley 80 de 1993 establece que los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal, esta representación está limitada, en principio, a las relaciones que genera el contrato con la entidad contratante. En el caso concreto, la Unión Temporal designó “como representante del proyecto, así mismo para todos los actos necesarios para el buen desempeño de la propuesta” a la sociedad Diselecca Ltda.

Esta representación la habilita para actuar durante la adjudicación, celebración y ejecución del contrato pero no, como en este caso, para actuar por fuera del marco contractual señalado³² (énfasis añadido).

Y en providencia de 9 de febrero de 2011, esta misma Sala Plena señaló:

“Antes de pronunciarse sobre los asuntos sustanciales por los cuales se citó en calidad de litisconsortes a las empresas AFA CONSULTORES Y CONSTRUCTORES S.A. Y GOMEZ CAJIAO Y ASOCIADOS S.A. se estudiará la naturaleza jurídica de las uniones temporales y las figuras jurídicas del litisconsorcio necesario y facultativo.

El inciso segundo del artículo 7 de la Ley 80 de 1993 define que se entiende por unión temporal; “cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal”.

En primer lugar se observa que estamos frente a una pluralidad de personas que se unen para presentar una propuesta y ejecutar un contrato, quienes responderán de manera solidaria por el cumplimiento del mismo, sin embargo, y según lo dispuesto por el parágrafo 1º, para el caso de las uniones temporales, debe quedar de manera explícita los términos y la extensión de la participación de cada una de las empresas en la propuesta y la ejecución del

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 7 de diciembre de 2005; Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez; Radicación número: 76001-23-31-000-1998-00091-01(27651); Actor: Sociedad Electro Atlántico Ltda.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

contrato, elemento determinante al momento de imponer una sanción o solicitar una reparación.

Por otro lado en diversos pronunciamientos de esta Corporación³³ y de la Honorable Corte Constitucional, se ha mantenido la posición que las uniones temporales no constituyen una persona jurídica, sin perjuicio de la capacidad para contratar que le ha otorgado la Ley. En sentencia de 22 de septiembre de 1994³⁴, de la Corte Constitucional respecto a los consorcios, aplicable a las uniones temporales, se ha dicho lo siguiente:

“En estos eventos el Estatuto no se refiere a una persona y sin embargo permite que los consorcios y a las uniones temporales puedan contratar con el Estado, lo cual, en resumen significa que la ley les reconoce su capacidad jurídica a pesar de que no les exige como condición de su ejercicio, la de ser personas morales.

“El consorcio es una figura propia del derecho privado, utilizado ordinariamente como un instrumento de cooperación entre empresas, cuando requieren asumir una tarea económica particularmente importante, que les permita distribuirse de algún modo los riesgos que pueda implicar la actividad que se acomete, aunar recursos financieros y tecnológicos, y mejorar la disponibilidad de equipos, según el caso, pero conservando los consorciados su independencia jurídica.

“Se tiene de lo anterior [artículo 7° de la ley 80 de 1993] que según la ley, el consorcio es un convenio de asociación, o mejor, un sistema de mediación que permite a sus miembros organizarse mancomunadamente para la celebración y ejecución de un contrato con el Estado, sin que por ello pierdan su individualidad jurídica, pero asumiendo un grado de responsabilidad solidaria en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.(negritas fuera de texto).

Teniendo claridad sobre la naturaleza jurídica de las uniones temporales, teniendo en cuenta que lo establecido para los consorcios es aplicable a las otras, a continuación procederemos a analizar las figuras del litisconsorcio necesario y facultativo, en concordancia con lo dispuesto por la Constitución Política, en relación con el derecho de acceso a la justicia.

Litisconsorcio facultativo y necesario.

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de trece (13) de diciembre de dos mil uno (2001), Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de tres de mayo de 1995, radicación número 684, referencia: Consulta del Ministerio de Defensa Nacional relacionada con los contratos y la participación de consorcios y uniones temporales.

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia No. C-414/94, 22 de septiembre de 1994.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glommarx
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Los artículos 50³⁵ y 51³⁶ del Código de Procedimiento Civil regulan las figuras jurídicas del litisconsorcio facultativo y necesario respectivamente.

Entre otras diferencias y para el interés de este recurso, podemos afirmar que se distinguen, porque, en el primer caso el juez podrá dictar sentencia sin necesidad de vincular a otro sujeto de derecho, ya que cada uno de los integrantes del consorcio tiene una relación jurídica independiente, en el segundo, es necesaria la participación en el proceso de todos los sujetos de derecho que podrían llegarse a ver afectados por la decisión, debido a la unicidad de la relación sustancial materia del litigio, tal cual lo dispone el artículo 83 del C.P.C.

En sentencia del 13 de mayo de 2004³⁷ se abordó el tema de ¿Cuándo se entiende configurada la relación jurídica sustancial entre el consorcio y la entidad contratante, que obligue a conformar un litisconsorcio necesario y de esta manera se integre el contradictorio?, como respuesta se dijo lo siguiente:

“Ahora bien, cuando se presenta la propuesta y esta no resulta seleccionada, no surgen las referidas obligaciones y el consorcio pierde vigencia (negrilla fuera de texto).”³⁸

En consecuencia, la no adjudicación impide la constitución de la relación jurídica sustancial con la entidad y el nacimiento de obligaciones a cargo de los miembros del consorcio, máxime cuando la ley considera que la propuesta es presentada en forma conjunta por los sujetos consorciados³⁹, que escogieron esa figura negocial para participar en el procedimiento licitatorio o

³⁵ “salvo disposición en contrario, los litisconsortes facultativos serán considerados en sus relaciones con la contraparte, como litigantes separados. Los actos de cada uno de ellos no redundarán en provecho ni en perjuicio de los otros, sin que por ello se afecte la unidad del proceso”.

³⁶ Cuando la cuestión litigiosa haya de resolverse de manera uniforme para todos los litisconsortes, los recursos y en general las actuaciones de cada cual favorecerá a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos”.

³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Bogotá, D.C., trece (13) de mayo de dos mil cuatro (2004), Radicación número: 50422-23-31-000-1994-0467-01(15321)

³⁸ En auto proferido el 23 de mayo de 2002, expediente 17588, dijo la Sala: “El Consorcio se origina para la presentación de una propuesta, para la adjudicación, celebración y para la ejecución del Contrato por varias personas en forma conjunta, es decir que puede hablarse o del consorcio limitado a la presentación de la oferta cuando el mismo consorcio no resultó adjudicatario o cuando resultando serlo, por tal situación jurídica particular se extiende para la celebración y ejecución del contrato, por determinación legal.”

³⁹ Arts. 3 del decreto ley 222 de 1983 y 7 de la ley 80 de 1993.



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

concurzal”.

De esta forma extrayendo el criterio de la anterior jurisprudencia, obviamente traída a la relación entre los miembros del consorcio o unión temporal, afirma la Sala que, en el caso de los consorcios o uniones temporales no seleccionados y si estos consideran que existen méritos suficientes para interponer una demanda, cualquiera de las partes que integran el mismo podrá ejercer su derecho de acción de manera independiente⁴⁰, ya que en ningún caso nació la relación jurídica sustancial que los obligue a actuar en calidad de litisconsortes necesarios. Agréguese a lo anterior, que en este tipo de negocio jurídico de celebración están sujetos a una condición resolutoria, en el entendido en que se resuelve el vínculo entre los consorciados y los miembros de la unión temporal cuando no se adjudica el contrato, materia u objeto del proceso de selección al cual se presentan bajo esta modalidad.

Adicional a esto, la Sala considera que el derecho en litigio en esta situación (utilidad esperada), es un derecho subjetivo, propio e individual a cada una de las partes del consorcio o unión temporal⁴¹, determinada por el porcentaje o las actividades que desarrollaría en la ejecución del contrato, elemento perfectamente divisible⁴².

3.- Rectificación y unificación de la Jurisprudencia en relación con la capacidad con la cual cuentan los consorcios y las uniones temporales para comparecer como parte en los procesos judiciales.

A juicio de la Sala, en esta ocasión debe retomarse el asunto para efectos de modificar la tesis jurisprudencial que se ha venido siguiendo y, por tanto, debe puntualizarse que si bien las uniones temporales y los consorcios no constituyen

⁴⁰ “Se tiene así que la privación injusta de la adjudicación al consorcio determina la lesión de los derechos subjetivos de que son titulares cada uno de sus miembros y, en esa medida, pueden éstos, en forma independiente o conjunta, ejercitar la correspondiente acción para demandar la nulidad del acto por medio del cual se adjudicó a otro o se declaró desierta la licitación y la consecuente indemnización de los perjuicios”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Bogotá, D.C., trece (13) de mayo de dos mil cuatro (2004), Radicación número: 50422-23-31-000-1994-0467-01 (15.321)

⁴¹ “Como los miembros del consorcio son titulares de relaciones sustanciales independientes y autónomas, no necesitan acudir ante el juez contencioso administrativo en forma mancomunada con los otros integrantes, pues el derecho en litigio - el de reparación de un derecho subjetivo - es propio e individual”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Bogotá, D.C., trece (13) de mayo de dos mil cuatro (2004), Radicación número: 50422-23-31-000-1994-0467-01(15.321)

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, auto de 9 de febrero de 2011, exp. 37.566, M.P. Dra. Olga Mérida Valle de De La Hoz.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glommarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

personas jurídicas distintas de quienes integran la respectiva figura plural de oferentes o de contratistas, lo cierto es que además de contar con la aptitud para ser parte en el correspondiente procedimiento administrativo de selección de contratistas –comoquiera que por ley cuentan con capacidad suficiente para ser titulares de los derechos y obligaciones derivadas tanto de los procedimientos administrativos de selección contractual como de los propios contratos estatales–, también se encuentran facultados para concurrir a los procesos judiciales que pudieren tener origen en controversias surgidas del mencionado procedimiento administrativo de selección de contratistas o de la celebración y ejecución del contrato estatal respectivo –*legitimitio ad processum*–, por intermedio de su representante.

El planteamiento que acaba de esbozarse en modo alguno desconoce que el artículo 44 del Código de Procedimiento Civil –C. de P. C.–, atribuye “(...) *capacidad para comparecer por sí al proceso* (...)”; a las personas, naturales o jurídicas, que pueden disponer de sus derechos, sin embargo se precisa que esa condición no se encuentra instituida en la norma como una exigencia absoluta, puesto que resulta claro que incluso la propia ley procesal civil consagra algunas excepciones, tal como ocurre con la herencia yacente⁴³ o con los patrimonios autónomos, los cuales, a pesar de no contar con personalidad jurídica propia, sí pueden ser sujetos procesales⁴⁴, de lo cual se desprende que el hecho de que los

⁴³ Artículo 581 del C. de P. C.

⁴⁴ Así lo ha sostenido la doctrina:

“El inciso primero del art. 44 del C.P.C., dispone: “Toda persona natural o jurídica puede ser parte en un proceso”. Esta noción ha quedado corta y debe ser completada por la doctrina, pues el legislador olvidó que existen otros sujetos de derecho que están en posibilidad de demandar y ser demandados, sin que sean personas naturales o personas jurídicas.

En efecto, la herencia yacente, la masa de bienes del quebrado, el patrimonio de la fiducia, la masa de bienes del ausente, son típicos ejemplos de patrimonios autónomos que pueden comparecer válidamente en juicio como demandantes, o demandados sin que tengan la calidad de personas naturales o jurídicas. Se trata de una categoría que, a pesar de no estar comprendida por el art. 44



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

debe tener cabida por interpretación extensiva de éste, pues negarles la calidad de parte es tanto como quitarles toda posibilidad de comparecer en un juicio, atributo éste inherente a todos los sujetos de derecho, tal como lo son los patrimonios autónomos.

Quienes representan esos patrimonios, como bien lo afirma REDENTI, no actúan, como representantes legales sino que su carácter o calidad de gestores, autónomos y autodeliberantes, en función de aquellos intereses objetivos previamente establecidos o de los intereses del titular desconocido o incierto. Por ello surge así una figura que no coincide, ni con el estar en el juicio a nombre propio, ni con el estar en el juicio a nombre ajeno.

No hay duda que los patrimonios autónomos constituyen una categoría especial de sujetos de derecho, y como tales pueden ser partes en los procesos, así su naturaleza no encuadre con lo que la normatividad que hoy nos rige, exige para que existan personas jurídicas.

Claro está la elaboración del concepto de "patrimonio autónomo" y su aceptación como sujeto de derechos, obedece más a la estrechez del alcance de la noción de persona jurídica que a una verdadera nueva categoría de sujetos de derecho". Cfr. LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio, Procedimiento Civil, Tomo I, pp. 294-295.

En el mismo sentido y a modo puramente ilustrativo, merece la pena tomar en consideración que los artículos 53 y 54 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso recientemente aprobado, dejan expresamente abierta la posibilidad de que cuenten con capacidad para comparecer por sí mismos, en los procesos judiciales, sujetos que carecen de la condición de personas jurídicas. No otra cosa es lo que se desprende de la lectura de los preceptos en mención, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Artículo 53. Capacidad para ser parte. Podrán ser parte en un proceso:

1. Las personas naturales y jurídicas.
2. Los patrimonios autónomos.
3. El concebido, para la defensa de sus derechos.
4. Los demás que determine la ley.

Artículo 54. Comparecencia al proceso. Las personas que puedan disponer de sus derechos tienen capacidad para comparecer por sí mismas al proceso. Las demás deberán comparecer por intermedio de sus representantes o debidamente autorizadas por éstos con sujeción a las normas sustanciales".

Como de la simple lectura de las disposiciones en mención fácilmente se desprende, el artículo 53 citado expresamente confiere la capacidad para ser parte en un proceso judicial a los patrimonios autónomos —numeral 2—, instituto jurídico éste que da lugar a la existencia de sujetos de derecho que no cuentan con personalidad jurídica; adicionalmente, la misma disposición, en su numeral 4, deja abierta la posibilidad a que los demás sujetos que determine la ley, con independencia de si gozan, o no, del atributo de la personalidad jurídica, puedan comparecer directamente al proceso.

De otro lado, el aludido artículo 54 de la Ley 1564 de 2012 tiene el mismo tenor literal que el ya citado inciso primero del artículo 44 del Código de Procedimiento Civil, razón por la cual al primero de los segmentos normativos en comento le resultan trasladables, *mutatis mutandi*, las apreciaciones a las cuales se viene de hacer alusión respecto de la necesidad de interpretar el segundo de los apartes normativos referido de manera armónica y sistemática con otras



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glommarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

consorcios y las uniones temporales carezcan de personalidad jurídica independiente, no constituye fundamento suficiente para concluir que carecen de capacidad para ser sujetos, activos o pasivos, en un proceso judicial.

La jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de Justicia puso de presente, desde hace varios lustros, que la capacidad para comparecer en juicio no se encuentra, en modo alguno, supeditada al requisito de la personalidad jurídica, tal como lo evidencian los pronunciamientos consignados en el fallo emitido por su Sala Plena, en agosto 23 de 1984, oportunidad en el cual sostuvo:

“2º). - Que las funciones de ejecución administrativa y de representación en juicio no están supeditadas a la circunstancia de que los entes respectivos sean personas jurídicas. (Se deja resaltado).

“3º). - Que la personalidad jurídica, así como la personería jurídica o de representación y para comparecer en juicio, son de mera estirpe legal pero no de rango constitucional y pueden por tanto ser modificadas por ley sin violar la constitución.

(...)

“4. - Y siendo la ley y no de Constitución la determinación de la personalidad jurídica, así como de ley es la facultad de modificar la ley y lo que por ésta se puede hacer, según lo previsto en el artículo 76-1 de la Carta, en la resulta se tiene que la mera circunstancia de que por norma con fuerza legal se invista a la Procuraduría de capacidad o aptitud para disponer del Presupuesto Nacional asignado al Ministerio Público, sin ser aquella persona jurídica, no depende sino del legislador; nadie se lo prohíbe, ni siquiera la Constitución ...

disposiciones legales que atribuyen capacidad procesal a sujetos que carecen de personalidad jurídica.

A este respecto, la previsión de la posibilidad de que al proceso comparezcan como partes sujetos de derecho que no se encuentren acompañados de la condición de personas jurídicas, se hace aún más evidente si se repara en lo preceptuado por el inciso primero del artículo 159 de la Ley 1437 de 2011:

“Las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso, podrán obrar como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contencioso-administrativos, por medio de sus representantes previamente acreditados” (se deja subrayado).



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

“Ante lo cual, atendidas las amplias facultades otorgadas al legislador extraordinario, según lo examinado atrás, era de su resorte, al reorganizar la Procuraduría, otorgar las funciones señaladas de ordenación del gasto, de contratación y de colaboración en la tarea de ejecución presupuestal, de que tratan los tres preceptos demandados, sin parar mientes en que la Procuraduría o el Ministerio Público sean o no personas jurídicas de derecho público, cosa que sólo atañe a la ley, acaso también a la técnica y a la estética, pero que no interfiere con la Constitución”⁴⁵.

Las anteriores consideraciones y directrices fueron reafirmadas por esa misma Corporación, a través de las sentencias proferidas en febrero 28 de 1985⁴⁶ y en mayo 29 de 1990⁴⁷.

A la luz de la normativa procesal que regula, de manera especial, el actuar de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, resulta más claro aun que la exigencia de la personalidad jurídica no constituye requisito indispensable para asumir la calidad de parte dentro de un determinado proceso o para actuar dentro del mismo.

Así se desprende con claridad del contenido del artículo 149 del C.C.A., mediante el cual se determina que “[l]as entidades públicas y privadas que cumplan funciones públicas podrán obrar como demandantes, demandadas o intervinientes en los procesos Contencioso Administrativos (...)”; al tiempo que agrega que “[e]llas podrán incoar todas las acciones previstas en este código si las circunstancias lo ameritan”.

⁴⁵ Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia de agosto 23 de 1984. Expediente 1157. M. P. Dr. Manuel Gaona Cruz.

⁴⁶ Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia de febrero 28 de 1985. Expediente No. 1251. M.P. Dr. Manuel Gaona Cruz.

⁴⁷ Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia de mayo 29 de 1990. Expediente No. 1985. M.P. Dr. Hernando Gómez Otálora.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glommarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Téngase presente que la norma legal en cita condiciona la posibilidad de que las entidades públicas y privadas puedan obrar como demandantes, como demandadas o como intervinientes, en los procesos contencioso administrativos, al cumplimiento de *funciones públicas* por parte de las mismas, mas no a la exigencia de que cuenten con personalidad jurídica independiente.

A propósito de la facultad legal que el citado artículo 149 del C.C.A., atribuye a las entidades públicas, carentes o no de personalidad jurídica, para que puedan actuar en los procesos judiciales en calidad de demandantes, de demandadas o de *intervinientes*, resultan pertinentes e ilustrativas las anotaciones plasmadas en la providencia de julio 15 de 1994, en la cual el Consejo de Estado señaló:

“Procede la Sala en primer término, a resolver la excepción propuesta por el apoderado de la C.V.C. sobre indebida representación de la parte demandante, acogida por la agencia del Ministerio Público al opinar que no debe haber pronunciamiento de mérito sobre la controversia jurídica planteada dentro del proceso (fl. 207).

“Como se lee en el alegato presentado por la parte demandada (folio 189 a 202), dicha excepción se apoya en la circunstancia de que la Contraloría General de la República no representa a la Nación, cuando obra como demandante en procura de la nulidad de actos administrativos no expedidos por ella; pues a su juicio la representación de la Nación que le asigna a ese organismo fiscalizador el artículo 149 del C.C.A., no es absoluta, total y general para todos los eventos, sino sólo para los actos administrativos suyos y no los ajenos; dice que la Nación se representa por cada entidad, según sus actos, pero cuando el acto administrativo no es demandado por la misma entidad que lo expidió, sino por otra distinta, la representación de la Nación no queda radicada en cualquier otro organismo administrativo, ni en la Contraloría General de la República, sino única y exclusivamente en el Ministerio Público, que como su nombre lo indica, es el vocero de la Nación.

“Respecto de la excepción propuesta dirá en primer término la Corporación, que la acción pública de nulidad a la luz de lo dispuesto en el artículo 84 del C.C.A., puede ser instaurada por toda persona, por sí o por medio de apoderado, en cualquier tiempo. Acción, que tiene como finalidad no el restablecimiento o amparo de un derecho particular y concreto, sino la guarda del ordenamiento jurídico general y abstracto.



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

“Ahora bien, el artículo 149 del C.C.A. invocado por la CVC como sustento de la excepción, consagra en primer lugar la vocación que tienen las entidades públicas para “obrar como demandantes y demandadas o intervinientes en los procesos contencioso - administrativos, por medio de sus representantes”; en segundo término, las autoriza para “incoar todas las acciones previstas en este Código si las circunstancias lo ameritan”. A renglón seguido, la misma norma determina con precisión cuáles son los funcionarios a quienes corresponde la representación de la Nación, e incluye dentro de ellos al Contralor General de la República.

“Fluye de lo anterior, que este funcionario puede representar a la Nación ya como demandante, ya como demandada, ya como interviniente; y en relación con lo primero, puede incoar todas las acciones previstas en el C.C.A.; incluida obviamente la de nulidad, “si las circunstancias lo ameritan”.

“Respecto a esta última expresión -“si las circunstancias lo ameritan”-, la Sala considera que al haber sido incluida en la ley, el legislador extraordinario quiso introducir un factor de razonabilidad y de adecuado ejercicio de las acciones, de tal forma que el asunto a debatirse en los estrados judiciales tenga algún nexo con las funciones que le ha asignado el ordenamiento jurídico a la entidad que pretende accionar; y es lógico que así sea, dentro de una estructura armónica del Estado y una adecuada distribución de competencias.

“En el caso sub - lite al instaurar la Nación - Contraloría General de la República - la presente acción de nulidad, pretende que desaparezca de la vida jurídica una norma que tiene que ver con la liquidación de las cesantías a los empleados de la C.V.C.; vale decir, que se cuestiona la legalidad de una norma jurídica cuya aplicación tiene incidencia directa en el destino de los recursos de la entidad, cuyo manejo está sometido al control fiscal de la entidad demandante, de donde se concluye que esta “circunstancia” amerita el ejercicio de la acción incoada por el Contralor a nombre de la Nación.

“Por ende, al no haber duda acerca de la procedencia de que la acción pública de nulidad fuera incoada en el sub - júdice por dicha entidad fiscalizadora, en orden a obtener que el acto administrativo acusado desaparezca de la vida jurídica, no comparte la Sala la perspectiva expuesta por la excepcionante en el sentido de que ello corresponda única y exclusivamente al Procurador General de la Nación.

“Por lo expuesto, la aludida excepción propuesta no está llamada a prosperar”⁴⁸.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 15 de julio de 1994. Consejero Ponente: Joaquín Barreto Ruiz; Radicación No. 4921. Actor: La Nación - Contraloría General de la República.



Radicación No.:
 Expediente No.: 19.333
 Actor: Consorcio Glommarex
 Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
 de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

A lo anterior se suma la consideración, muy significativa por cierto, de que el mismo artículo 149 del C.C.A., a la altura de su parágrafo 1º, se ocupó de regular quién ha de llevar la representación de las **dependencias** en el curso de las acciones judiciales de índole contractual, para cuyo efecto hizo expresa referencia a los dictados de la letra b) del numeral 1 del artículo 2 de la Ley 80, de conformidad con los siguientes términos:

“Parágrafo 1º.- En materia contractual, intervendrá en representación de las dependencias a que se refiere el artículo 2º, numeral 1º, literal b) de la Ley 80 de 1993, el servidor público de mayor jerarquía en estas.”

Y ocurre que la representación judicial que en la norma transcrita se atribuye al servidor público de mayor jerarquía, se predica respecto de los siguientes entes y dependencias carentes de personalidad jurídica independiente, que la propia Ley 80 denomina como “entidades estatales”, a los cuales los dota de capacidad contractual:

“El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.”

Complementétese lo dicho con la referencia, entre otras, a las siguientes normas positivas:

j).- El numeral 7 del artículo 277 de la Carta Política, después de que otras disposiciones superiores han señalado con precisión que el Ministerio Público es un órgano constitucionalmente autónomo de control (artículos 113, 117 C.P.), y que su supremo director es el Procurador General de la Nación



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

(artículo 275 C.P.), determina que al “Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes”, le corresponde “[i]ntervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales (...) cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales”.

- ii).- De la misma manera, el último inciso del citado artículo 277 constitucional, determina que “[p]ara el cumplimiento de sus funciones, la Procuraduría (...) podrá interponer las acciones que considere necesarias”;
- iii).- El inciso 3° del artículo 87 del C.C.A., al consagrar la acción de controversias contractuales, autoriza al Ministerio Público para que pueda demandar la declaratoria judicial de nulidad absoluta de los contratos estatales⁴⁹;
- iv).- El artículo 127 del C.C.A., dispone que “[e]l Ministerio Público es parte y podrá intervenir en todos los procesos e incidentes que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (...)”⁵⁰.
- v).- El artículo 1742 del Código Civil, faculta al Ministerio Público para demandar la declaratoria judicial de nulidad de cualquier acto o contrato, “(...) en interés de la moral o de la ley”.

⁴⁹ Exactamente en el mismo sentido conviene mencionar, a modo puramente ilustrativo, lo preceptuado en el inciso tercero del artículo 141 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con el cual “[E]l Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato”.

⁵⁰ En similar dirección a la anotada, el artículo 303 de la Ley 1437 de 2011 establece lo siguiente: “El Ministerio Público está facultado para actuar como demandante o como sujeto procesal especial y podrá intervenir en todos los procesos e incidentes que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales”.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glomarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

vii).- El artículo 45 de la Ley 80, expedida en 1993, legitima al Ministerio Público para alegar, ante el juez competente, la nulidad absoluta de los contratos estatales.

vii).- El artículo 3º de la Ley 144, expedida en 1994, prevé que el proceso de pérdida de investidura puede ser promovido por solicitud de la Mesa Directiva de la correspondiente Cámara, a la cual pertenezca el Congresista demandado;

viii).- Los numerales 2 y 3 del artículo 12 de la Ley 472, expedida en 1998, atribuyen la titularidad de las acciones populares tanto a “[l]as entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia (...)”, como al “Procurador General de la Nación, el defensor del pueblo y los personeros distritales y municipales (...)”, todo ello después de que en el numeral 1 de esa misma norma incluyó, en una categoría independiente, a “[t]oda persona natural o jurídica”.

ix).- Los numerales 1 y 2 del artículo 8 de la Ley 678, expedida en 2001, radican la legitimación para promover las acciones de repetición, en contra de servidores o exservidores públicos, en “[e]l Ministerio Público” y en “[e]l Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, cuando la perjudicada con el pago sea una entidad pública del orden nacional”.

Nótese que la característica común de las disposiciones antes aludidas estriba en el hecho de que las mismas prevén, autorizan o consagran funciones o facultades para que órganos, entidades o dependencias sin personalidad jurídica independiente, puedan ejercer acciones ante los jueces competentes o intervenir en los respectivos procesos.



Radicación No.:
 Expediente No.: 19.333
 Actor: Consorcio Glonmarex
 Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
 de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Tiénese de lo anterior que la personalidad jurídica no es exigida, en el ordenamiento jurídico colombiano, como un requisito absoluto, *sine qua non*, para el ejercicio de las acciones judiciales o, lo que a la postre es lo mismo, para actuar válidamente en los procesos, ora en calidad de demandante ora de demandado o, incluso, como tercero interviniente, según cada caso.

De otra parte, se impone hacer referencia a la capacidad que a los consorcios y a las uniones temporales les atribuyó, de manera expresa, el artículo 6 de la Ley 80, con el fin de que puedan celebrar contratos con las entidades estatales, asunto en relación con el cual la Corte Constitucional, en la Sentencia C-414 de 1994⁵¹, sostuvo:

“Se ha discutido en la doctrina sobre la identidad jurídica de las uniones temporales y los consorcios, y a éstos últimos se los suele asimilar a la figura del “joint venture” del derecho americano o al “paternish” de los ingleses, y no pocos al de una sociedad de hecho por las informalidades que rodean su organización jurídica.

*“En nuestro régimen legal, la capacidad es la aptitud que se tiene para ser sujeto de relaciones jurídicas, es decir, para realizar sin el ministerio de otra persona, actos con efectos válidos en la esfera del derecho, y si bien esa habilitación se vincula con la noción de persona, hasta el punto que toda persona, en principio, es capaz, salvo lo que en contrario disponga la ley, **no es requisito necesario ser persona para disponer de capacidad jurídica.***

“Con relativa frecuencia en el derecho tributario se encuentran sujetos que no encuadran con exactitud en la noción de persona, y sin embargo pueden ser responsables de obligaciones tributarias. Es así como la ley eleva a la condición de sujetos pasivos de una obligación tributaria a ciertos “entes” colectivos sin personería jurídica o masas de bienes, como las sucesiones ilíquidas, las sociedades de hecho, la comunidad organizada y los consorcios, entre otros.

“La identificación de los sujetos tributarios, en los casos señalados, surge por razón de los fines de sus actividades, objetivamente consideradas y de la relativa autonomía funcional con que operan. La ausencia de personería,

⁵¹ Corte Constitucional, sentencia C-414 de septiembre 22 de 1994. Magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell.



Radicación No.:
 Expediente No.: 19:333
 Actor: Consorcio Giommarex
 Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
 de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

por lo mismo, no supone una dificultad para identificar a estos sujetos especiales pasivos del tributo.

"De los contenidos de la ley 80 resultan confirmadas las aseveraciones precedentes. El artículo 60. autoriza para contratar con las entidades estatales a "... las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes". De igual modo señala que, "también podrán celebrar contratos con las entidades estatales, los consorcios y uniones temporales".

"En estos eventos el Estatuto no se refiere a una persona y sin embargo permite que los consorcios y a las uniones temporales puedan contratar con el Estado, lo cual, en resumen significa que la ley les reconoce su capacidad jurídica a pesar de que no les exige como condición de su ejercicio, la de ser personas morales.

"El consorcio es una figura propia del derecho privado, utilizado ordinariamente como un instrumento de cooperación entre empresas, cuando requieran asumir una tarea económica particularmente importante, que les permita distribuirse de algún modo los riesgos que pueda implicar la actividad que se acomete, aunar recursos financieros y tecnológicos, y mejorar la disponibilidad de equipos, según el caso, pero conservando los consorciados su independencia jurídica.

(...)

"Se tiene de lo anterior que según la ley, el consorcio es un convenio de asociación, o mejor, un sistema de mediación que permite a sus miembros organizarse mancomunadamente para la celebración y ejecución de un contrato con el Estado, sin que por ello pierdan su individualidad jurídica, pero asumiendo un grado de responsabilidad solidaria en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

"Lo que se ha expresado para el consorcio puede aplicarse del mismo modo para la "unión temporal", si se tiene en cuenta el texto del numeral segundo del mismo artículo 70. Sin embargo, la norma en cita introdujo a la figura una variante que justifica la diferencia con el consorcio y explica de paso su razón de ser". (Las negrillas no corresponden al texto original).

La providencia que se deja parcialmente transcrita y, en especial, las normas legales que regulan la materia, permiten inferir con claridad que los consorcios y las uniones temporales se encuentran dotados de capacidad jurídica, expresamente otorgada por la ley, a pesar de que evidentemente no son personas morales, porque para contar con capacidad jurídica no es requisito ser persona.



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Y acerca de la capacidad para contratar, la Corte Constitucional⁵² ha sostenido:

“4.3. La capacidad para contratar.

“La capacidad es la aptitud y la posibilidad de intervenir como sujeto activo o pasivo de relaciones jurídicas. Dicha capacidad, comprende tanto el poder para ser titular de derechos y obligaciones e igualmente la facultad de actuación o ejercicio para hacer reales y efectivos dichos derechos. Una especie concreta de aquella la constituye la capacidad para contratar.

“La ley 80 de 1993 reguló tanto la capacidad de los sujetos públicos como la capacidad o competencia de los sujetos privados que intervienen en las relaciones jurídicas a que dan lugar los contratos estatales. En tal virtud, estableció que están habilitadas para celebrar contratos con las entidades estatales las personas incapaces, las cuales, según el régimen de la contratación estatal, son quienes se catalogan como tales conforme a la ley civil o comercial u otros estatutos, e igualmente las que están incursas en causales de inhabilidad o de incompatibilidad.

“Con respecto a la capacidad o competencia de los sujetos públicos, la referida ley señaló cuáles eran las entidades estatales, con personería jurídica, y los organismos o dependencias del Estado a los cuales se autoriza para celebrar contratos, obviamente en este último caso con referencia al respectivo sujeto de imputación jurídica (Nación, Departamento, Municipio, Distrito etc), así como los órganos que tienen la representación para los mismo fines (arts. 2 numeral 1º y 11).

“La competencia y la capacidad de los sujetos públicos y privados para celebrar contratos es una materia propia y de obligada regulación dentro de un estatuto de contratación estatal, porque tales materias atañen a las calidades o atributos específicos que deben tener dichos sujetos, con el fin de que puedan ser titulares y hacer efectivos los derechos y obligaciones que emanan de la relación contractual”.

Así pues, la capacidad de contratación que expresamente la Ley 80 otorgó y reconoció a los consorcios y a las uniones temporales, en modo alguno puede entenderse agotada en el campo de las actuaciones que esas organizaciones pueden válidamente desplegar en relación o con ocasión de su actividad

⁵² Corte Constitucional. Sentencia C-178 de abril 29 de 1996. Magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell.



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glommarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

contractual –incluyendo los actos jurídicos consistentes en la formulación misma de la oferta; la notificación de la adjudicación; la celebración, ejecución y liquidación del respectivo contrato estatal–, sino que proyecta sus efectos de manera cierta e importante en el campo procesal, en el cual, como ya se indicó, esas organizaciones empresariales podrán asumir la condición de parte, en cuanto titulares de derechos y obligaciones, al tiempo que podrán comparecer en juicio para exigir o defender, según corresponda, los derechos que a su favor hubieren surgido del respectivo procedimiento administrativo de selección contractual o del propio contrato estatal, puesto que, según lo dejó dicho la Corte Constitucional, la capacidad de contratación que a los consorcios y a las uniones temporales les atribuyó el artículo 6 de la Ley 80 (“...)*comprende tanto el poder para ser titular de derechos y obligaciones e igualmente la facultad de actuación o ejercicio para hacer reales y efectivos dichos derechos (...)*”.

Añádase a lo anterior que el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo –C.C.A.–, modificado por el artículo 32 de la Ley 446 expedida en 1998, disposición que aunque no resulta aplicable al presente asunto porque la demanda se presentó el día 30 de abril de 1997⁵³, esto es antes de la vigencia de la aludida Ley 446, lo cierto es que dicha normativa que mantiene en lo pertinente las mismas previsiones de la norma legal anterior, aplicable al presente caso y contenida en el Decreto-ley 2304 de 1989 –al establecer que “*cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y*

⁵³ En esa misma orientación lo preveía el aludido artículo 17 del Decreto 2304 de 1989, aplicable al presente asunto, en cuya virtud se disponía que: <<*Cualquiera de las partes de un contrato administrativo o privado con cláusula de caducidad podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenaciones o restituciones consecuenciales; que se ordene su revisión; que se declare su incumplimiento y que se condene al contratante responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenaciones*>>. (Negritillas adicionales).



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas⁵⁴— erigió en titulares de la acción contractual a las **partes del contrato**, entre las cuales se encuentran, precisamente y por expresa autorización del referido artículo 6 de la Ley 80, los consorcios y las uniones temporales, de lo cual se desprende con claridad que esas organizaciones empresariales, dotadas por ley de capacidad jurídica para actuar como **partes de un contrato estatal**, en su calidad de tales también se encuentran legitimadas para ejercer la correspondiente acción contractual.

Es la misma ley la que contempla y establece —como resulta apenas natural—, que **las partes de un contrato estatal** son las que están suficientemente facultadas para acudir a la vía judicial con el propósito de reclamar o de defender los derechos originados en el respectivo contrato, cuestión que permite señalar que cuando el contrato se celebra con un consorcio o con una unión temporal, se ha de entender que una de las partes está constituida por esta clase de agrupación, sin perjuicio de agregar que en esos eventos sus integrantes, individualmente considerados, también resultarán vinculados al respectivo contrato estatal y, por mandato de la ley, deberán responder en forma solidaria por la integridad de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato.

No sobra señalar que el referido artículo 87 del C.C.A., es una norma procesal, de carácter especial en relación con la materia de los contratos estatales y posterior en el tiempo al citado artículo 44 del C. de P. C.⁵⁵, por manera que aún

⁵⁴ En idéntica dirección, el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 preceptúa lo siguiente: “Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas” (se deja subrayado).

⁵⁵ El Código de Procedimiento Civil fue adoptado mediante los Decretos-leyes 1400 y 2019 del año 1970 y el texto vigente de su artículo 44 corresponde a la modificación que introdujo el Decreto-ley 2282 del año 1989, al paso que el Código Contencioso Administrativo corresponde al Decreto-ley



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Giomarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

si se llegare a considerar que las exigencias de esta disposición pudieren constituir un obstáculo que impediría tener como sujetos procesales a las organizaciones empresariales que se han venido mencionando, en cuanto carecen de personalidad jurídica, habría que concluir igualmente que aquella norma legal – procesal, especial y posterior–, está llamada a prevalecer y contendría la autorización que anteriormente se echaba de menos.

Para abundar en razones que conducen a concluir que los consorcios y las uniones temporales se encuentran debidamente facultados para comparecer a los procesos judiciales que se promuevan u originen en relación con los procedimientos de selección o con los contratos estatales en los cuales aquellos pueden intervenir o asumir la condición de parte, según el caso, importa destacar que el inciso segundo del parágrafo primero del artículo séptimo de la citada Ley 80, determina que “[l]os miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, **para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal (...)**”, cuestión que obliga a destacar que el legislador no limitó y no condicionó, en modo alguno, el amplio alcance de las facultades que, por mandato normativo, acompaña a quien se designe como representante de una de esas organizaciones, lo cual se opone por completo a las indicaciones anteriormente formuladas por la Sala en cuanto se venía sosteniendo que el representante de un consorcio o unión temporal tendría facultades para **los solos efectos** relativos a la celebración y ejecución del contrato.

Así, en la medida en que la ley no hizo distinción alguna acerca de la **totalidad** de los efectos para los cuales se hará la designación del representante del consorcio o unión temporal, es claro que no podrá hacerlo el intérprete. De manera que al determinar que las facultades correspondientes comprenderán

01 del año 1984 y el texto vigente de su artículo 87 fue acogido mediante la Ley 446 expedida en el año de 1998.



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

todos los efectos, en ellos deben entenderse incluidas las actuaciones de índole precontractual y contractual que puedan y deban desplegarse en sede administrativa, como por ejemplo aquellas encaminadas a definir los términos de la oferta y la presentación de la misma; notificarse de la decisión de declaratoria de desierta, si a ella hubiere lugar e interponer el correspondiente recurso de reposición; notificarse de la resolución de adjudicación; celebrar el correspondiente contrato; constituir y presentar, para aprobación, las garantías que aseguren su cumplimiento; formular cuentas de cobro o facturas; recibir los pagos; efectuar las entregas o cumplir las prestaciones a que hubiere lugar; convenir modificaciones, ajustes, adiciones o prórrogas; concurrir a la liquidación del contrato y acordar los términos de la misma; lograr acuerdos o conciliaciones; notificarse de los actos administrativos de índole contractual que expida la entidad contratante e impugnarlos en vía gubernativa, etc.

Como resulta apenas natural, ha de entenderse también que la representación del consorcio o de la unión temporal, en los términos de la ley, **para todos los efectos**, comprenderá por igual las actuaciones procesales que deban emprenderse o desplegarse con el propósito de reclamar o defender en juicio los derechos derivados de la propuesta o del contrato. Es más, resultaría contradictorio e inadmisible suponer que el representante de una de esas agrupaciones empresariales pudiese celebrar el contrato, convenir su liquidación y hacer salvedades acerca de su contenido o notificarse válidamente de los actos administrativos contractuales e incluso recurrirlos en sede administrativa, pero que una vez agotada la vía gubernativa no pudiese demandar esos actos o el contrato mismo ante el juez competente o formular demandas en relación con las salvedades consignadas en el acta de liquidación final.

Surge aquí un efecto adicional que importa destacar, consistente en que la notificación que de los actos contractuales expedidos por la entidad estatal en



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonnarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

relación o con ocasión de un contrato celebrado con un consorcio o una unión temporal, se realice con el representante de la respectiva agrupación, será una notificación que se tendrá por bien hecha, sin que resulte necesario entonces, para que el acto administrativo correspondiente produzca la plenitud de sus efectos, que la entidad contratante deba buscar y hasta 'perseguir', por el país o por el mundo entero, a los múltiples y variados integrantes del consorcio o de la unión temporal contratista.

Lo anterior porque el representante de los consorcios y de las uniones temporales, concebido y exigido por la ley **para todos los efectos**, es mucho más que un representante o mandatario de cada uno de los integrantes de la agrupación, individualmente considerados, al cual cada quien pudiese modificarle o revocarle su propio y particular mandato a través de actos igualmente individuales, situación que llevaría a admitir entonces que cada integrante de la agrupación podría iniciar, por su propia cuenta, gestiones ante la entidad contratante en relación con el contrato estatal o designar otro representante diferente para que vele por sus propios y respectivos intereses particulares, de suerte que la entidad estatal contratante, en una situación que resultaría abiertamente contraria a los principios constitucionales y legales de economía, de eficacia y de eficiencia, tendría que entenderse, a propósito de un solo y único contrato estatal, con tantos representantes o interesados como integrantes tuviese el respectivo consorcio o unión temporal.

Por el contrario, la norma legal en cita lo que pretendió es que en el caso de la celebración de contratos estatales con consorcios o con uniones temporales, por ella misma autorizados de manera expresa (artículo 6, Ley 80), la Administración Pública pueda contar con un solo y único interlocutor válido que, a la vez, disponga de facultades amplias y suficientes, esto es **para todos los efectos**, que le permitan, de manera ágil y eficiente, ventilar, discutir, convenir,



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

decidir o notificarse de aquellos asuntos de índole contractual que por su naturaleza están encaminados a satisfacer el interés general, como es propio de los contratos de Derecho Público.

Así pues, el representante del consorcio o de la unión temporal, que por ley debe ser designado **para todos los efectos**, lo es de la agrupación empresarial en su conjunto, del ente al cual se refiere la ficción legal y no de cada uno de sus integrantes individualmente considerados, cuestión que se condensa en la máxima que enseña que *el todo es más que la simple suma de sus partes*.

También hay lugar a señalar que si con sujeción a las previsiones de los artículos 6, 7 y 70 de la Ley 80, en un contrato estatal celebrado por un consorcio o por una unión temporal a través de su representante, se incorpora una cláusula compromisoria, la misma estará llamada a generar importantes efectos de índole procesal, como aquellos relacionados con la determinación del juez del contrato, por lo cual resultaría incompatible tener a esa cláusula, pactada por el representante del consorcio o de la unión temporal, como fuente de la habilitación y determinación de la competencia de los árbitros pero, a la vez, negarle a esa misma organización empresarial la posibilidad de promover o concurrir al respectivo proceso arbitral por intermedio de su representante.

Para corroborar el sentido y el alcance de la norma legal que le atribuye al representante del consorcio o de la unión temporal la facultad de actuar en nombre de la respectiva agrupación **para todos los efectos**, además de lo dicho importa resaltar que la misma Ley 80, en su apartado 22.4, al regular aspectos



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glommarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

relacionados con el registro de proponentes⁵⁶ determinó con claridad que “[c]uando se trate de personas naturales extranjeras sin domicilio en el país o de personas jurídicas privadas extranjeras que no tengan establecida sucursal en Colombia (...) deberán acreditar en el país un apoderado domiciliado en Colombia debidamente facultado para **presentar la propuesta y celebrar el contrato, así como para representarla judicial y extrajudicialmente**”.⁵⁷

Lo anterior sirve de fundamento para destacar que aunque en el texto de la Ley 80 se encuentran perfectamente claras las limitaciones generales que podrían afectar la representación en asuntos contractuales, al distinguir, de una parte, entre la **presentación de la propuesta** por oposición a la **celebración del contrato** y, de otra parte, la **representación judicial** frente a la **representación extrajudicial**, de todas maneras, y aquí radica la importancia de lo normado en el parágrafo 1º del artículo 7 de la Ley 80, ninguna diferenciación introdujo el mismo legislador en relación con el alcance de las facultades de los representantes de los consorcios y de las uniones temporales, comoquiera que determinó con precisión que quien sea designado llevará la representación de esas agrupaciones **para todos los efectos**, cuestión que involucra, precisamente, todas las actuaciones anteriormente aludidas, entre las cuales se encuentran –bueno es reiterarlo–, aquellas actuaciones tanto de índole judicial como extrajudicial.

⁵⁶ Exigencia que igualmente resulta aplicable a toda actuación contractual que frente a entidades estatales desarrollen aquellas personas naturales extranjeras sin domicilio en el país o las personas jurídicas privadas extranjeras sin sucursal en Colombia.

⁵⁷ La representación legal de los consorcios y uniones temporales no sufrió modificación especial con la expedición de la Ley 1150 de 2007, que mantuvo vigentes los artículos 6, 7 y 70 de la Ley 80 de 1993. En cuanto al registro de proponentes, el artículo 6 del primero de los conjuntos normativos en mención estableció directrices para la acreditación y verificación de las condiciones de los proponentes ante las Cámaras de Comercio, a partir de las cuales el Gobierno Nacional reglamentó la materia por medio del Decreto 1464 de 2010, tanto para personas naturales y jurídicas nacionales o extranjeras con o sin domicilio en Colombia. El citado artículo 6 de la Ley 1150, posteriormente, sería modificado por el artículo 221 del Decreto-ley 019 de 2012.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por si lo anterior no fuese suficiente, se agrega que el efecto útil, como criterio rector de interpretación normativa, impone admitir que los artículos 6 y 7 de la Ley 80 tuvieron el claro y evidente propósito de dotar a los consorcios y a las uniones temporales de la capacidad jurídica necesaria tanto para celebrar contratos estatales como para comparecer en juicio, cuando se debatan asuntos relacionados con los mismos; si ello no fuere así y no produjere tales efectos en el campo procesal, habría que concluir entonces que las disposiciones legales aludidas saldrían sobrando o carecerían de sentido, criterio hermenéutico que llevaría a negarles la totalidad o buena parte de sus efectos.

Ciertamente, si la parte final del aludido artículo 6 de la Ley 80 no produjere el efecto de dotar, a los consorcios y a las uniones temporales, de plena capacidad contractual frente a las entidades estatales, incluyendo la obvia facultad de que esas organizaciones puedan exigir o defender en juicio los derechos de los cuales son titulares y que se derivan de tales contratos, bien podría sostenerse entonces que ese segmento normativo ningún agregado habría aportado al ordenamiento colombiano, comoquiera que con base en las normas civiles y mercantiles cuya regulación incorpora el artículo 13 de la Ley 80 en el estatuto de contratación estatal respecto de los asuntos no reglados de manera especial, las entidades públicas perfectamente habrían podido celebrar contratos con pluralidad de contratistas como contraparte, puesto que al denominado Derecho Privado no resultan ajenas, en modo alguno, las relaciones contractuales en las cuales uno o varios de sus extremos se encuentran integrados por multiplicidad de personas, naturales o jurídicas (artículos 1568 y sts. C.C., y artículo 825 C. de Co.).

Obviamente en el campo regido de manera exclusiva por las normas de los Códigos Civil o de Comercio, en los cuales las agrupaciones respectivas también carecen de personalidad jurídica, la falta de regulación al respecto determina que



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glommarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

la comparecencia en juicio deban hacerla, en forma individual, cada uno de los integrantes del respectivo extremo contractual.

Es allí donde radica la importante diferencia que se registra entre la inexistencia de regulación sobre la materia en los Códigos Civil y de Comercio, en contraste con la norma especial, de Derecho Público, que de manera expresa dota a los consorcios y a las uniones temporales de capacidad, suficiente y plena, para celebrar contratos con las entidades estatales, por manera que su significado va más allá de la simple previsión, en tal caso inane e innecesaria, de limitarse a contemplar la posibilidad de que en los contratos estatales la parte privada pueda estar integrada por más de una persona, natural o jurídica.

Estas mismas argumentaciones sirven para descartar la opción interpretativa encaminada a concebir a los consorcios y a las uniones temporales como simples mecanismos o instrumentos de representación de cada uno de sus integrantes a través del representante común designado para el efecto, puesto que en esa perspectiva a la norma legal especial que se viene mencionando también se le estarían restando o anulando todos sus efectos, como quiera que la figura de la representación se encuentra ampliamente regulada tanto en el Código Civil –artículo 1505– como en el Código de Comercio –artículos 832 a 844–, sin que para su aplicación en la contratación estatal hubiere sido menester consagrar la autorización expresa que faculta a los consorcios y a las uniones temporales para celebrar contratos con las entidades del Estado, en la medida en que la ausencia de regulación especial se supliría con la aplicación de las normas aludidas, incorporadas, como ya se comentó, al Estatuto de Contratación Estatal por mandato de su artículo 13.

Lo propio cabe comentar acerca de varios apartes del artículo 7 de la misma Ley 80; así por ejemplo, si la responsabilidad solidaria que expresamente consagró la norma respecto de los integrantes del consorcio o de la unión



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

temporal, frente a “(...) todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato (...)” –artículo 7-1– o, en otros términos, “(...) por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado (...)” –artículo 7-2–, no tuviere propósitos y efectos especiales, amén de que su consagración expresa se justifica e impone en cuanto la propia ley partió del supuesto de que la oferta es formulada, en cada caso, por el respectivo consorcio o unión temporal y que esa ‘agrupación’ o ‘ente’ es la parte del contrato –que no los diversos integrantes individualmente considerados–, sencillamente habría podido prescindirse de la norma, puesto que en tal hipótesis y por la incorporación dispuesta en el aludido artículo 13 de la Ley 80, habría que concluir que a los contratos estatales a cuya celebración concurren uno o más comerciantes –artículo 22 C. de Co.– bajo la figura de consorcio o de unión temporal, sencillamente resultaría aplicable la presunción de solidaridad pasiva que el estatuto mercantil recoge en su artículo 825.

Razonando de la misma manera habría lugar a sostener entonces que el segmento normativo del citado artículo 7 de la Ley 80, por cuya virtud se regulan la necesidad, las facultades y los efectos de la designación de un representante del consorcio o de la unión temporal, igual estaría sobrando y ningún efecto útil contendría en cuanto se entendiese, simplemente, que dichos apartes estarían limitados a concebir al representante de la agrupación como un representante más o mandatario común de los respectivos integrantes, individualmente considerados, comoquiera que para llegar a ese punto habría bastado con aplicar los preceptos del Derecho Privado que se ocupan de regular la figura de la representación, esto es los aludidos artículos 1505 del Código Civil o los que van del 832 al 844 del Código de Comercio, según el caso, los cuales, bueno es reiterarlo, se encuentran incorporados en lo pertinente al Estatuto de Contratación Estatal, por expreso mandato de su artículo 13.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glommarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

A todo lo anterior se añaden los importantes efectos que para corroborar la tesis aquí expuesta se desprenden del inciso segundo del artículo 52 de la misma Ley 80, norma que al regular la “**RESPONSABILIDAD DE LOS CONTRATISTAS**”, determinó:

“Los consorcios y uniones temporales responderán por las acciones y omisiones de sus integrantes, en los términos del artículo 7º de esta ley.”

Téngase presente que la norma legal transcrita distingue perfectamente entre los consorcios y las uniones temporales por un lado y los integrantes de tales organizaciones por el otro, al punto de hacer responsables a los primeros por las actuaciones u omisiones de los segundos.

De otro lado es claro que si al ocuparse del tema de la responsabilidad civil de los **contratistas**, la ley determina con claridad que quienes deben asumirla serán los *consorcios* o las *uniones temporales*, según cada caso, obvio resulta que una de las maneras, previstas en el ordenamiento legal, para hacer exigible dicha responsabilidad civil será mediante el ejercicio de las correspondientes acciones judiciales, cuestión que, naturalmente, supone la necesidad e importancia de permitir que dichas organizaciones empresariales puedan ser convocadas a los procesos judiciales y que en los mismos puedan desplegar sus actuaciones para ejercer sus derechos, como el fundamental de defensa.

En este orden de ideas se modifica la tesis que hasta ahora ha sostenido la Sala, con el propósito de que se reafirme que si bien los consorcios y las uniones temporales no constituyen personas jurídicas independientes, sí cuentan con capacidad, como sujetos de derechos y obligaciones (artículos 44 del C. de P.C. y



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glanmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

87 C.C.A.⁵⁸), para actuar en los procesos judiciales, por conducto de su representante, sin perjuicio, claro está, de observar el respectivo *jus postulandi*.

También debe precisarse que la tesis expuesta sólo está llamada a operar en cuanto corresponda a los litigios derivados de los contratos estatales o sus correspondientes procedimientos de selección, puesto que la capacidad jurídica que la Ley 80 otorgó a los consorcios y a las uniones temporales se limitó a la celebración de esa clase de contratos y la consiguiente participación en la respectiva selección de los contratistas particulares, sin que, por tanto, la aludida capacidad contractual y sus efectos puedan extenderse a otros campos diferentes, como los relativos a las relaciones jurídicas que, de manera colectiva o individual, pretendan establecer los integrantes de esas agrupaciones con terceros, ajenos al respectivo contrato estatal, independientemente de que tales vínculos pudieren tener como propósito el desarrollo de actividades encaminadas al cumplimiento, total o parcial, del correspondiente contrato estatal.

➤ *La noción de legitimación en la causa en la jurisprudencia del Consejo de Estado.*

Sea lo primero advertir, en relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, que ésta —o, más exactamente, la ausencia de la misma—, en los procesos ordinarios y según lo ha señalado la Sección Tercera, no es constitutiva de excepción de fondo sino que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable ora a las pretensiones del demandante, bien a las excepciones propuestas por el demandado.

⁵⁸ Como de igual modo, según se ha indicado ya dentro de este pronunciamiento, lo establecen los artículos 141 de la Ley 1437 de 2011 y 53 y 54 de la Ley 1564 de 2012.



Radicación No.:
 Expediente No.: 19.333
 Actor: Consorcio Glommarex
 Demandado: Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva
 de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Adicionalmente se ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa⁵⁹. La primera se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, por manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda⁶⁰.

Por su parte, la legitimación material en la causa alude a la participación real de la(s) persona(s) demandante(s) y/o demandada(s) en los hechos que originaron el respectivo litigio, independientemente de que dicha(s) persona(s) haya(n), o no, demandado o sido demandada(s). De ahí que la falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerve la pretensión procesal en su contenido, como sí lo hace una excepción de fondo, pues, como lo ha precisado la Sala,

«[L]a excepción de fondo se caracteriza por la potencialidad que tiene, si se prueba el hecho modificativo o extintivo de la pretensión procesal que propone el demandado o advierte el juzgador (art. 164 C.C.A) para extinguir parcial o totalmente la suplica procesal.

La excepción de fondo supone, en principio, el previo derecho del demandante que a posteriori se recorta por un hecho nuevo y probado —modificativo o extintivo del derecho constitutivo del demandante— que tumba la prosperidad total o parcial de la pretensión, como ya se dijo.

⁵⁹ Ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera sentencia de 15 de junio de 2000; Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez; expediente No. 10.171; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veintiocho (28) de abril de dos mil cinco (2005), Consejero ponente: Germán Rodríguez Villamizar, Radicación número: 66001-23-31-000-1996-03266-01 (14.178).

⁶⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del treinta y uno (31) de octubre de dos mil siete (2007); Referencia: 13.503; Radicación: 110010326000199713503 00.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

La legitimación material en la causa activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado» (negritas en el texto original, subrayadas fuera de él)⁶¹.

Lo anterior lleva a concluir que en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable respecto de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda. En consecuencia, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta formula o la defensa que aquélla propone, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra⁶². De manera ilustrativa, así lo ha explicado la Sección Tercera:

«La legitimación ad causam material alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Ejemplo:

- A, Administración, lesiona a B. A y B, están legitimados materialmente; pero si
- A demanda a C, sólo estará legitimado materialmente A; además si D demanda a B, sólo estará legitimado materialmente B, lesionado. Si D demanda a C, ninguno está legitimado materialmente.

⁶¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veinte (20) de septiembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación: 10973.

⁶² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de diecisiete (17) de junio de dos mil cuatro (2004); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación número: 76001-23-31-000-1993-0090-01(14452).



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glommarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Pero en todos esos casos todos están legitimados de hecho; y sólo están legitimados materialmente, quienes participaron realmente en la causa que dio origen a la formulación de la demanda»⁶³.

En similar sentido y complementando lo anteriormente expuesto, se ha afirmado lo siguiente:

“La legitimación material en la causa, activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado. Nótese que el estar legitimado en la causa materialmente por activa o por pasiva, por sí solo, no otorga el derecho a ganar; si la falta recae en el demandante el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo -no el procesal-; si la falta de legitimación en la causa es del demandado, de una parte al demandante se le negarán las pretensiones no porque los hechos en que se sustenten no le den el derecho sino porque a quien se las atribuyó no es el sujeto que debe responder; por eso, de otra parte, el demandado debe ser absuelto, situación que se logra con la denegación de las súplicas del demandante”⁶⁴ (Énfasis añadido).

Finalmente, la Sala estima necesario precisar y enfatizar que la rectificación jurisprudencial que mediante la presente decisión se efectúa en relación con la capacidad procesal que les asiste a los consorcios y a las uniones temporales para comparecer como sujetos en los procesos judiciales en los cuales se debaten asuntos relacionados con los derechos o intereses de los que son titulares o que discuten o que de alguna otra manera les conciernen en razón de su condición de contratistas de las entidades estatales o de interesados o participantes en los

⁶³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del quince (15) de junio de dos mil (2000); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación número: 10171.

⁶⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veintidós (22) de noviembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Expediente 13.356. Puede verse, en la misma dirección, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de veintisiete (27) de abril de dos mil seis (2006); Consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra; Radicación número: 66001-23-31-000-1996-03263-01(15.352).



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

procedimientos de selección contractual, de ninguna manera debe considerarse como una cortapisa para que los integrantes de los respectivos consorcios o uniones temporales, individualmente considerados –sean personas naturales o jurídicas– puedan comparecer al proceso –en condición de demandante(s) o de demandado(s)–.

Ciertamente, la modificación de la Jurisprudencia que aquí se lleva a cabo apunta únicamente a dejar de lado aquella tesis jurisprudencial en cuya virtud se consideraba, hasta este momento, que en cuanto los consorcios y las uniones temporales carecen de personalidad jurídica propia e independiente, no les resultaba dable comparecer a los procesos judiciales porque esa condición estaba reservada de manera exclusiva a las personas –ora naturales, ora jurídicas–, por lo cual se concluía que en los correspondientes procesos judiciales únicamente podían ocupar alguno de sus extremos los integrantes de tales organizaciones empresariales.

En consecuencia, a partir del presente proveído se concluye que tanto los consorcios como las uniones temporales sí se encuentran legalmente facultados para concurrir, por conducto de su representante, a los procesos judiciales que pudieren tener origen en controversias surgidas del procedimiento administrativo de selección de contratistas o de la celebración y ejecución de los contratos estatales en relación con los cuales tengan algún interés, cuestión que de ninguna manera excluye la opción, que naturalmente continúa vigente, de que los integrantes de tales consorcios o uniones temporales también puedan, si así lo deciden y siempre que para ello satisfagan los requisitos y presupuestos exigidos en las normas vigentes para el efecto, comparecer a los procesos judiciales –bien como demandantes, bien como demandados, bien como terceros legitimados o incluso en la condición de litisconsortes, facultativos o necesarios, según corresponda–, opción que de ser ejercida deberá consultar, como resulta apenas



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

natural, las exigencias relacionadas con la debida integración del contradictorio, por manera que, en aquellos eventos en que varios o uno solo de los integrantes de un consorcio o de una unión temporal concurren a un proceso judicial, en su condición individual e independiente, deberán satisfacerse las reglas que deban aplicarse, según las particularidades de cada caso específico, para que los demás integrantes del correspondiente consorcio o unión temporal deban o puedan ser vinculados en condición de litisconsortes, facultativos o necesarios, según corresponda.

4.- El caso concreto.

Trayendo los anteriores planteamientos al presente asunto, se tiene que el Consorcio integrado por las sociedades Constructora Normandía S.A., Constructora Global S.A., Constructora Experta S.A. y Constructora Marhnos S.A. en C.V., Consorcio al cual sus integrantes denominan GLONMAREX, presentó una propuesta como participante en la Licitación Pública No. 25 de 1995, convocada por el Consejo Superior de la Judicatura-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Licitación que fue adjudicada mediante el acto administrativo cuya legalidad se controvierte en el presente proceso, al Consorcio Sáenz- Ruíz-Cadena-Ingenieros Civiles Ltda. —SADEICO S.A.—.

El libelo introductorio del presente litigio, elevado en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, fue presentado por la mandataria judicial constituida por la persona que hacía las veces de representante legal del Consorcio GLONMAREX y no por cada uno de los integrantes del mismo, circunstancia que condujo al Tribunal Administrativo que profirió el fallo de primera instancia a declarar probado que el mencionado Consorcio carece de legitimación en la causa por activa comoquiera que no se trata de una persona jurídica diferente de las sociedades que lo integran, de modo que mal podría ser



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

representado en juicio como si de un sujeto de derecho se tratase; por su parte, la Delegada del Ministerio Público ante esta Corporación, en el concepto rendido dentro del presente proceso, consideró que en el mismo se encuentra configurada la causal de nulidad prevista en el artículo 140-7 del Estatuto Procedimental Civil, habida cuenta de que una de las sociedades consorciadas --MARNHOS S.A. en C.V.-- está indebidamente representada si se tiene en cuenta que no constituyó válidamente un apoderado que agenciara sus derechos e intereses dentro de este encuadernamiento, razón por la cual estima --la Vista Fiscal, se reitera-- que la referida nulidad debe ser declarada o bien se debe convocar al proceso a la firma en mención con el propósito de que manifieste si da por convalidado, o no, el anotado defecto procedimental.

Sin embargo, debe apartarse la Sala tanto de la postura asumida por el Tribunal Administrativo *a quo* en la sentencia recurrida, como de la tesis sostenida por el Ministerio Público pues, como con absoluta claridad se desprende de los planteamientos que se dejaron expuestos en este mismo fallo en relación con la capacidad jurídica de los Consorcios, el hecho de que la demanda haya sido presentada por una de tales modalidades asociativas que la Ley autoriza para operar en el tráfico jurídico con el propósito de facilitar la presentación de propuestas conjuntas en procedimientos administrativos de selección de contratistas, aún cuando la propia ley no reconozca personalidad jurídica al correspondiente colectivo, sí le atribuye la posibilidad de ser representado ante la propia Administración tanto para efectos de llevar a cabo la eventual suscripción y ejecución del respectivo contrato, como, en general, para intervenir ante ella en la fase precontractual, contractual y post contractual, pero también comprende la facultad de que sus intereses sean agenciados en sede jurisdiccional en todo lo relacionado con los litigios derivados de las referidas etapas previa, de ejecución y/o de liquidación del contrato estatal.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En este orden de ideas y dado que según el ordenamiento vigente se concluye que los consorcios oferentes o contratistas pueden comparecer al proceso a través de apoderado judicial designado por el representante de la respectiva agrupación empresarial **para todos los efectos** relativos a la oferta, al procedimiento administrativo de selección contractual o al contrato respectivo, se impone admitir que el Consorcio GLONMAREX cuenta con capacidad procesal para comparecer al presente litigio a través de su representante, comoquiera que obran en el expediente los siguientes documentos que acreditan quiénes son los integrantes de la agrupación y que el representante legal de la misma se encontraba facultado para conferir el mandato especial mediante el cual se constituyó la apoderada judicial que instauró la demanda mediante la cual se dio inicio al presente proceso:

a. Comunicación de fecha 23 de diciembre de 1996, suscrita por el ingeniero Carlos A. Polanía C., y dirigida a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en la cual se expresa lo siguiente:

“Adjuntamos a la presente, en dos folios, el original del poder conferido a los Ingenieros FRANCISCO VIEIRA PARDO (...) y CARLOS POLANIA (...), para que en ausencia del Ing. JESÚS ERNESTO SALDARRIAGA ESCOBAR, asuma uno de ellos la representación del Consorcio, según lo conferido en el poder” (fl. 459, c. 4).

En el documento anexo a la referida comunicación, consta la siguiente información:

“Los abajo firmantes, miembros del consorcio GLONMAREX conformado para la presentación de la oferta, celebración del contrato y ejecución de la obra de la licitación No. 25 de 1996, reunidos en Santafé de Bogotá el 12 de diciembre de 1996, hemos convenido:

1. Según consta en la carta (anexo 3) sobre información del consorcio anexa a la licitación No. 25 de 1996, los integrantes del consorcio han



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

designado al ingeniero JESÚS ERNESTO SALDARRIAGA ESCOBAR (...) como representante del consorcio y lo han facultado para firmar el contrato y tomar las determinaciones que fueren necesarias y comprometer a los miembros del Consorcio, dentro del proceso licitatorio No. 25/96 al respecto, como entre otras para presentar la oferta, celebrar o firmar el contrato y la ejecución de la obra, interponer los recursos, participar en la audiencia, **constituir apoderado y en general para representar los intereses de los consorciados...**

(...)

(FIRMAS)

FELIPE BORRERO RIVERA
CONSTRUCTORA NORMANDIA S.A.

JESUS ERNESTO SALDARRIAGA
CONSTRUCTORA GLOBAL S.A.

JESUS ERNESTO SALDARRIAGA
CONSTRUCTORA MARHNOS S.A. de C.V.

FRANCISCO VIEIRA PARDO
CONSTRUCTORA EXPERTA S.A." (fls. 469-470, c. 4)⁶⁵.

b. Copia auténtica del documento intitulado "Acta No. 01 CONSORCIO GLONMAREX", en el cual consta la siguiente información:

"En Santafé de Bogotá, siendo las 9:00 horas del día 3 de abril de mil novecientos noventa y siete (1997) se reunieron en las instalaciones de la EMPRESA CONSTRUCTORA GLOBAL S.A., los representantes de las siguientes firmas que conforman el CONSORCIO GLONMAREX, así: FELIPE BORRERO RIVERA, representante legal CONSORCIO GLONMAREX, así: FELIPE JESUS ERNESTO SALDARRIAGA ESCOBAR, representante legal CONSTRUCTORA GLOBAL S.A., FRANCISCO JAVIER VIEIRA PARDO, representante legal CONSTRUCTORA EXPERTA S.A. y nuevamente JESUS ERNESTO SALDARRIAGA ESCOBAR en su calidad de representante legal de CONSTRUCTORA MARHNOS S.A. de C.V. con el fin de decidir los siguientes asuntos:

1. Viabilidad, demanda, adjudicación licitación 25 de 1996.

⁶⁵ El documento en mención se encuentra en condiciones de ser valorado habida cuenta de que forma parte de la documentación relacionada con Licitación Pública No. 25 de 1996, arrimada al plenario por el Consejo Superior de la Judicatura, según consta en la comunicación de fecha 10 de agosto de 1999 suscrita por la Directora Ejecutiva de Administración Judicial y dirigida al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, obrante a folio 1 del cuaderno número 4.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glommarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

2. Autorizar al representante legal del Consorcio para presentar demanda administrativa contra el CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA por la adjudicación de la licitación 25 de 1996.

3. Autorizar al representante legal a contratar con la abogada Dra. MYRIAM STELLA ROMERO GALINDO para que inicie y lleve hasta su culminación el proceso administrativo.

(...)
DESARROLLO DEL ORDEN DEL DIA.

(...)
2. Se expone el tema de la posibilidad de demandar al CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA por la adjudicación de la licitación 25 de 1996. En primer lugar, interviene el doctor FELIPE BORRERO RIVERA, representante de CONSTRUCTORA NORMANDIA S.A., y manifiesta su acuerdo y viabilidad de presentar la demanda. Seguidamente pide la palabra el Dr. FRANCISCO VIEIRA, representante legal de CONSTRUCTORA EXPERTA S.A. y después de exponer ciertas inquietudes da su aprobación al punto debatido e igualmente lo hace el Dr. JESUS ERNESTO SALDARRIAGA como representante legal de CONSTRUCTORA GLOBAL S.A., pero hace la siguiente acotación y dice: que como representante legal de la firma MARHNOS S.A. de C.V., está de acuerdo con la demanda pero no es su deseo participar en ella y por lo tanto, para no impedir el derecho de acción de los demás integrantes del Consorcio renuncia expresamente al derecho que tiene de reclamar y lo cede a las firmas GLOBAL S.A., NORMANDIA S.A. y EXPERTA S.A.

Los representantes de las Constructoras agradecen el gesto de la firma MARHNOS y aceptan gustosos el ofrecimiento de la cesión de derechos.

3. La Junta autoriza al representante legal del Consorcio a presentar la demanda contra el CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA y por ende a celebrar el contrato de prestación de servicios profesionales con la Dra. MYRIAM STELLA ROMERO GALINDO, cuyos términos de pago de honorarios fueron discutidos y concluidos de la siguiente manera: "... (ffs. 1-2., c. 5).

De otro lado, la legitimación material en la causa, como antes se explicó, como presupuesto no de la acción ni de validez del proceso, sino de la adopción de una sentencia estimatoria de las pretensiones del demandante —o de las excepciones del demandado— exige establecer si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta eleva o con la defensa que aquélla propone, es decir si las partes en la contienda son las llamadas



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

—por su participación y/o conexión con el entramado fáctico y jurídico del caso— a formular los pedimentos que se incluyen en la demanda o a resistir a los mismos en desarrollo de la correspondiente estrategia de defensa.

Así las cosas, claro como se encuentra que si bien es verdad que el Consorcio GLONMAREX carece de personalidad jurídica, también es cierto que dispone de capacidad jurídica para ser representado procesalmente y que era el mencionado Consorcio —y no las personas jurídicas que lo integran—, el llamado a fungir como parte del contrato estatal a cuya adjudicación aspiraba al participar en la Licitación Pública No. 25 de 1996 convocada por el Consejo Superior de la Judicatura —en caso de haberle sido adjudicado el contrato en mención, por supuesto—, no queda duda alguna en el sentido de que el Consorcio accionante sí cuenta con legitimación en la causa en el presente litigio, tanto legitimación de hecho —por tratarse de quien formuló la demanda, a través de apoderado judicial— como —y ello lo más importante— legitimación material, por ser la modalidad asociativa que intervino en el procedimiento administrativo de licitación en cuestión y aquél en quien deben recaer los efectos de la decisión que mediante el presente proveído se adopte.

Lo expuesto pone de presente que el Tribunal Administrativo de primera instancia incurrió en un doble yerro pues, de un lado, confundió los alcances de la noción de legitimación en la causa y del concepto de capacidad para ser parte, yerro que lo condujo a declarar demostrada la ausencia de la primera —lo cual, en relación con la parte actora aparece como manifiestamente desacertado, pues el Consorcio en cuestión sí está material y fácticamente relacionado con los hechos del caso— cuando, en realidad, su argumentación se encaminó a sustentar por qué entendió que se echaba en falta la segunda. Y, de otra parte, el fallo apelado no tuvo en cuenta que, por todas las razones que aquí se dejaron expuestas, el Consorcio GLONMAREX sí goza de capacidad para ser parte en este litigio, pues fue también



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

dicha organización empresarial –y no las personas jurídicas que lo integran, de manera individual– la que participó en la Licitación Pública No. 25 de 1996 del Consejo Superior de la Judicatura, la que legítimamente aspiraba a fungir como contratista de esta entidad y la que se vio –según su propio entender– antijurídicamente lesionado por la decisión contenida en la Resolución No. 3498 del 29 de diciembre de 1996, mediante la cual el negocio jurídico en liza fue adjudicado a otro proponente.

Algo similar puede aseverarse en cuanto tiene que ver con la solicitud de nulidad procesal formulada por el Ministerio Público ante el *ad quem*, pedimento que se sustentó en la alegada existencia de una indebida representación de la sociedad mexicana MARHNOS S.A. en C.V.; empero, el anotado planteamiento de la Vista Fiscal parte de la equivocada premisa en virtud de la cual la mencionada sociedad debía ser convocada, necesariamente, como parte al presente litigio, cuando lo cierto es que el jurídicamente capacitado para incoar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que dio origen a este proceso y el legitimado –materialmente y de hecho– en la causa es el Consorcio GLONMAREX, único sujeto llamado a integrar el extremo activo de la litis, sin que a ella, por todas las razones que se han dejado expuestas, resulte menester convocar a las personas jurídicas integrantes del tantas veces mencionado Consorcio. Por tal razón, sin necesidad de efectuar lucubraciones adicionales, será desestimada la solicitud de nulidad procesal elevada por el Ministerio Público en la segunda instancia.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

5.- Análisis de fondo respecto de la legalidad del acto administrativo demandado en consideración a los cargos contra él formulados por la parte actora. Vocación de prosperidad de las pretensiones de la demanda.

5.1.- El caudal probatorio obrante en el expediente.

A continuación se relaciona el material probatorio acopiado en el expediente, al cual resulta necesario hacer alusión con el propósito de dirimir de fondo el presente litigio; vale la pena reseñar que todos los documentos que se relacionan enseguida se encuentran en condiciones de ser valorados por la Sala, en la medida en que fueron aportados bien en original, ora en copia auténtica o corresponden a la documentación relacionada con la varias veces mencionada Licitación Pública No. 25 de 1996 que fue arrimada al plenario por el Consejo Superior de la Judicatura⁶⁶, dando cumplimiento a lo ordenado en el auto admisorio de la demanda, proferido el 22 de mayo de 1997, providencia en cuyo numeral quinto se ordenó solicitar al Consejo Superior de la Judicatura "el envío de los antecedentes administrativos relacionados con la Resolución No. 3498 del 29 de diciembre de 1996, dentro del término de veinte (20) días, conforme lo establece el numeral 6° del artículo 207 del C.C.A.".

a. Pliego de condiciones de la Licitación Pública No. 25 de 1996, convocada por el Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, cuyo objeto, de acuerdo con lo previsto en el apartado 1.1 del mencionado acto administrativo, fue el siguiente:

"LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL desea contratar en nombre de la NACION-CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, la Construcción de la estructura de los Bloques A, B, C, E y los

⁶⁶ Según consta en la comunicación de fecha 10 de agosto de 1999 suscrita por la Directora Ejecutiva de Administración Judicial y dirigida al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, obrante a folio 1 del cuaderno número 4.



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

acabados de los Bloques A, B, C, D y E de los Tribunales El Salitre en Santafé de Bogotá por el sistema de administración delegada”.

En el punto número 2 del pliego de condiciones se establecen las condiciones particulares de la licitación y dentro del mismo, en el apartado 2.2, se indica cuáles son y qué características deben acompañar a los “documentos de la propuesta”, de ellos interesa, para los efectos de la presente providencia, hacer alusión a los siguientes:

“La propuesta deberá estar integrada por los siguientes documentos:
(...)

j) Experiencia del proponente.

j.1) Experiencia General:

Se acreditará mediante el anexo de fotocopia de certificaciones expedidas por las entidades del Estado y particulares, de los trabajos ejecutados por el proponente, las cuales deben indicar como mínimo el objeto del trabajo realizado, valor y periodo de ejecución.

j.2) Experiencia Similar:

Se acreditará mediante el anexo de fotocopia de certificaciones expedidas por las entidades del Estado y particulares, donde conste la experiencia del proponente, en trabajos similares a los que hacen parte del objeto de esta licitación, las cuales deben indicar como mínimo objeto del trabajo, valor, metros cuadrados de construcción y periodos de ejecución.

Para considerar la experiencia similar del proponente con particulares, debe anexar además de la certificación, la copia del contrato o convenio suscrito con el particular.

Para considerar las certificaciones de obras en ejecución debe indicarse en la misma, el porcentaje y/o valor, así como el área de avance de trabajos realizados a la fecha de la certificación.

No se considerarán las certificaciones de valores inferiores al 1% del valor de la inversión de la licitación.

k) Experiencia de los profesionales presentados para ejecutar los estudios y las obras:



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Información certificada sobre experiencia de los profesionales que proyecta emplear en la elaboración de los estudios y las obras, anexando además hoja de vida y fotocopia de la respectiva tarjeta profesional.

La experiencia de los profesionales se considerará a partir de la fecha de su matrícula profesional.

Para acreditar los cursos de post-grado, actualización u otra carrera superior, deberá anexarse copia de la respectiva certificación o título de los estudios realizados.

El proponente establecerá el número de personas a utilizar en el desarrollo de las obras de acuerdo con el enfoque y organización de las mismas, el cual estará sujeto a la revisión y aprobación de la Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles del Consejo Superior de la Judicatura y del Interventor ...

(...)

B. EVALUACION TÉCNICA.

Consiste en el estudio realizado por la Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles del Consejo Superior de la Judicatura, de acuerdo al siguiente esquema:

La calificación de las propuestas técnicas tendrá un puntaje máximo total de 1.000 puntos. Este puntaje se distribuirá entre los siguientes aspectos:

	(Máximo Puntos)
1. Enfoque general de la Administración Delegada y la Metodología propuesta para la ejecución de los trabajos de acuerdo con los Pliegos de la Licitación.	200
2. Organización técnica y administrativa que se dará a los trabajos.	100
3. Cronogramas de ejecución de los estudios y trabajos en función del plazo, personal y equipo.	100
4. Información sobre experiencia general del proponente.	200
5. Información sobre participación del proponente en trabajos similares a los que hacen parte del objeto de esta licitación.	250
6. Información sobre experiencia de los profesionales que proyecta emplear para desarrollar los estudios y la construcción de las obras.	250
Total	1.000

(...)

B.1 CALIFICACIONES EN DETALLE.

(...)



Radicación No.:
 Expediente No.: 19.333
 Actor: Consorcio Glonmarex
 Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
 de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

**4. INFORMACION SOBRE EXPERIENCIA GENERAL DEL
 PROPONENTE. (200)**

-Certificados cuya sumatoria en valor sea mayor a \$15.000 millones de pesos	200
- Certificados cuya sumatoria en valor se encuentre entre \$15.000 y \$14.000 millones de pesos.	175
- Certificados cuya sumatoria en valor se encuentre entre \$14.000 y \$13.000 millones de pesos.	150
- Certificados cuya sumatoria en valor se encuentre entre \$13.000 y \$12.000 millones de pesos.	125
- Certificados cuya sumatoria en valor se encuentre entre \$12.000 y \$11.000 millones de pesos.	100
- Certificados cuya sumatoria en valor se encuentre entre \$11.000 y \$10.000 millones de pesos.	75
- Certificados cuya sumatoria en valor se encuentre entre \$10.000 y \$9.000 millones de pesos.	50
- Certificados cuya sumatoria en valor se encuentre entre \$9.000 y \$8.000 millones de pesos.	25
- Certificados cuya sumatoria en valor se encuentre entre \$8.000 y \$7.000 millones de pesos.	15
- Certificados cuya sumatoria en valor se encuentre entre \$7.000 y \$6.000 millones de pesos.	10
- Certificados cuya sumatoria en valor sea menor a \$6.000 millones de pesos.	0

5. INFORMACION SOBRE LA PARTICIPACIÓN EN PROYECTOS SIMILARES.

Se ordenarán las cinco (5) certificaciones de mayor área (m2).
 Si su sumatoria es:

- Más de 90.000 m2	250
- Entre 90.000 y 85.000 m2	225
- Entre 85.000 y 80.000 m2	200
- Entre 80.000 y 75.000 m2	175
- Entre 75.000 y 70.000 m2	150
- Entre 70.000 y 65.000 m2	125
- Entre 65.000 y 60.000 m2	100
- Entre 60.000 y 55.000 m2	75
- Entre 55.000 y 50.000 m2	50
- Entre 50.000 y 45.000 m2	25
- Menos de 45.000 m2	0

" (fs. 30-86, c. 4).



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

b. Documento intitulado "Adendo No. 2 Licitación Pública No. 25 de 1996",
en el cual consta la siguiente información:

"El numeral 3.2 **EVALUACION DE LAS PROPUESTAS**, literal B 1
CALIFICACION EN DETALLE PUNTO 4 INFORMACION SOBRE
EXPERIENCIA GENERAL DEL PROPONENTE, quedará así:

**4. INFORMACIÓN SOBRE EXPERIENCIA GENERAL DEL
PROponente**
(200)

-Certificados cuya sumatoria en valor sea mayor a \$45.000 millones de pesos	200
- Certificados cuya sumatoria en valor se encuentre entre \$45.000 y \$42.500 millones de pesos.	175
- Certificados cuya sumatoria en valor se encuentre entre \$42.500 y \$40.000 millones de pesos.	150
- Certificados cuya sumatoria en valor se encuentre entre \$40.000 y \$37.500 millones de pesos.	125
- Certificados cuya sumatoria en valor se encuentre entre \$37.500 y \$35.000 millones de pesos.	100
- Certificados cuya sumatoria en valor se encuentre entre \$35.000 y \$32.500 millones de pesos.	75
- Certificados cuya sumatoria en valor se encuentre entre \$32.500 y \$30.000 millones de pesos.	50
- Certificados cuya sumatoria en valor se encuentre entre \$30.000 y \$27.500 millones de pesos.	25
- Certificados cuya sumatoria en valor se encuentre entre \$27.500 y \$25.000 millones de pesos.	15
- Certificados cuya sumatoria en valor se encuentre entre \$25.000 y \$22.500 millones de pesos.	10
- Certificados cuya sumatoria en valor sea menor a \$22.500 millones de pesos.	0

" (se ha subrayado; fls. 82-83, c. 4).

c. Acta de apertura de las Licitaciones números 15, 18, 24 y 25 de 1996 del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, de fecha 18 de noviembre de 1996 (fls. 87-91, c. 4).



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonnarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

d. Acta de cierre de la Licitación No. 25 de 1996 del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, de fecha 29 de noviembre de 1996, en la cual consta la siguiente información:

“El doctor Luis Fernando Arias verificó que la urna estaba sellada y que los sellos estaban en buen estado, igualmente, ordena la apertura de la urna. Se contaron trece (13) propuestas.

Se abrieron los sobres que contenían los originales de las ofertas, las cuales se detallan a continuación:

(...)	Folios 365
CONSORCIO CONSTRUCTORA NORMANDIA S.A.	Póliza No. 500666
CONSTRUCTORA GLOBAL S.A.	Expedida por
CONSTRUCTORA EXPERTA S.A.	La Confianza
Y CONSTRUCTORA MARHNOS S.A.	
(...)	
CONSORCIO SAENZ RUIZ CADENA INGENIEROS CIVILES LTDA	Folios 1085 (3 tomos)
SADEICO S.A.	Póliza No. 487909 ...” (fís.
283-289, c. 4).	

e. Documento intitulado “Acta No. 55”, en el cual puede leerse lo siguiente:

“En Santafé de Bogotá D.C., a los veintiséis (26) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996), siendo las cinco y cuarenta (5:40) a.m., se reunieron en el Despacho del Director de la Unidad Administrativa los siguientes funcionarios integrantes de la Junta de Licitaciones:

(...)
EVALUACION TÉCNICA.

Efectuada la evaluación técnica por la Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles del Consejo Superior de la Judicatura, las firmas proponentes obtuvieron los siguientes puntajes, en su orden:

1. CONSTRUCTORA NORMANDIA S.A., CONSTRUCTORA GLOBAL S.A., CONSTRUCTORA MARHNOS S.A. DE C.V., CONSTRUCTORA EXPERTA	975
1. ARQUITECTOS E INGENIEROS ASOCIADOS S.A.	975
2. CONSTRUCTORA COLMENA S.A.- ESTRUCTURAS DE HORMIGON LTDA.	970
3. ALFREDO MUÑOZ Y CIA LTDA.	950
3. CONSORCIO SAENZ CADENA INGENIEROS CIVILES LTDA.	950



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

SAIDECO S.A.	
4. CONSORCIO GARPER CONSTRUCCIONES LTDA. EQUIPO UNIVERSAL Y CIA LTDA. - MARIO GERMAN GARCIA GARCIA	933
5. CONCRETO S.A.	920
6. BELTRAN PINZON Y CIA S.A. CONSTRUCCIONES	865
7. CURE MEJIA ARQUITECTOS LTDA., CONSTRUCTORA A&C S.A.	853
8. GERMAN OTALORA Y CIA LTDA. - GAYCO S.A. - R. CHAMIE INGENIEROS LTDA.	835
9. UNION TEMPORAL A.V. INGENIEROS LTDA. Y ALVARO VALDES	790
10. ASOCIACION DE VIVIENDA POPULAR SIMON BOLIVAR	745
11. CONSTRUCTODO S.A.	400

EVALUACION TECNICA DE LAS PROPUESTAS

CONSTRUCTORA NORMANDIA S.A. - CONSTRUCTORA GLOBAL S.A. - CONSTRUCTORA MARHNOS S.A. DE C.V.- CONSTRUCTORA EXPERTA S.A.

Enfoque general y metodología propuesta.....	100
Organización técnica y administrativa que se dará a los trabajos.....	100
Cronogramas.....	100
Experiencia general del proponente.....	200
Participación en trabajos similares.....	250
Experiencia de los profesionales.....	225
Total de los puntajes.....	975"

(fls. 520-601, c. 4).

f. Acta de la audiencia de adjudicación de la Licitación Pública No. 25 de 1996, celebrada el día 27 de diciembre de 1996, en la cual puede leerse cuanto se transcribe a continuación:

"Siendo las 2:00 P.M. del día 29 de diciembre de 1996, la señora Directora Ejecutiva de Administración Judicial presenta un saludo a los asistentes y concede el uso de la palabra al doctor Ricardo Abdalá Ricaurte, para que de lectura a las observaciones presentadas y las respuestas de la entidad a las mismas.

El señor Roberto Muñoz Roa, representante Legal de la firma ALFREDO MUÑOZ Y CIA LTDA., presenta mediante escrito del 19 de diciembre de 1996, las siguientes observaciones:

(...)



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glommarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

2. Proponente No. 9 Consorcio

Integrantes Consorcio:

- Constructora Normandia S.A.
- Constructora Global S.A.
- Constructora Marhnos S.A. de México
- Constructora Experta S.A.
- (...)

2.6 Los certificados de experiencia general de la firma Marhnos S.A. de C.V. no pueden ser tenidos en cuenta para la calificación de la propuesta, ya que fueron expedidos en la República de México y no se encuentran certificados por el Cónsul General de la República de Colombia en México, tampoco están avalados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, de conformidad con lo establecido en el código de comercio y el código de procedimiento civil sobre otorgamiento de documentos en el exterior, por esta razón y debido a que las otras firmas integrantes del Consorcio no presentaron certificación, la experiencia general en particular de este Consorcio debe ser calificada con un puntaje de cero y según el siguiente cuadro.

Constructora Normandia	No presentó certificación de obra
Constructora Global	No presentó certificación de obra
Constructora Marhnos	No son válidos
Constructora Experta	No presentó certificado de obra

Puntaje para experiencia general = 0.0

Por esta razón deben descontarse 200 puntos a la calificación de esta propuesta.

Revisada la propuesta se pudo establecer que la documentación presentada para la experiencia general y de participación en trabajos similares, presentados por la firma mexicana Marhnos S.A. de C.V., no se encuentran certificados por el Cónsul General de la República de Colombia en México, así como tampoco están avalados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, por consiguiente no pueden ser tenidos en cuenta (art. 22.4 de la Ley 80 de 1993 y 480 del Código de Comercio).

2.7 De igual manera los certificados de participación en trabajos similares presentados por la firma mexicana Marhnos S.A. de C.V. no pueden ser tenidos en cuenta para la calificación de la propuesta, por esta razón el puntaje de participación en trabajos similares para este Consorcio debe ser así:



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Constructora Normandía S.A.	No presentó certificación de obra
Constructora Global S.A.	No presentó certificación de obra
Constructora Marfnos	No son válidos por no estar acreditados ante el Ministerio de Relaciones Exteriores ni el Consulado de Colombia en México.
Constructora Experta S.A.	Presenta un solo certificado de acuerdo a los pliegos de licitación para la obra de Puerto Comercial Panamá, no califica.

Puntaje para participar en trabajos similares 0.0.

Debido a lo anterior deben ser descontados 250 puntos del puntaje de esta oferta.

Revisada la documentación presentada por las otras firmas integrantes del consorcio, se constató que acreditan experiencia tanto general como similar de acuerdo con lo establecido en el pliego de condiciones y en la audiencia de aclaraciones. Se acepta la observación y se recalifica de la siguiente manera:

La experiencia general del proponente se encuentra en el rango de 30.000 y 32.500 millones, en consecuencia se recalifica este ítem con 50 puntos.

La participación en trabajos similares del proponente es superior a los 90.000 mt2, por consiguiente no se acepta la observación.

(...)

J. El señor Carlos A. Polanía C., Representante Legal del Consorcio Normandía S.A. Construcciones Global S.A. - Constructora Marfnos S.A. - Constructora Experta, presentó mediante escrito del 3 de diciembre de 1996, las siguientes observaciones:

1. CALIFICACION DE LA EXPERIENCIA DE PROFESIONALES

Revisada la calificación de la experiencia de los profesionales que se proyecta emplear para el desarrollo de los trabajos de nuestro equipo profesional, encontramos varios aspectos que en nuestro criterio merecen ser revaluados.

1.1 Experiencia profesional en la construcción de edificios (residente de obra).

La calificación de 10 puntos sobre el máximo posible de 30 no refleja la experiencia superior a siete años de cada uno de los tres profesionales asignados, Ing. Carlos Polanía (residente de estructura), Arq. Ricardo Laserna



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glommarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

(residente de acabados) e Ing. Fernando Cediel Casas (residente de instalaciones).

En nuestra propuesta puede verse que el primero de ellos está matriculado desde 1974 Folio No. 528, el segundo desde 1987 Folio No. 549 y el Tercero desde 1977 Folio No. 582, es decir, cuentan con experiencia mayor a siete años.

No obstante, puede haberse entendido que parte de la experiencia no es acreditable para desarrollar residencias de obra. Con el fin de subsanar cualquier duda a este respecto, podemos ver en el desglose de sus experiencias presentadas en sus hojas de vida Folios 514-A-583 que si bien no se le da expresamente el nombre del cargo como residentes de obras, si ejercían la residencia de las obras certificadas con presencia 100 por 100, en las labores de la obra con el título del cargo de Ingeniero Director, Interventor o Coordinador de obra, tal como lo acreditan las certificaciones. La basta (sic) experiencia en el manejo de las obras de nuestros profesionales propuestos para los cargos de residentes de obra, le garantizarán al proyecto, a la Entidad y a nuestro Consorcio la certeza del buen desempeño y los óptimos resultados en la obra y al balance de la ejecución de la misma.

La calificación es el resultado de promediar los puntajes obtenidos por cada uno de los residentes, tal como lo contempla el pliego de condiciones. En consecuencia, se recalifica con 15 puntos este ítem.

(...)

La Doctora Tulia Adelaida Ruiz Ruiz, Directora Ejecutiva de Administración Judicial acto seguido concede la palabra a los proponentes para que expongan los comentarios que estimen pertinentes.

El representante Legal del Consorcio Constructora Normandía S.A.- Constructora Global S.A. - Constructora Marinos S.A. y Constructora Experta S.A. solicita se le tenga en cuenta las certificaciones expedidas en el exterior, toda vez que la exigencia de autenticación de los documentos no estaba plasmada en los pliegos de condiciones y esto atenta contra el principio de transparencia y además por cuanto la Ley 80 no lo exige y es una ley de carácter especial que prima sobre el Código de Comercio.

Cita una sentencia del Consejo de Estado, en la cual se dice que la norma del Código de Comercio se aplica para entidades que no se han incorporado al país.

El señor Andrés Escobar representante de la misma firma, agrega que no entiende cómo una vez detectada la falta, no se subsanó de oficio por parte de la entidad, como si sucedió con documentos que le faltaron a otras firmas proponentes.



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

El señor Alfredo Muñoz manifiesta al respecto de la observación plasmada por el Consorcio Normandía, que se debe aplicar el principio constitucional: "la ignorancia de la ley no sirve de excusa", agrega que, la sentencia citada, es clara al exigir el requisito para las actividades de carácter permanente, como lo es la construcción.

(...)

Presentadas las anteriores observaciones, la señora Directora Ejecutiva de Administración Judicial declara un receso de media hora, para estudiarlas.

Siendo las 9:20 P.M., se reanuda la audiencia y se da lectura a la contestación de las observaciones presentadas.

I. A la objeción del Consorcio Constructora Normandía - Constructora Experta - Constructora Global y Marhnos S.A. de C.V., respecto de la autenticación de los documentos expedidos en el exterior, se aclara que de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, lo no regulado por ésta, se regirá por lo establecido en las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en la misma (Ley 80 de 1993).

El mismo Estatuto en su artículo 22, numeral 4º, inciso final, establece: "Los documentos otorgados en el exterior deberán presentarse legalizados en la forma prevista en las normas vigentes sobre la materia".

El artículo 480 del Código de Comercio determina que "los documentos otorgados en el exterior se autenticarán por los funcionarios competentes para ello en el respectivo país y la firma de tales funcionarios lo será a su vez por el cónsul colombiano o, a falta de éste, por el de una nación amiga, sin perjuicio de lo establecido en convenios internacionales sobre el régimen de los poderes".

El Consejo de Estado, Sección Cuarta, en sentencia de mayo 17 de 1993 Magistrado Ponente, doctor Delio Gómez Leyva, determinó que la exigencia del artículo 480 del Código de Comercio "Se aplica tanto a las sociedades que van a incorporarse al país, como a las que no requieran cumplir tal requisito, por no desarrollar negocios de carácter permanente".

En cuanto a la inquietud relativa a que si la falta fue detectada, podía haber sido subsanada solicitándole al Consorcio que allegara los documentos. No es viable este trámite por cuanto el artículo 30, numeral 7º de la ley 80 de 1993, lo único que permite a la entidad es "Solicitar a los proponentes las aclaraciones y explicaciones que se estimen indispensables".

Teniendo en cuenta lo anterior, no era procedente solicitar a la firma que allegara, posteriormente legalizados los documentos, porque se estaría



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glommarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

complementando o mejorando la propuesta, lo cual está prohibido por el mismo Estatuto.

La ley 80 de 1993 es el Estatuto Contractual que rige los actos y contratos estatales; la exigencia de autenticación consular, está plenamente determinada en la misma. Es precepto legal amparado por el principio, que la ignorancia de la ley no sirve de excusa.

Los principios de transparencia, objetividad y economía están dados en los pliegos de condiciones.

Los documentos exigidos en el pliego de condiciones para acreditar tanto la experiencia general como la similar, eran las certificaciones de entidades oficiales, los contratos o convenios celebrados con particulares y en tratándose de documentos otorgados en el exterior, debían cumplir con lo establecido en el artículo 480 del Código de Comercio. Documentos éstos que con toda la ritualidad de la ley eran indispensables para la comparación objetiva de las propuestas.

(...)

Acto seguido el Presidente de la Junta de Licitaciones da lectura a los puntajes finales de evaluación técnica de las propuestas:

1. CONSORCIO SAENZ CADENA INGENIEROS CIVILES LTDA SAIDECO S.A.	950
1. ALFREDO MUÑOZ Y CIA LTDA.	950
2. CONSORCIO GARPER CONSTRUCCIONES LTDA EQUIPO UNIVERSAL Y CIA LTDA -MARIO GERMAN GARCIA GARCIA	933
3. CONCONCRETO S.A	925
4. BELTRAN PINZON Y CIA S.A. CONSTRUCCIONES	915
5. CONSTRUCTORA COLMENA S.A.-ESTRUCTURAS DE HORMIGON LTDA	900
6. ARQUITECTOS E INGENIEROS ASOCIADOS S.A	885
7. CURE MEJIA ARQUITECTOS LTDA, CONSTRUCTORA A&C S.A.	853
8. GERMAN OTALORA Y CIA LTDA - GAYCO S.A. - R. CHAMIE INGENIEROS LTDA.	835
9. CONSTRUCTORA NORMANDIA S.A., CONSTRUCTORA GLOBAL S.A. CONSTRUCTORA MARHNOS S.A. DE C.V. CONSTRUCTORA EXPERTA S.A.	830
10. UNION TEMPORAL A.V. INGENIEROS LTDA Y ALVARO VALDES	815
11. ASOCIACION DE VIVIENDA POPULAR SIMON BOLIVAR	745

A continuación se da lectura a la Resolución No. 3498 del 29 de diciembre de 1996, de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por medio de la cual se adjudica al CONSORCIO SAENZ-RUIZ-CADENA INGENIEROS CIVILES LTDA-SAIDECO S.A., denominado CONSORCIO



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

S.R.C.-SAIDECO, la construcción de la estructura Bloques A, B, C, E y los acabados de los bloques A, B, C, D y E de los Tribunales El Salitre en Santafé de Bogotá, por el sistema de Administración Delegada y la cual hace parte de la presente acta.

No siendo otro el motivo de la presente audiencia se da por concluida, se levanta el acta correspondiente y se firma por quienes en ella intervinieron " (negrillas en el texto original, subrayas fuera de él; fls. 602-687, c. 4).

g. Resolución No. 3498 del 29 de diciembre de 1996, proferida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, mediante la cual se adjudicó la Licitación Pública No. 25 de 1996 al Consorcio Sáenz – Ruíz – Cadena Ingenieros Civiles Ltda.–SADEICO S.A., denominado Consorcio S.R.C-SADEICO, para la construcción de la estructura de los Bloques A, B, C, E y los acabados de los Bloques A, B, C, D y E de los Tribunales El Salitre en Santafé de Bogotá por el sistema de administración delegada (fls. 690-691, c.4).

h. Contrato de obra No. 154 de diciembre 29 de 1996, suscrito entre el Consorcio S.R.C-SADEICO y el Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, cuyo objeto –cláusula primera– fue el de ejecutar y entregar a la Nación-Consejo Superior de la Judicatura, por el sistema administración delegada, la construcción de los bloques A, B, C, E y los acabados de los bloques A, B, C, D y E de los Tribunales El Salitre en la ciudad de Bogotá (fls. 698-714, c. 4).

5.2.- Parámetros que la jurisprudencia de esta Corporación ha delineado con el propósito de definir si debe accederse, o no, a las pretensiones de quien reclama la reparación del daño que entiende le ha sido irrogado por el acto administrativo mediante el cual se adjudica un contrato estatal.

Esta Corporación ha precisado que se requieren dos condiciones para que salga adelante la pretensión de declaratoria de nulidad y restablecimiento del derecho respecto del acto de adjudicación de un contrato estatal: *i)* que se pruebe



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarax
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

la ilegalidad de la decisión adoptada por la Administración y *ii*) que la parte actora demuestre que su oferta era la mejor y que de no haberse presentado el vicio de ilegalidad habría sido la ganadora de la licitación o del correspondiente procedimiento administrativo de selección contractual. En este sentido se ha señalado:

“... el éxito de la prosperidad de la pretensión de nulidad del acto de adjudicación, depende fundamentalmente, del acreditamiento del vicio de ilegalidad de este y de la prueba que permita inferir que la propuesta del demandante, estaba emplazada y merecía ser, de acuerdo con los criterios objetivos de selección, la adjudicataria, por cumplir con todos los requisitos de los pliegos de condiciones, que para el efecto se consideran ley del procedimiento de selección ...”⁶⁷.

Sobre el mismo particular, la jurisprudencia de esta Corporación ha expresado lo siguiente:

“La Sociedad demandante pide declarar que tenía derecho a ser preferida en la adjudicación y, por virtud de ello, que se le reconozcan los perjuicios de todo orden, materiales y morales - debidamente actualizados, comprometiendo el daño emergente y el lucro cesante... ; causados con la expedición del acto administrativo impugnado.

(...)

Sin embargo, como lo anota el Tribunal y el Ministerio Público, no hay prueba de que la propuesta de la sociedad demandante hubiese sido mejor, y que, por lo mismo, le correspondía ser preferida en la adjudicación”⁶⁸.

Y, en posterior oportunidad, también señaló la Sección Tercera:

“A la luz de los lineamientos diseñados por la jurisprudencia de la Sala, correspondía a la parte actora, no solamente, probar los cargos de ilegalidad

⁶⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero ponente: Daniel Suárez Hernández; Radicación: Expediente: 12344.

⁶⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de mayo de 1996; C.P. Juan de Dios Montes Hernández; Radicación: Exp. 9474.



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

*formulados contra el acto administrativo acusado, sino también, estaba en el deber de demostrar, que su propuesta se ajustaba en un todo a los requisitos establecidos en el pliego de condiciones; que era la mejor en sus aspectos técnicos y financieros y que era las más (sic) conveniente para el interés público, circunstancias que reunidas, lo harían acreedor al derecho de ser el adjudicatario de la Licitación Pública Internacional No. 001 de 1993 y por lo tanto a la indemnización*⁶⁹.

Así las cosas, como lo ha precisado esta Sala en los pronunciamientos referidos, correspondía a la parte actora en el presente litigio probar tanto los cargos de ilegalidad que formuló en contra del acto administrativo acusado, como también que su propuesta se ajustaba en un todo a los requisitos establecidos en el pliego de condiciones y que resultaba la mejor en la evaluación de los aspectos jurídicos, técnicos y financieros, de conformidad con lo previsto en el correspondiente pliego de condiciones, circunstancia que la haría acreedora al derecho de ser la adjudicataria del contrato y, por tanto, a la respectiva indemnización de los perjuicios que le hubieran sido ocasionados con la expedición del acto administrativo que no le adjudicó el negocio jurídico, a pesar de haberse acreditado que había formulado la oferta más conveniente para la entidad estatal contratante y, consiguientemente, para el interés general.

5.3 Examen de la legalidad de la Resolución No. 3498 del 29 de diciembre de 1996, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con los cargos planteados en la demanda.

Tal y como se refirió en el acápite de antecedentes del presente pronunciamiento, el demandante planteó en el libelo introductor del proceso que el acto administrativo de adjudicación demandado resultaría contrario a Derecho comoquiera que la propuesta del Consorcio GLONMAREX fue calificada en noveno lugar, con un puntaje de apenas 830 puntos, cuando la cabal aplicación de los criterios consignados en el pliego de condiciones debió conducir a que dicha

⁶⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2009; Consejera Ponente: Myriam Guerrero de Escobar; Radicación: 13.206.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

oferta fuera calificada con el máximo puntaje posible, esto es el de 1000 puntos; tal circunstancia determina –en el sentir del actor– que la Resolución No. 3498 del 29 de diciembre de 1996 habría vulnerado los artículos 2, 6 y 13 de la Constitución Política, así como los artículos 24, 25, 26, 28 y 29 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 3 del Decreto 679 de 1994, en cuanto se habría adjudicado el contrato a un proponente distinto del que habría tenido mejor derecho, con omisión de los parámetros que las normas en cita establecen para la realización de procedimientos administrativos de selección de contratistas, al haberse asignado al Consorcio demandante una calificación errónea, subjetiva y arbitraria, apartada de los criterios que se habían fijado en el pliego.

En general, la alegada transgresión de los preceptos constitucionales, legales y reglamentario en mención se sustenta, según se expuso en la demanda, en que la decisión administrativa cuestionada estaría incurso en las causales de nulidad consistentes en violación de la ley, forma irregular y desviación de poder, básicamente con fundamento en tres consideraciones en las cuales se apoyan, en común, los tres referidos vicios afectantes de la validez de la Resolución enjuiciada:

(i) Que por parte de la entidad contratante se habrían aducido requisitos puramente formales, innecesarios para llevar a cabo la comparación entre propuestas, con el fin de disminuir el puntaje inicialmente asignado a la propuesta del Consorcio aquí demandante, como es el caso de la falta de legalización de algunos documentos presentados por la sociedad mexicana MARHNOS S.A. de C.V.;

(ii) Que aún sin tomar en consideración la experiencia general de la sociedad mexicana en comentario, la acreditada por las otras personas jurídicas integrantes del Consorcio GLONMAREX resultaría suficiente para que a éste le



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

93

hubiere sido asignado el máximo puntaje posible, de acuerdo con los pliegos, por cuanto respecta a este rubro (200 puntos), luego la entidad estatal contratante habría ocultado las verdaderas razones que la condujeron a no adjudicar el contrato al Consorcio GLONMAREX sino a un oferente distinto;

(iii) Que la Administración también habría errado al no asignar a la propuesta del Consorcio accionante el máximo puntaje previsto en el pliego para el ítem relativo a la "información experiencia profesionales" –250 puntos–, pues la documentación aportada con la propuesta a este respecto habría acreditado, de manera incuestionable, que la experiencia demostrada por el personal propuesto por el Consorcio GLONMAREX resultaba suficiente para que la oferta de este último igualmente obtuviera la calificación más alta por el anotado concepto.

A continuación abordará la Sala el examen de cada uno de los tres aludidos argumentos en los cuales soporta la parte actora los pedimentos que eleva en el escrito contentivo de su demanda.

Por cuanto respecta a la pretendidamente irregular determinación adoptada por la entidad demandada en el sentido de no reconocer valor probatorio alguno, dentro del procedimiento de licitación de marras, a la documentación que la sociedad mexicana MARHNOS S.A. de C.V., presentó junto con la propuesta del Consorcio GLONMAREX para acreditar su experiencia tanto general como similar a la de la obra a contratar, encuentra la Sala que el argumento expuesto por el Consejo Superior de la Judicatura durante la audiencia de adjudicación –las motivaciones planteadas dentro de la cual, según lo ha entendido la jurisprudencia de esta Sala, han de entenderse incorporadas en la parte motiva del acto de adjudicación⁷⁰–, esto es que los documentos respectivos no podían ser valorados

⁷⁰ La Sala ha considerado que la motivación del acto de adjudicación no implica que en su texto deban encontrarse consignadas todas y cada una de las razones que determinaron su expedición,



Radicación No.:
 Expediente No.: 19.333
 Actor: Consorcio Glommarex
 Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
 de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

por no haber sido allegados debidamente legalizados al procedimiento administrativo de licitación, toda vez que fueron producidos en el extranjero, es un argumento que resulta conforme a Derecho y constituye una razón válida para sustentar determinación impugnada, con lo cual no se transgredió precepto constitucional o legal alguno de los que regulan los procedimientos administrativos de selección de contratistas por parte de las entidades públicas.

No ofrece discusión alguna que en virtud del principio de economía, ya el artículo 25-15 de la Ley 80 de 1993 consagró la prohibición de que las entidades estatales pudieren formular exigencias meramente formales como pedir documentos originales o autenticados, sellos, reconocimiento de firmas y demás requisitos no previstos en la ley; a la vez, el mismo precepto legal, en su inciso segundo, prescribió que “[L]a ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de propuestas, no servirá de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos”⁷¹.

puesto que aunque la parte considerativa no sea muy explícita, hay que entender incorporadas a su motivación las razones analizadas en la reunión de la Junta de Licitaciones o debatidas en la Audiencia Pública de Adjudicación. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 1º de octubre de 1992; Consejero ponente: Carlos Betancur Jaramillo; Expediente: 6.920.

⁷¹ El citado segmento normativo fue expresamente derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, norma que fue publicada en el en el Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007 y empezó a regir seis (6) meses después de su promulgación. Empero, el transcrito inciso 2º del numeral 15 del artículo 25 de la Ley 80 fue reproducido en el parágrafo primero del artículo 5º de la aludida Ley 1150, por manera que el Estatuto de Contratación Estatal mantuvo las directrices y la filosofía inicial, en el sentido de regular de manera restringida la posibilidad de que las entidades estatales puedan rechazar o excluir válidamente las ofertas recibidas, de conformidad con las siguientes previsiones:

“PARÁGRAFO 1o. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirá de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. No obstante lo anterior, en aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización” (se deja subrayado).



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glommarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Tal disposición legal prohíbe a la Administración el rechazo de las ofertas cuando los proponentes omitan allegar documentos exigidos en los pliegos de condiciones o bases de contratación, si tales requisitos no resultan esenciales para hacer la comparación de las referidas propuestas; en otras palabras, las entidades estatales contratantes se encuentran en el deber legal de considerar las ofertas presentadas así adviertan la ausencia de algún elemento diferente de aquellos que resultan necesarios para llevar a cabo la anotada contrastación entre propuestas, sin que esto signifique que el respectivo participante en el procedimiento administrativo de selección contractual se halle exonerado de cumplir con la totalidad de los requisitos y con la aportación de la integridad de los documentos previstos en el pliego de condiciones. Téngase en cuenta, además, que la entidad estatal contratante puede rechazar o descalificar los ofrecimientos que le son formulados, con fundamento en causales previstas tanto en la Constitución Política como en la ley, hipótesis bajo la cual debe limitarse a dar por comprobado el hecho que justifica la exclusión y así lo debe declarar con apoyo en las correspondientes normas constitucionales o legales.

Lo anterior a pesar de que para esta Sala resulta incuestionable que las entidades estatales contratantes no cuentan con facultades para establecer, consagrar o crear prohibiciones como inhabilidades o incompatibilidades no previstas en la Constitución Política o en la ley para impedir la participación de interesados que desean o deciden intervenir en los correspondientes procedimientos administrativos de selección o causales de exclusión o de rechazo de las ofertas respectivas que tampoco correspondan a previsiones previamente consagradas en normas de jerarquía superior a la de los pliegos de condiciones.

De ahí que las entidades estatales contratantes deban ser extremadamente cuidadosas y transparentes al exigir a los oferentes el cumplimiento de requisitos razonables y proporcionales cuya inobservancia, a la vez, determina que tales



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glommarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

entidades no pueden seleccionar entonces las ofertas que se encuentren en circunstancias de incumplimiento de requisitos esenciales o indispensables establecidos en el correspondiente pliego de condiciones –lo cual incluye aquellos que hoy la propia ley denomina “*requisitos habilitantes*”⁷²–, por lo cual no será válido que tras la apariencia de tales exigencias en realidad se disfracen u oculten inhabilidades o incompatibilidades distintas a las previstas en la Constitución o en la ley para impedir la participación de ciertos interesados en los respectivos procedimientos administrativos de selección contractual.

La posibilidad de que las entidades estatales contratantes procedan a través de sus actos administrativos (resoluciones, circulares, decretos, manuales internos, etc.), incluidos los correspondientes pliegos de condiciones, a consagrar prohibiciones, inhabilidades o incompatibilidades no previstas en la Constitución o en la ley que impidan la participación de los interesados en los procedimientos administrativos de selección contractual, además de no encontrar fundamento expreso –como se requiere– en las normas constitucionales o legales vigentes y con ello contrariar las disposiciones consagradas en los artículos 6, 121 y 122 de la Carta Política y consiguientemente viciar tales decisiones por falta de competencia, significa también desconocer –sin facultades que lo autoricen– el principio general de la *libertad* que informa, inspira, explica y hasta justifica la existencia misma de la propia Constitución Política.

Lo anteriormente expuesto en relación con el principio de economía, empero, no constituye óbice para sostener que las normas imperativas que establecen requisitos necesarios para que los distintos medios de prueba regulados por la ley puedan gozar de mérito demostrativo, han de ser efectiva y cabalmente cumplidas por los participantes en todo procedimiento administrativo de selección de contratistas.

⁷² Así lo recoge de manera expresa el numeral 1° del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007.



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En ese orden de ideas debe tenerse en cuenta, por una parte, que el artículo 480 del Código de Comercio, cuya aplicación en materia de contratación estatal se abre paso por la vía de lo normado en el inciso primero del artículo 13 de la Ley 80 de 1993⁷³, con toda claridad preceptúa, a propósito del régimen jurídico aplicable a las sociedades extranjeras, que para que los documentos otorgados en el extranjero cuenten con eficacia probatoria en Colombia, deben ser aportados, ante la instancia que corresponda, previa satisfacción de las exigencias previstas en la disposición aludida, a saber:

"Artículo 480. Los documentos otorgados en el exterior se autenticarán por los funcionarios competentes para ello en el respectivo país, y la firma de tales funcionarios lo será a su vez por el cónsul colombiano o, a falta de éste, por el de una nación amiga, sin perjuicio de los establecido en convenios internacionales sobre el régimen de los poderes.

Al autenticar los documentos a que se refiere este artículo los cónsules harán constar que existe la sociedad y ejerce su objeto conforme a las reglas del respectivo país".

Nótese que la disposición transcrita exige a quien pretenda obtener que un documento de cualquier índole –público o privado– tenga efectos probatorios en territorio colombiano, observar unos presupuestos que no constituyen meros formalismos, sino que se trata del procedimiento que el Legislador ha consagrado para que una pieza documental que no ha sido producida u otorgada en Colombia, pueda ser valorada en este país con un mínimo de garantías para la seguridad jurídica y para los derechos e intereses de los intervinientes en el tráfico jurídico; se trata, por lo demás, de una norma que impacta el régimen de valoración de los medios de prueba, que mal podría ser desconocida en las actuaciones administrativas de naturaleza contractual, pues con ello los funcionarios

⁷³ Precepto de conformidad con el cual, como es sabido, "los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley".



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glommarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

intervinientes podrían ver comprometida su responsabilidad individual, a voces de lo dispuesto por el artículo 6 constitucional.

Adicionalmente, lo previsto en el dispositivo legal en cita guarda absoluta armonía y coherencia con aquello que consagra –al ocuparse de regular la figura del registro de proponentes– el inciso final del numeral 4 del artículo 22 de la Ley 80 de 1993⁷⁴, en el siguiente sentido:

"Los documentos otorgados en el exterior deberán presentarse legalizados en la forma prevista en las normas vigentes sobre la materia. Lo establecido en este artículo se entenderá sin perjuicio del deber a cargo de la entidad estatal respectiva de exigir a dichas personas documentos o informaciones que acrediten su experiencia, capacidad e idoneidad" (se ha subrayado).

Súmese a lo hasta ahora expresado, en la misma dirección, que de conformidad con lo que establece el inciso primero del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, "[E]n cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa, serán aplicables en las actuaciones contractuales. A falta de éstas, regirán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil"; pues bien, toda vez que en materia de requisitos de aducción o de valoración de los distintos medios de prueba admitidos por la ley, nada establecen de forma expresa ni el Estatuto Contractual ni el Código Contencioso Administrativo –este último, de hecho, a través de su artículo 57 dispone que "serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil"⁷⁵–, se impone admitir que en esta materia resulta aplicable lo regulado en el Estatuto Procedimental Civil, cuyo artículo 259, en relación con los presupuestos que deben ser observados para que

⁷⁴ El contenido del citado artículo 22 de la Ley 80 de 1993 ha sido sustituido por el del actualmente vigente artículo 6 de la Ley 1150 de 2007.

⁷⁵ Esta expresión aparece reiterada en el inciso segundo del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011.



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

un documento público otorgado en el extranjero cuente con mérito demostrativo en territorio colombiano, dispone lo siguiente:

"Los documentos públicos otorgados en país extranjero por funcionario de éste o con su intervención, deberán presentarse debidamente autenticados por el Cónsul o agente diplomático de la República, y en su defecto por el de una nación amiga, lo cual hace presumir que se otorgaron conforme a la ley del respectivo país. La firma del cónsul o agente diplomático se abonará por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y si se trata de agentes consulares de un país amigo, se autenticará previamente por el funcionario competente del mismo y los de éste por el cónsul colombiano".

Naturalmente, lo hasta aquí expuesto en relación con la exigencia de legalización de los documentos otorgados en el extranjero para que cuenten con eficacia probatoria en Colombia, debe complementarse con lo previsto en la Convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros, suscrita en La Haya el 5 de octubre de 1961 e incorporada en el ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 455 de 1998, en cuanto en dicho instrumento internacional se prevé la posibilidad de sustituir el descrito procedimiento de legalización por el de apostille del documento respectivo, por manera que éste, si ha sido otorgado en un Estado parte de la aludida Convención, debe ser aportado con la respectiva apostilla, mientras que si tiene origen en un Estado que no haya ratificado el Tratado Internacional en comento, ha de venir debidamente legalizado según lo prevén las normas a las cuales se ha hecho referencia.

Con base en lo anterior, como ya se dijo, entiende la Sala que acertó el Consejo Superior de la Judicatura al no reconocer eficacia demostrativa a los documentos aportados por la sociedad mexicana MARHNOS S.A. de C.V., junto con la propuesta que formuló el Consorcio GLONMAREX dentro de la Licitación Pública No. 25 de 1996, comoquiera que tales documentos fueron otorgados en el



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

extranjero y no fueron allegados al procedimiento administrativo de licitación con la imperativa e insoslayable exigencia de la legalización o de la apostilla.

Ahora bien, aún cuando no se trató de un cargo formulado con la demanda, sino de una de las alegaciones efectuadas durante la audiencia de adjudicación de la Licitación No. 25 de 1996 –consistente en que el Consejo Superior de la Judicatura debió requerir al Consorcio GLONMAREX para que subsanara la deficiencia de los documentos aportados por la firma MARHNOS S.A. de C.V., que no contaban con apostilla o legalización–, estima la Sala oportuno precisar que dicha posibilidad no se encontraba al alcance de la entidad estatal contratante, pues una vez expirado el plazo de la licitación, el artículo 30-7 de la Ley 80 de 1993 sólo autorizaba a la entidad para "*solicitar a los proponentes las aclaraciones y explicaciones que se estimen indispensables*", pero no para que éstos subsanen, enmienden o complementen sus propuestas, pues ello introduciría una evidente trasgresión al principio constitucional y a la vez derecho fundamental a la igualdad, el cual constituye, bueno es precisarlo, la "regla de oro" de cualquier procedimiento administrativo de selección contractual.

En lo relativo a la calificación asignada a la propuesta del Consorcio actor por cuanto tiene que ver con el rubro correspondiente a la experiencia general del oferente, debe la Sala establecer si el mismo fue correctamente calificado por la entidad demandada, sin tener en cuenta –como el Consejo Superior de la Judicatura acertadamente lo hizo– la experiencia que pretendió acreditar la sociedad MARHNOS S.A. de C.V., como integrante del Consorcio demandante, por las razones que se han expuesto en precedencia.

Así las cosas, si se revisa la propuesta presentada por el Consorcio GLONMAREX en cuanto respecta al ítem "*experiencia general del proponente*", se tiene lo siguiente:



Radicación No.:

Expediente No.: 19,333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

101

- a. De acuerdo con lo exigido en el punto 2.2 del pliego de condiciones, apartado j.1) –fl. 44, c. 4–, la experiencia general del proponente debía ser acreditada *"mediante el anexo de fotocopia de certificaciones expedidas por las entidades del Estado y particulares, de los trabajos ejecutados por el proponente, las cuales deben indicar como mínimo el objeto del trabajo realizado, valor y período de ejecución"*; tras modificar la calificación que inicialmente había asignado el Comité Técnico Evaluador a este ítem –200 puntos, la máxima prevista para el mismo en el pliego de la licitación– en la audiencia de adjudicación, luego de restar la experiencia que pretendió acreditar la sociedad mexicana MARHNOS S.A. de C.V., la entidad estatal contratante, con base en la documentación allegada por las otras personas jurídicas integrantes del Consorcio GLONMAREX, entendió que *"la experiencia general del proponente se encuentra en el rango de 30.000 y 32.500 millones, en consecuencia se recalifica este ítem con 50 puntos"* –fl. 608, c. 4–.
- b. Sin embargo, revisada por la Sala la documentación que se acompañó a la propuesta del Consorcio GLONMAREX dentro de la Licitación Pública No. 25 de 1996 del Consejo Superior de la Judicatura, con el propósito de acreditar la experiencia general de las Constructoras Normandía S.A., Global S.A., y Experta S.A., la referida calificación de 50 puntos asignada no consulta las exigencias y los parámetros fijados en el pliego de condiciones del referido procedimiento administrativo de selección.

Ello por cuanto, en lo que corresponde a la Constructora Normandía S.A., si bien es verdad que aportó un cuadro en el cual se relacionan diversas obras que dijo haber adelantado –fl. 615, c. 3–, no acompañó certificación alguna que sustentara, con el lleno de las exigencias formuladas en el pliego, la información contenida en el cuadro en mención. Más adelante en la propuesta, al relacionar y adjuntar la documentación encaminada a demostrar la experiencia en obras

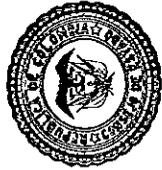


Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

similares a la que constituyó el objeto de la citada Licitación No. 25 de 1996 –fls. 635-645, c. 3–, se aprecia que fueron aportadas algunas certificaciones expedidas por entidades financieras en las cuales se hace constar que la Constructora Normandía contrajo obligaciones crediticias con dichas entidades, el monto de las acreencias respectivas y el destino que debía darse a los correspondientes recursos; empero, nada en tales documentos se afirma respecto del objeto puntual de las obras que se dice habrían sido adelantadas por la Constructora Normandía S.A., o respecto del período de ejecución y del efectivo desarrollo de las mismas, razón por la cual se trata de documentos que no reúnen los requisitos fijados en el pliego y a los cuales mal podría asignarse puntaje alguno.

Por cuanto tiene que ver con la Constructora Global S.A., todo lo que aparece en cuanto a experiencia general o experiencia similar a la del objeto a contratar, en la propuesta presentada por el Consorcio GLONMAREX, es un folio en el cual puede leerse lo siguiente: "CONSTRUCTORA GLOBAL S.A., *compañía de reciente constitución. Agosto 1996*" –fl. 619, c. 3–; en ese orden de ideas, toda vez que brilla por su ausencia documento alguno idóneo para acreditar experiencia en cabeza de esta integrante del Consorcio aquí demandante, tampoco correspondía asignar puntaje alguno al mismo por razón de lo acreditado por sus integrantes.

Finalmente, en cuanto atañe a la Constructora Experta S.A., en el aparte de la propuesta destinado a la documentación acreditativa de la experiencia general sólo aparece un cuadro en el cual se relacionan la obras que dicha Constructora dice haber adelantado –fl. 633, c. 3–, pero no se acompañó soporte documental alguno que así lo demostrara; más adelante, en el apartado de la oferta destinado a sustentar la experiencia similar a la del objeto a contratar, aparece un nuevo cuadro resumen de dicha experiencia –fl. 71, c. 3– y de la allí relacionada se acompañaron solamente dos certificaciones –obrantes a fls. 72 y 81, *ídem*– que



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

103

reúnen los requisitos exigidos en el pliego de condiciones para demostrar experiencia general: una que acredita la construcción del 100% de una obra por valor total de \$8.547.243.315 y otra que da cuenta de la construcción, también del 100% de otra obra, por un valor total de \$7.150.000,00. Esta última certificación, sin embargo, no puede ser considerada teniendo en cuenta la previsión contenida en el pliego de condiciones en el sentido de que "No se considerarán las certificaciones de valores inferiores al 1% del valor de la inversión de la licitación" –punto 2.2, apartado j.2), fl. 44, c. 4–, cuyo total ascendía a la suma de \$13.458.782.806 –punto 1.4 del pliego, fl. 36, c. 4–.

c. De conformidad con lo expuesto, resulta que el Consorcio GLONMAREX tan sólo acreditó, de manera idónea y fehaciente, experiencia general en obras por un monto de \$8.547.243.315, lo cual, de conformidad con la tabla fijada en el Adendo No. 2 de la Licitación Pública No. 25 de 1996 –relacionado en la letra b), del acápite de pruebas del presente pronunciamiento–, lo ubica en el rango de "Certificados cuya sumatoria en valor sea menor a \$22.500 millones de pesos", el cual determinó, para la calificación de este ítem, que al proponente respectivo correspondía la calificación equivalente a cero –0– puntos. Por tal razón, erró la entidad estatal licitante al calificar con 50 puntos la experiencia general del Consorcio GLONMAREX con 50 puntos, pues no se le debió asignar puntaje alguno por el aludido concepto.

Vale la pena anotar que aún cuando en el expediente correspondiente a la Licitación Pública No. 25 de 1996 del Consejo Superior de la Judicatura, allegado a este proceso, no obra material que permita establecer en detalle por qué razón se calificó la experiencia general del Consorcio GLONMAREX con los referidos 50 puntos, en la contestación a la demanda la entidad demandada sí se dio a la tarea de explicarlo en detalle –fls. 115-120, c. 1–, pero la forma en la cual lo hizo no resulta coherente ni consecuente con el contenido del pliego de condiciones, de



Radicación No.:
 Expediente No.: 19.333
 Actor: Consorcio Glonmarex
 Demandado: Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva
 de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

un lado, por cuanto asignó valor a algunas de las obras que la Constructora Normandía S.A., dijo haber adelantado, sin que las certificaciones allegadas para sustentarlo reunieran las exigencias del pliego; de otra parte, equivocó el monto del valor de una de las dos obras que se certificó que había sido ejecutada por la Constructora Experta S.A. –tomó como valor el de 7.150'000.000 (fl. 117, c. 1), cuando la certificación realmente da cuenta de un monto de 7'150.000, según antes se indicó– y, finalmente, incurrió en un grosero error aritmético, como lo pone de presente al aparte que a continuación se transcribe:

"Total Experiencia General Normandía	\$15.031.555.000 ⁷⁶
Total Experiencia General Experta	\$5.697.243.315 ⁷⁷
TOTAL CONSIDERADO EN LA CALIFICACION	\$30.728.801.315
	(sic) "(fl. 118, c. 1)

Por último, el Consorcio demandante reprochó también la calificación que a su propuesta le fue asignada en relación con el ítem número 6.3 del pliego, esto es el relativo a la experiencia del personal que haría las veces de residente en la obra, en lo que tiene que ver con dos aspectos:

a. La "*experiencia profesional en construcción de edificios, en especial residencia de obra*" –letra a) del apartado 6.3 del pliego, fl. 56, c. 4–, que fue calificada con un total de 15 puntos de 30 posibles, en criterio del Consorcio demandante no habría sido adecuadamente valorada comoquiera que la experiencia efectivamente acreditada por los ingenieros y arquitectos propuestos por el Consorcio GLONMAREX para hacer las veces de residentes de estructura, de acabados y de instalaciones habrían resultado más que suficientes para haber obtenido el puntaje más alto por este concepto.

⁷⁶ Este es el monto de la experiencia que el Consejo Superior de la Judicatura consideró acreditado, en realidad, por la Constructora Experta.

⁷⁷ Este es el monto de la experiencia que el Consejo Superior de la Judicatura consideró acreditado, en realidad, por la Constructora Normandía.



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Sin embargo, encuentra la Sala que de acuerdo con lo que se indicó en la letra k) del apartado 2.2 del pliego de condiciones, "*la experiencia de los profesionales se considerará a partir de la fecha de su matrícula profesional*" –fl. 44, c. 4– y en el presente encuadernamiento, si bien obra fotocopia de las matrículas profesionales de dos de los tres profesionales propuestos como residentes –fls. 133 y 187, c. 3–, no existe elemento acreditativo alguno que permita establecer la fecha de expedición de las mismas, por manera que carece la Sala de referente fáctico alguno con base en el cual se pueda establecer si la calificación asignada a este ítem adolece de algún tipo de vicio, razón por la cual habrá de entenderse que aquélla que atribuyó la entidad estatal contratante resulta conforme a Derecho.

b. Las "*certificaciones de contratos de construcción de obras similares dirigidos, ejecutados o de residencia*", ítem al cual podía serle asignado un puntaje máximo de 35 puntos y que habría sido injusta y arbitrariamente calificado –según lo expone el Consorcio demandante– sólo con 30, a pesar de que la experiencia acreditada por el ingeniero propuesto por el Consorcio Glonmarex superaría largamente el monto mínimo exigido en el pliego para obtener el puntaje máximo aludido – "*más de 5.000'000.000*"–.

A este respecto, encuentra la Sala que le asiste razón a la parte actora, por cuanto la relación de obras dirigidas por el Ingeniero Fernando Cediel Casas, propuesto como residente de instalaciones, según se desprende de las certificaciones que obran a folios 162 a 185 del cuaderno 3, evidencia que se acreditó experiencia por un monto superior al que se acaba de referir, por manera que en relación con este ítem, la propuesta del Consorcio GLONMAREX debió ser calificada con 35 puntos y no con 30, como efectivamente lo fue.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glonmarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En síntesis, teniendo en cuenta cuanto se acaba de explicar, concluye la Sala que la propuesta presentada por el Consorcio GLONMAREX debió ser calificada como a continuación se indica, atendidos los resultados del análisis que se dejó expuesto y que se llevó a cabo con fundamento en los cargos formulados en la demanda y en el material probatorio allegado al presente expediente:

Enfoque general y metodología propuesta.....	100
Organización técnica y administrativa que se dará a los trabajos.....	100
Cronogramas.....	100
Experiencia general del proponente.....	0
Participación en trabajos similares.....	250
Experiencia de los profesionales.....	230
Total de los puntajes.....	780"

Dicha puntuación ubica al Consorcio GLONMAREX en el puesto undécimo en el orden de la calificación de los proponentes que participaron en la Licitación No. 25 de 1996, por manera que el aquí demandante no consiguió demostrar, de un lado, que el contrato estatal hubiere sido indebidamente adjudicado al CONSORCIO S.R.C.-SADEICO, beneficiado con dicha decisión, contenida en la Resolución No. 3498 del 29 de diciembre de 1996, aquí enjuiciada y menos todavía consiguió acreditar que su propuesta –la del Consorcio GLONMAREX, se itera– hubiere sido la mejor calificada y la más conveniente tanto para el interés general como para los fines de la contratación en el presente caso específico.

Por tal razón, la Sala negará vocación de prosperidad a las pretensiones de la demanda.

6.- Costas.



Radicación No.:

Expediente No.: 19.333

Actor: Consorcio Glonmarex

Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otro.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

107

Habida cuenta de que para el momento en el cual se profiere este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de condena en costas cuando alguna de las partes ha actuado temerariamente y, en el *sub lite*, ninguna procedió de esa forma, en el presente asunto no habrá lugar a imponerlas.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A :

PRIMERO: UNIFICAR la Jurisprudencia en relación con la capacidad procesal que legalmente les asiste a los consorcios y a las uniones temporales para comparecer como sujetos –en condición de partes, terceros interesados o litisconsortes– en los procesos judiciales en los cuales se debatan asuntos relacionados con los derechos o intereses de los que son titulares o que discuten o que de alguna otra manera les conciernen con ocasión o por causa de la actividad contractual de las entidades estatales.

SEGUNDO: NEGAR la solicitud de nulidad procesal elevada por la Procuraduría Quinta Delegada ante el Consejo de Estado, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: REVOCAR la sentencia apelada, esto es la proferida el 31 de enero de 2001 por el Tribunal Administrativo de Descongestión con sede en Bogotá D.C., Sección Tercera, por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído y, por consiguiente, **NEGAR** las súplicas de la demanda.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **devuélvase** el expediente al Tribunal de origen para su cumplimiento.



Radicación No.:
Expediente No.: 19.333
Actor: Consorcio Glomarex
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva
de Administración Judicial y otro.
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

HERNÁN ANDRADE RINCÓN
Presidente

STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO
Con salvamento de voto

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

ENRIQUE GIL BOTERO

RAMIRO PAZOS GUERRERO

DANILO ROJAS BETHANCOURT

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ **CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

OFI15-00075200 / JM5C 110100
Cite este número para cualquier información y/o respuesta
Bogotá D.C., lunes, 21 de septiembre de 2015

Doctor
HUGO ALFREDO POSSO MONCADA
Transversal 60 (Av. Suba) No 115-58 oficina 613, Torre B Edificio Ilarco
Bogotá, D.C.
OFI15-00075200

Asunto: Radicado DPG15-00027658

Respetado señor Posso:

En atención a la copia de la comunicación enviada a este Despacho sobre la remisión que hace al Coordinador del Grupo de Trámites y Atención al Ciudadano, Dirección Territorial Bogotá del Ministerio de Trabajo y en la que hace una serie de afirmaciones relacionadas con la adjudicación del Concurso de Méritos Abierto No. VJ-VGC-CM-013-2015 y en especial, al cumplimiento de las herramientas para la inclusión laboral de personas con discapacidad de que trata la Ley 361 de 1997, le informo que remitimos la misma al Ministro de Trabajo y al Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura, para que en el marco de sus competencias se encarguen del particular.

Cordialmente,


ENRIQUE RIVEIRA BORNACELLI
Secretario Privado

Anexo: (dos folios)
MCRCH



Recibido
21/09/15



OF115-00075196 / JMSC 110100
Cite este número para cualquier información y/o respuesta
Bogotá D.C., lunes, 21 de septiembre de 2015

Doctor
LUIS EDUARDO GARZÓN
Ministro del Trabajo
Carrera 14 No. 99 – 33 Torre Rem
Bogotá
OF115-00075196

URGENTE AL DESPACHO

Ref: DPG15-00027658

Respetado señor Ministro:

En atención a la copia de la comunicación enviada a este Despacho y dirigida a ese Ministerio por el doctor Hugo Alfredo Posso Moncada, en calidad de Representante Legal del Consorcio POSSO S.A.S., y en la que hace una serie de afirmaciones relacionadas con la adjudicación del Concurso de Méritos Abierto No. VJ-VGC-CM-013-2015, en especial, en la que advierte la existencia de consorcios que están siendo adjudicatarios de concursos como el mencionado y quienes a pesar de sumar puntuación de acuerdo con los beneficios que establece la Ley 361 de 1997 -sobre contratación de personas con discapacidad-, al contratar nuevo personal para la ejecución del proyecto a nombre del mismo, no aumenta ni la totalidad de la nómina ni el número de personas con discapacidad, incumpliendo con la exigencia de mantener el 10% de su personal con PcD para continuar accediendo a los beneficios de la referida Ley.

Al respecto, es preciso indicar que las acciones afirmativas en materia de inclusión de personas con discapacidad al ser no solo la herramienta a través de la que se promueve la inclusión de este grupo, sino que a la vez permiten que una empresa gane puntos dentro de un proceso como el expuesto por el peticionario, corresponde a las entidades que dan aval para acceder al beneficio, verificar de manera responsable que las acciones que se tomaron por parte de la empresa para la incorporación de PcD son efectivas a la luz de la normatividad vigente.



La aplicación de la Ley 361 de 1997 debe armonizar con lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, suscrita e incorporada a nuestra legislación, así como con lo señalado en la Ley Estatutaria 1618 de 2013, de manera que las acciones afirmativas sean una verdadera estrategia para lograr la protección integral de los derechos de este grupo y la forma como se materializa la inclusión.

Ahora bien, las normas que promueven la inclusión laboral de las personas con discapacidad deben ser liberadas en su aplicación de las prácticas nocivas que irrespetan su sentido y finalidad, de ahí que tanto el Ministerio de Trabajo como la Agencia Nacional de Infraestructura jueguen un papel de vital importancia en la materialización real y efectiva de la inclusión laboral de este grupo, así como la mejor forma de promover una mayor conciencia social respecto de las personas con discapacidad.

Por todo lo anterior, al plantearse en el escrito de petición la existencia de una indeterminación en cuanto a la entidad pública que debe certificar o avalar el cumplimiento de la Ley 361 de 1997 y el acceso al beneficio, resulta imperante que de manera conjunta tanto el Ministerio de Trabajo como la Agencia Nacional de Infraestructura definan dentro de sus competencias quién está llamado a defender la efectividad de la acción afirmativa y la garantía de la inclusión real de personas con discapacidad dentro de la empresa favorecida.

Agradecemos que copia de la respuesta emitida sea enviada a esta Secretaría.

Cordialmente,


ENRIQUE RIVEIRA BORNACELLI
Secretario Privado

MCRCH



OFI15-00075199 / JMISC 110100

Cite este número para cualquier información y/o respuesta

Bogotá D.C., lunes, 21 de septiembre de 2015

Doctor

LUIS FERNANDO ANDRADE MORENO

URGENTE AL DESPACHO

Presidente

Agencia Nacional de Infraestructura

Calle 24 A No. 59 – 42 Edificio Argos Torre 4 Piso 7

Ciudadela Empresarial Sarmiento Angulo

Bogotá

OFI15-00075199

Ref: DPG15-00027658

Respetado Presidente:

En atención a la copia de la comunicación enviada al Coordinador del Grupo de Trámites y Atención al Ciudadano de la Dirección Territorial Bogotá del Ministerio de Trabajo por parte del doctor Hugo Alfredo Posso Moncada, en calidad de Representante Legal del Consorcio POSSO S.A.S., y en la que hace una serie de afirmaciones relacionadas con la adjudicación del Concurso de Méritos Abierto No. VJ-VGC-CM-013-2015, en especial, en la que advierte la existencia de consorcios que están siendo adjudicatarios de concursos como el mencionado y quienes a pesar de sumar puntuación de acuerdo con los beneficios que establece la Ley 361 de 1997 -sobre contratación de personas con discapacidad-, al contratar nuevo personal para la ejecución del proyecto a nombre del mismo, no aumenta ni la totalidad de la nómina ni el número de personas con discapacidad, incumpliendo con la exigencia de mantener el 10% de su personal con PcD para continuar accediendo a los beneficios de la referida Ley.

Al respecto, es preciso indicar que las acciones afirmativas en materia de inclusión de personas con discapacidad al ser no solo la herramienta a través de la que se promueve la inclusión de este grupo, sino que a la vez permiten que una empresa gane puntos dentro de un proceso como el expuesto por el peticionario, corresponde a las entidades que dan aval para acceder al beneficio, verificar de manera responsable que las acciones que se tomaron por parte de la empresa para la incorporación de PcD son efectivas a la luz de la normatividad vigente.

La aplicación de la Ley 361 de 1997 debe armonizar con lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, suscrita e incorporada a nuestra legislación, así como con lo señalado en la Ley Estatutaria 1618 de 2013, de manera que las acciones afirmativas sean una verdadera estrategia para lograr la protección integral de los derechos de este grupo y la forma como se materializa la inclusión.

Ahora bien, las normas que promueven la inclusión laboral de las personas con discapacidad deben ser liberadas en su aplicación de las prácticas nocivas que irrespetan su sentido y finalidad, de ahí que tanto el Ministerio de Trabajo como la Agencia Nacional de Infraestructura jueguen un papel de vital importancia en la materialización real y efectiva de la inclusión laboral de este grupo, así como la mejor forma de promover una mayor conciencia social respecto de las personas con discapacidad.

Por todo lo anterior, al plantearse en el escrito de petición la existencia de una indeterminación en cuanto a la entidad pública que debe certificar o avalar el cumplimiento de la Ley 361 de 1997 y el acceso al beneficio, resulta imperante que de manera conjunta tanto el Ministerio de Trabajo como la Agencia Nacional de Infraestructura definan dentro de sus competencias quién está llamado a defender la efectividad de la acción afirmativa y la garantía de la inclusión real de personas con discapacidad dentro de la empresa favorecida.

Agradecemos que copia de la respuesta emitida sea enviada a esta Secretaría.

Cordialmente,


ENRIQUE RIVEIRA BORNACELLI
Secretario Privado

Anexo: (Un cuaderno argollado con 264 folios)
MCRCH



Bogotá, D. C.

Señor

HUGO ALFREDO POSSO MONCADA

Representante

CONSORCIO CJE

Avenida carrera 19 No. 95 – 37/55 piso 9º

Tel. (571) 6389900 Fax. (571) 2881129.

Ciudad.

ASUNTO: RAD. NO. 2015-409-051045-2 SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN DEL CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO VJ-VGC-CM-013-2015.

Respetado señor:

En atención al escrito por usted presentado ante la Agencia Nacional de Infraestructura, citado en el asunto de la referencia, mediante el cual solicita se revoque la adjudicación del Concurso de Méritos No. VJ-VGC-CM-013-2015 efectuada al CONSORCIO GESAC, de manera atenta damos respuesta en los siguientes términos:

HECHOS

La solicitud de revocatoria directa se realiza respecto de la Resolución No. 1429 del 14 de Agosto de 2015, por la cual se adjudicó el proceso "Concurso de Méritos Abierto No. VJ-VGC-CM-013-2015" al PROPONENTE No. 27, CONSORCIO GESAC conformado por SESAC S.A. (51%) Y GESTIÓN INTEGRAL DEL SUELO SL COLOMBIA (49 %).

La adjudicación de este proceso se realizó en Audiencia Pública de Adjudicación, celebrada el día 14 de Agosto de 2015 a las 09:00 a.m. En este proceso de selección se presentaron 49 ofertas de las cuales, 47 llegaron a la audiencia de adjudicación en condición de empate todas con 1000 puntos.

En atención al empate descrito en el numeral anterior, fue necesario hacer uso de las reglas de desempate previstas en el numeral 5.2 del pliego de condiciones y en el Decreto 1082 de 2015. Una vez aplicadas dichas reglas,

✓

la adjudicación del concurso se definió mediante la aplicación del sorteo por balotas, resultando favorecido con dicho sorteo el proponente No. 27 CONSORCIO GESAC.

Posteriormente, mediante radicado No. 2015-409-051045-2 del 19 de agosto de 2015, el proponente No. 33 (CONSORCIO CJE POSSO) presentó la solicitud de revocatoria directa del acto administrativo de adjudicación de la referencia, indicando, en síntesis, que el adjudicatario del proceso no cumplió con las obligaciones derivadas de las normas referidas a la capacidad legal de los consorcios y las uniones temporales para contratar el personal que vinculen para la ejecución de contratos estatales, razón por la que, en su criterio, indujo en error a la entidad pues condujo a que el CONSORCIO GESAC pudiera sobrepasar el criterio de desempate relacionado con la acreditación de vinculación de personal en condición de discapacidad.

Adicionalmente, señaló que la ANI tuvo en consideración la certificación expedida por el Ministerio de trabajo la cual indica que la empresa SESAC S.A. puede acceder a los beneficios del artículo 24 de la Ley 361 de 1997, desconociendo que dicho certificado contiene una advertencia en la cual se indica que *"la presente certificación se encuentra limitada al control posterior que puede realizar este ministerio para verificar las condiciones inicialmente certificadas"*, lo cual significa que tiene un carácter contingente y que por ende, si las condiciones inicialmente certificadas han cambiado, SESAC S.A. no puede continuar utilizando tal certificado pues el mismo ha perdido los fundamentos fácticos sobre los cuales se expidió y le corresponde a la Agencia verificar la realidad actual de su contenido. En palabras del peticionario, la presentación de la certificación del Ministerio de Trabajo y el Formato 4 por parte del integrante SESAC S.A. *"constituye seguramente un medio ilegal para obtener la adjudicación que ha obtenido y consecuentemente, cabe aplicar el tercer inciso del artículo 9º de la Ley 1150 de 2007..."*.

En aplicación del principio constitucional del debido proceso, la Agencia dio traslado de la solicitud de revocatoria presentada al oferente adjudicatario, con la finalidad de que expresara su opinión sobre el mismo y ejerciera su derecho de defensa. El adjudicatario del concurso solicitó denegar dicha petición, argumentando en resumen lo siguiente: ✓

- I. Que no se presentó ni probó el peticionario la existencia de ningún "medio fraudulento" ejecutado por el adjudicatario que conlleve a revocar el acto administrativo de adjudicación.

- II. Que los razonamientos jurídicos en los que basa su argumentación el peticionario -relacionados con las normas y jurisprudencia relativa a la capacidad legal de los consorcios y uniones temporales para contratar el personal que vinculen para la ejecución de contratos estatales-, no contemplaron la disposición normativa contenida en el artículo 19 de la Ley 1739 de 2014 de la que se desprende una autorización legal expresa para que los consorcios y uniones temporales sean empleadores.

- III. Que la certificación del Ministerio de Trabajo por ella aportada es un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, razón por la que "la inconformidad con situaciones que son ajenos a la competencia de la entidad, tampoco pueden servir de base para la solicitud de revocatoria de la resolución de adjudicación, pues no constituyen elemento para ello al amparo de lo dispuesto por el artículo 9º de la Ley 1150 de 2007, ni para la revocatoria de ningún acto administrativo general".

- IV. El carácter extemporáneo de la argumentación presentada, al no haber planteado el interesado el debate pertinente antes de la adjudicación del proceso."



CONSIDERACIONES DE LA AGENCIA

La revocatoria directa de los actos administrativos corresponde a la posibilidad que tiene la administración de dejar sin efectos un acto administrativo por ella expedido. Sobre el particular, la doctrina ha señalado:

"Dentro del contexto de la desaparición de los efectos de los actos administrativos, la revocación directa consiste en que la administración hace desaparecer de la vida jurídica los actos que ella misma ha expedido anteriormente, lo cual se conoce en algunos ordenamientos como el retiro de los actos administrativos. Es decir, se trata de un mecanismo de extinción del acto administrativo y de sus efectos que opera por la voluntad de la propia administración.

Esta figura debe distinguirse, por una parte, de la anulación, que es la desaparición o extinción del acto por decisión de autoridad jurisdiccional. Por otra parte, la revocación directa propiamente dicha debe diferenciarse de los recursos administrativos, los cuales también permiten "revocar" o hacer desaparecer los actos por decisión de la misma administración, pero dicha "revocación" o desaparición se produce solo en virtud de recursos contra actos individuales y cuando ellos apenas han sido expedidos, sin que se encuentren aún ejecutoriados, es decir, en firme. Por el contrario, la figura de la revocación directa se presenta por fuera de los términos propios de la vía administrativa e independientemente de ella, sea porque para el caso no haya recursos administrativos o porque habiéndolos, no se hizo uso de ellos.

De manera que la revocación directa es una excepción al principio de inmutabilidad de los actos o a la autoridad de "cosa decidida" de que ellos están investidos."¹

El acto administrativo de adjudicación ha sido regulado de manera especial en el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, norma que expresamente consagra la irrevocabilidad del acto administrativo de adjudicación. Sin embargo, prevé dos excepciones que le permiten a la entidad revocar el

¹ Rodríguez R., Libardo, Derecho Administrativo General y Colombiano, decimoctava edición, Temis, Bogotá D.C, 2012, p. 420 y 421.

acto administrativo de adjudicación, siempre y cuando se reúna alguno de los supuestos allí consagrados, así:

"Artículo 9°. De la adjudicación. En el evento previsto en el artículo 273 de la Constitución Política y en general en los procesos de licitación pública, la adjudicación se hará de forma obligatoria en audiencia pública, mediante resolución motivada, que se entenderá notificada al proponente favorecido en dicha audiencia.

El acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario. No obstante lo anterior, si dentro del plazo comprendido entre la adjudicación del contrato y la suscripción del mismo, sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad o si se demuestra que el acto se obtuvo por medios ilegales, este podrá ser revocado, caso en el cual, la entidad podrá aplicar lo previsto en el inciso final del numeral 12 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993."(Subrayado y negrilla fuera del texto)

Conforme lo anterior, la procedibilidad de revocatoria directa del acto administrativo de adjudicación se encuentra enmarcada en los dos presupuestos legales que se encuentran establecidos en la norma citada, a saber:

- Que dentro del plazo comprendido entre la adjudicación y la suscripción del contrato sobrevenga una inhabilidad o incompatibilidad, o;
- Que se demuestra que la adjudicación se obtuvo por medios ilegales.

En el caso que nos ocupa, el peticionario invocó la causal de revocatoria directa del acto administrativo de adjudicación que se obtiene por medios ilegales. Sobre esta causal, el Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos:

"Sobre este punto de la revocación de los actos administrativos, es relevante señalar que el acto administrativo a que se refiere la parte final del inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso administrativo, es al acto ilícito, en el cual la expresión de voluntad del Estado nace viciada bien por violencia, por error o por dolo, no al acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del CCA, que habiéndose formado sin vicios en la manifestación de voluntad de la administración, pugna contra la Constitución o la ley.

"La formación del acto administrativo por medios ilícitos no puede obligar al Estado, por ello, la revocación se entiende referida a esa voluntad, pues ningún acto de una persona natural o jurídica ni del Estado, por supuesto, que haya ocurrido de manera ilícita podría considerarse



cómo factor de responsabilidad para su acatamiento. Ello explica porqué, en este caso, el acto administrativo de carácter particular puede ser revocado sin consentimiento del particular.

"Ahora bien, el hecho de que el acto administrativo se obtenga por medios ilegales puede provenir de la misma administración o del administrado o de un tercero, pues en eso la ley no hace diferencia. Pero además, el medio debe ser eficaz para obtener el resultado, ya que es obvio que si algún efecto se produce, éste debe provenir de una causa eficiente, como quiera que si esa causa no es eficiente el resultado no se le puede imputar a tal causa. El medio pues tiene que producir como resultado un acto administrativo viciado en su consentimiento, por vicios en la formación del acto administrativo y por esa vía es por lo que se puede llegar a la conclusión, se repite, de la revocación de tal acto, sin consentimiento del particular afectado, previa la tramitación del procedimiento señalado en el artículo 74 del CCA".

(...)

"Y en este punto, debe ser enfática la Sala en señalar, que es claro que no se trata de situaciones en las cuales la autoridad pública pueda intuir la ilegalidad de los medios usados para obtener o provocar el acto administrativo que se revoca, como quiera que debe darse una evidencia de ello. En esa medida, en la motivación del acto revocatorio la administración está obligada a dejar constancia expresa acerca de los elementos de juicio que la llevaron a tal conclusión, previo, se repite, la comunicación y citación del particular afectado, con el fin de que pueda defenderse de tal decisión, como lo prevé el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo. Resulta pertinente resaltar que además de la defensa en sede gubernativa, el administrado puede controvertir la decisión en sede contenciosa, si considera que la actuación de la administración lo ha lesionado en su derecho. (Destaca la Sala).

"Se requiere pues para revocar el acto administrativo de carácter particular, sin autorización escrita del administrado, como ya lo ha señalado la Sección Tercera de esta Corporación "que se trate de una abrupta abierta e Incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada (...)" (4). Entendida tal actuación ilícita, como se dijo en párrafos antecedentes, como un vicio en la formación de la voluntad de la administración, que bien puede ocurrir por error, fuerza o dolo (...)"².

De acuerdo con lo anterior, los "medios ilegales" que pueden dar lugar a la revocatoria directa del acto administrativo de adjudicación se configuran cuando la voluntad de la administración que ha proferido el acto, nace viciada por violencia, error o dolo que pueden provenir de parte del particular interesado, de la administración pública, o incluso de terceros. El medio ilegal debe encontrarse debidamente demostrado, es decir, que exista certeza acerca de su configuración.

² Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 19 de julio de 2002 N° 23001-23-31-000-19997-8732-02,

Revisada la documentación aportada y atendiendo a la jurisprudencia aplicable sobre la materia, en ningún aparte de la solicitud de revocatoria presentada, ni en los anexos de la misma, se encuentra probado que el acto administrativo de adjudicación fue expedido por la ANI como resultado de un medio ilegal o fraudulento, entendido este último como un vicio en la formación de la voluntad de la administración que ha sido originado por error, fuerza o dolo o producto de alguna falsedad documental provenientes de la administración pública, del administrado o de terceros.

Los argumentos expuestos así como las pruebas aportadas por el peticionario, hacen referencia a supuestos de hecho que no conducen a conclusiones irrefutables que demuestren el medio ilegal, así como a posibles conductas y no a hechos probados que le permitan a la entidad ejercer la facultad de revocatoria directa del acto de adjudicación. Por el contrario, las afirmaciones realizadas por el peticionario se basan en la existencia de presuntas irregularidades en la contratación del personal a cargo del proponente adjudicatario en contratos celebrados con la Agencia y con otras entidades públicas, lo que a la postre ha podido generar según su parecer, una inducción a error a los miembros del comité evaluador, y "(..) un posible delito de fraude procesal y/o una posible conducta oportunista la cual debe ser revisada al tenor de lo establecido en la ley 842 de 2003 por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones y/o el posible abuso del derecho para seguir siendo favorecido en los criterios de desempate. (...)"(subrayado fuera del texto - negrilla del texto Original)

Al respecto, es preciso señalar que la investigación, fallo y respectiva sanción que se deben adelantar ante eventuales conductas punibles como las enunciadas por el peticionario, se encuentra legalmente atribuida a Entes públicos con estas facultades, tales como, la Fiscalía y la Jurisdicción Penal o Disciplinaria.

La Agencia Nacional de Infraestructura delimita su actuar en los postulados constitucionales y legales de acuerdo al cumplimiento de sus finalidades y a las funciones que específicamente le han sido asignadas, basados en el principio constitucional de legalidad que rige el ejercicio del poder público, consistente en que el actuar de cualquier ejercicio del mismo debe adelantarse conforme a la ley vigente y de acuerdo a su jurisdicción, mas no respecto de las intenciones de las personas que ejercen esa potestad.

Bajo este postulado, no es cierto, como lo afirma el solicitante, que es deber de la Agencia adelantar verificaciones adicionales a las legalmente previstas.

por la ley para la selección de contratistas. La facultad de verificación con la que cuentan las Entidades públicas que adelantan procesos de selección no puede ser confundida con facultades investigativas, es decir, ante la inconsistencia de algún documento presentado en un proceso, la Agencia puede solicitar las aclaraciones necesarias tanto al proponente que lo presenta como a las Entidades Públicas o Privadas que intervienen en el mismo, y en caso de que se presenten posibles hechos que puedan ser considerados como delitos, los mismos deben ser informados a los organismos del Estado que tienen la finalidad de realizar las respectivas investigaciones e iniciar los respectivos juicios, para que así se determine la existencia o no de la conducta punible, y no como lo afirma el oferente decretar de oficio la ilegalidad de un documento.

Para el caso en concreto, la Agencia no evidencia de manera concreta ni siquiera sumaria, la comisión de posibles hechos punibles, sin embargo dará traslado de la solicitud de revocatoria y de las pruebas aportadas a las autoridades competentes para que se realicen las respectivas investigaciones.

Adicionalmente, sustenta la posible existencia de un medio ilegal o fraudulento por medio del cual se obtuvo la adjudicación del plurievocado concurso de méritos, en la certificación expedida por el Ministerio de trabajo por medio de la cual la empresa SESAC S.A. pudo acceder a los beneficios del artículo 24 de la Ley 361 de 1997, pues en su parecer, el comité evaluador desconoció que dicho certificado contiene una advertencia en la cual se indica que *"la presente certificación se encuentra limitada al control posterior que puede realizar este ministerio para verificar las condiciones inicialmente certificadas"*, lo cual significa que tiene un carácter contingente y que por ende, si las condiciones inicialmente certificadas han cambiado, SESAC S.A. no puede continuar utilizando tal certificado pues el mismo ha perdido los fundamentos fácticos sobre los cuales se expidió y le corresponde a la Agencia verificar la realidad actual de su contenido.

Al respecto, en primer lugar se debe recordar que la certificación expedida por el Ministerio de Trabajo y que fuere aportada por el integrante SESAC S.A. para efectos de ser considerado en la aplicación del criterio de desempate establecido en el subnumeral 6 del numeral 5.2 del pliego de condiciones, es un acto administrativo que como tal goza de la presunción de legalidad consagrada en el artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presunción en virtud de la cual se presume que todo acto administrativo ha sido expedido ajustado en un todo a la Constitución y a la ley, dicho en otras palabras, *"...consiste en considerar o dar como cierto que todo acto administrativo ha sido expedido de acuerdo con el ordenamiento jurídico, conforme a las reglas para su creación, tanto*

desde el punto de vista material, es decir, en relación con su contenido, como desde el punto de vista formal, esto es, en lo concerniente a sus elementos, la competencia, requisitos, trámites, oportunidad y demás aspectos adjetivos para su expedición de cada caso..."

En este orden de ideas, la certificación emitida por la Oficina de Trabajo conforme a la cual la Agencia verificó la acreditación del criterio de desempate que nos ocupa respecto de este y todos los proponentes que participaron en el concurso de méritos VJ-VGC-CM-013-2015, se presumen legales mientras no hayan sido anuladas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y por ende, a ellas debía atenderse la Agencia para la verificación del requisito correspondiente.

Siendo la certificación emitida por la Oficina de Trabajo y el formato 4 los documentos a través de los cuales el legislador y el pliego de condiciones del concurso de méritos VJ-VGC-CM-013-2015 regularon la forma de acreditar la vinculación del personal en condición de discapacidad, resultaba improcedente que en desarrollo del proceso de verificación y evaluación de las ofertas así presentadas, la entidad efectuara verificaciones adicionales tendientes a verificar la realidad actual de su contenido, verificaciones adicionales que jamás fueron solicitadas en el curso del proceso de evaluación de las ofertas y que en todo caso, también resultan improcedentes en esta instancia, pues tal y como lo ha señalado la jurisprudencia sobre la materia, no es suficiente con "intuir" la ilegalidad de los medios usados para obtener el acto administrativo cuestionado sino que se debe estar en presencia de una "abrupta abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta **debidamente probada**", elementos esenciales para dar aplicación a la figura descrita que se echan de menos en la solicitud de revocatoria presentada por el CONSORCIO CJE POSSO.

Así mismo, cabe resaltar que en aplicación de lo señalado en el numeral 2 del artículo 24 de la ley 80 de 1993, durante el proceso de selección los proponentes tuvieron la oportunidad de conocer y controvertir la totalidad de la información incorporada en las propuestas, entre ellas, la documentación aportada por todos los proponentes para efectos de ser considerados en la aplicación del criterio de desempate relacionado con la vinculación de personal en condición de discapacidad, etapa del proceso durante la cual no se recibió ninguna observación relacionada con la acreditación de dicho requisito por parte de algún oferente.

Al respecto, debe recordarse que el proceso de selección de contratistas es un procedimiento reglado, con unos términos y etapas claramente definidos que en virtud del principio de economía obligan tanto a la administración como a los administrados a establecer y cumplir los procedimientos y etapas

estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la oferta más favorable, términos que al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, son preclusivos y perentorios para las diferentes etapas del proceso de selección. Sobre el particular, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que:

(...) 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"³.

Así las cosas, la figura jurídica de la revocatoria directa del acto administrativo de adjudicación no es una instancia adicional para que los proponentes puedan manifestar las observaciones o inconformidades que tengan en relación con la documentación aportada en las ofertas o la calificación efectuada por la entidad durante el proceso de contratación, pues el acto de adjudicación es por definición irrevocable, y es durante las etapas del proceso de selección expresamente previstas en la ley y en el pliego de condiciones para tal efecto, aquellas durante las cuales los proponentes deben controvertir las propuestas o los informes de evaluación elaborados por el Comité Evaluador, oportunidad que una vez terminada, no puede revivirse al amparo de la figura de la revocatoria directa consagrada en el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007.

En este orden de ideas, la Agencia no encuentra razonable que si el proponente CONSORCIO CJE POSSO evidencio alguna posible irregularidad o falsedad en el actuar de los demás proponentes, esta se manifieste con posterioridad a las oportunidades procesales previstas en el pliego de condiciones para el efecto, y más cuando el consorcio que usted representa se encuentra ubicado en el segundo orden de elegibilidad, lo que denota un comportamiento completamente contrario al que quiere destacar en su escrito, refiriéndose a "colaborador de la administración". Es necesario que la colaboración de los proponentes con las entidades públicas en el desarrollo de sus cometidos estatales se materialice dentro de las etapas procesales previstas para ello y aportando pruebas fehacientes y contundentes, a fin de lograr transparencia y celeridad en las actuaciones que deben regir el proceso de selección. Menos aún podrán tenerse en cuenta si el proponente contaba con argumentos que pudieran modificar la posición de la Entidad y no se presentaron oportunamente, lo cual podría considerarse, incluso,

³ Consejo de Estado, sentencia del 21 de abril de 2004, Expediente 12.960.

que es una conducta que pudiera transgredir los principios de "lealtad procesal" y "buena fe". Cabe advertir que uno de los principios consagrados en el estatuto contractual y que también rige el contenido del Pliego de Condiciones, es el de la economía, en virtud del cual, conforme lo establece el numeral 1º del artículo 25, que en su tenor dice:

"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"

Lo anterior ha sido expuesto con claridad meridiana por el Consejo de Estado, así:

"La exigencia prevista en el estatuto anterior, no difería para nada de lo que sucede hoy en día, pues, 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."⁴

Y fallo posterior puntualizó:

"Estos plazos, que corresponden a las distintas etapas del proceso de selección, son, como lo consagra el numeral 1º del artículo 25 del Estatuto Contractual, perentorios y preclusivos. Perentorio, significa "Decisivo o concluyente"; según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Y el "término perentorio", significa "El improrrogable, cuyo transcurso extingue o cancela la facultad o el derecho que durante él no se ejercitó". Por su parte, preclusivo significa, según el mismo diccionario, "Que causa o determina preclusión"; y a su vez, preclusión, es definido como "carácter del proceso, según el cual el juicio se divide en etapas, cada una de las cuales clausura la anterior sin posibilidad de replantear lo ya decidido en ella". De acuerdo con las definiciones anotadas, para la Sala no queda duda alguna de que el legislador, al establecer que los términos o plazos de los procesos de selección de contratistas en materia de contratación estatal son perentorios y preclusivos, quiso imprimirles obligatoriedad, de tal manera que, el funcionario encargado de decidir si

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 21 de abril de 2004, expediente 12960, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

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 legalmente prorrogado, en los términos que la ley autoriza hacerlo, so pena de tomar una decisión viciada, por ilegal.

(b) ~~preclusivos y perentorios.~~

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."5 (Resaltado fuera de texto)

En ese sentido, su silencio durante las etapas procesales para formular observaciones en concurso de méritos que nos ocupa, es cuando menos llamativo y resulta aún más paradigmática la forma en que hoy pretende que la Entidad le dé efectos a una interpretación respecto de los criterios de desempate, que le resulta afecta a sus intereses, aun cuando la disposición no sufrió reproche alguno en las etapas procesales correspondientes.

Siendo claro que no se demostró que el acto administrativo fuese obtenido de manera ilegal, pues su discusión se limitó a refutar con hipótesis y posibles irregularidades en la contratación de personal, la aplicación de los criterios de desempate realizada por la Agencia durante la etapa de evaluación del proceso de selección, la revocatoria solicitada resulta a todas luces improcedente.

En este orden de Ideas, respecto a su solicitud se indica lo siguiente:

1. Medida Cautelar

No se acoge la solicitud del peticionario teniendo en cuenta que la solicitud de revocatoria se está resolviendo de plano en este documento.

2. Revocatoria directa del acto de adjudicación.

⁵ Sentencia del 3 de mayo de 2007, Expediente 16209, C.P. Ramiro Saavedra.

Se niega la solicitud de revocatoria directa del acto de adjudicación por los argumentos expuestos, ya que no se encuentra probada ninguna de las causales que permitirían de manera excepcional, al tenor de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, la revocatoria directa del acto administrativo de adjudicación.

3. Aplicación del inciso final del numeral 12 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

Teniendo en cuenta que se niega la solicitud de revocatoria directa del acto de adjudicación, la Agencia no se pronunciara sobre este aspecto.

4. "En caso que la ANI considere que los pliegos de condiciones quedaron mal confeccionados y que no existe claridad jurídica de la forma como se debe contratar el personal de los consorcios y uniones temporales, proceder a declarar la terminación anormal del proceso de selección de la referencia. Y adicionalmente iniciar las investigaciones pertinentes mediante la Oficina de control Interno de la ANI, a los funcionarios que participaron en la eta pre-contractual, si es que se evidencia que se violentó el principio de planeación establecido en la Ley 80 de 1993.

La Agencia considera que el pliego de condiciones contó con la claridad necesaria y suficiente para que los participantes comprendieran los mismos y presentaran las propuestas de acuerdo con las exigencias allí previstas y en la normatividad aplicable, por lo anterior no se encuentra procedente su solicitud.

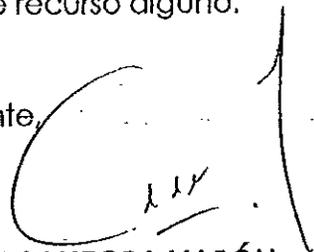
5. Proceder con la información que reposa en la ANI y en la documentación aportada en esta solicitud, con el fin de si lo consideran pertinente trasladar copia ante los entes de Control, para que se investiguen las actuaciones de los representantes de las firmas SESAC y de Grupo Posso SAS que son los particulares empleadores que se están beneficiando de lo establecido en el artículo 24 de la Ley 361 de 1997.

La Agencia considera pertinente esta solicitud en el sentido de remitir copia de la solicitud de revocatoria y sus anexos, así como de los demás documentos pertinentes del proceso, a la Fiscalía General de la Nación para poner en conocimiento del ente investigativo las posibles conductas punibles señaladas por el representante del consorcio CJE POSSO.

✓

En los términos del artículo 67 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se notificará personalmente el contenido de la presente decisión al representante o apoderado del CONSORCIO CJE POSSO, informándole que contra la misma no procede recurso alguno.

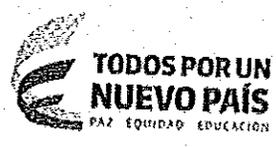
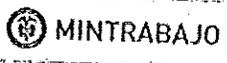
Cordialmente,



ALFREDO BOCANEGRA VARÓN
Vicepresidente Jurídico
Agencia Nacional de Infraestructura

Revisó: Gabriel E. del Toro Benavides – Coordinador GIT Contratación
Revisó: Juan Manuel Aza/ Experto G3-08/Asesor/ Vicepresidencia Jurídica
Proyectó: Lisette Martínez, Ricardo Pérez, Magda Ojeda – Abogados GIT Contratación.

497
72
MINISTERIO DEL TRABAJO
BOGOTÁ



7211000 - 201919

Oficina: BOGOTÁ D.C.
Departamento: BOGOTÁ D.C.
Código Postal: 110311000
Envío: YG1039333900

Bogotá, D.C., Octubre 20 de 2015

Urgencia: 2015 - Consecutivo: R-2097
Sede: GRUPO POSSO
Fecha de Radicación: 23/10/2015-03:30 PM
Asunto: CONTESTACION DERECHO DE PETICION
Remitente: MINISTERIO DE TRABAJO (8381162263)
Persona que Firma: ROMAN ERNESTO DIAZ JINEZ
Radicator: MARIA DEL PILAR MURCIA

ESTE RECIBIDO NO SIGNIFICA ACEPTACION

GRUPO POSSO S.A.
Número Recibo Bogotá
GRUPO POSSO S.A.
Dirección: TRANSVERSAL 60 TORRE B
58 OF 613
Ciudad: BOGOTÁ D.C.
Departamento: BOGOTÁ D.C.
Código Postal:
Fecha Pre-Admisión:
22/10/2015 10:42:51

Señor
HUGO ALFREDO POSSO MONCADA
Representante Legal
GRUPO POSSO S.A.S
Transversal 60 (Avenida Suba) No. 115-58 Oficina 613 Torre B Centro Ilarco
Bogotá D.C.

ASUNTO: CONTESTACION DERECHO DE PETICIÓN
Radicado: No. 168530 Septiembre de 2015 recibido Octubre 2015

Respetado Señor POSSO MONCADA:

Dando respuesta al Derecho de Petición del asunto, el cual se transcribe de manera textual lo consignado en él y donde el Peticionario requiere:

1. Se realice el Control Posterior al Certificado de personas con Discapacidad que se expidió el 13 de Mayo del 2015 a la Firma SESAC S.A Nit 800.064.761-3 , con el fin de establecer si cumplía antes de la fecha de adjudicación del concurso de méritos.
2. Se apliquen las sanciones por parte de la Coordinación del grupo de trámites y atención al ciudadano de la Oficina de la territorial de Bogotá D.C., conforme lo establecen los actos administrativos que para tal fin dispongan en el Ministerio del Trabajo. Conjuntamente se proceda a enviar copias a los entes de control, en el caso que la firma SESAC S.A. Haya incurrido en conductas oportunistas y/o posible delito de fraude procesal y/o abuso del derecho, realizando el acto administrativo de las actuaciones que le competen a la oficina Territorial del Ministerio del Trabajo de Bogotá D.C, y adicionalmente informar a la Agencia nacional de Infraestructura - ANI
3. Solicita copia de los oficios con sus anexos de las comunicaciones que la Coordinación del grupo de Trámites y Atención al Ciudadano de la Oficina Territorial de Bogotá D.C, Ministerio del Trabajo Adelante tanto de los memorandos Internos y Comunicaciones con la oficina Jurídica del Ministerio del Trabajo, como de las comunicaciones a entidades como Ministerio del trabajo a Nivel central, Procuraduría General de la Nación y Fiscalía general de la Nación y la Agencia Nacional de Infraestructura- ANI.

Se proceda, de conformidad con el resultado de lo anterior, a aplicar las debidas sanciones y se informe a la Agencia Nacional de Infraestructura sobre las posibles faltas encontradas por su Coordinación y se defina la procedencia o no de la invalidez del certificado actualmente vigente, si proceden nuestras observaciones debidamente sustentadas.

7

4. Se emita un comunicado mediante los medios de comunicacion mas relevantes impresos, radiales y de Television que se difunden en la Ciudad de Bogota D.C, por parte de la Coordinacion del grupo de Tramites y Atencion al Ciudadano de la Oficina Territorial de Bogota D.C del Ministerio del Trabajo y adicionalmente informar por escrito debidamente motivadas estas comunicaciones a la Alcaldia Mayor de Bogota D.C, a las Alcaldias locales y a las entidades Estatales de mayor relevancia de la Ciudad de Bogota., en donde se reitera a las entidades estatales que no es posible contratar personal a nombre de consorcios o uniones temporales. De igual forma a las entidades prestadoras de salud, ARL, pensiones y a las superintendencias que regulan estas entidades indicando que no pueden aceptar afiliaciones a nombres de consorcios o uniones temporales.
5. Enviar copias a los Entes de control, para que se investiguen las actuaciones de los representantes de las firmas SESAC y de DEIGMA S.A.S, que son los particulares empleadores que se estan beneficiando de lo establecido en el artículo 24 de la Ley 361 de 1997, en forma no acorde con dicha norma.
6. Copia de los memorandos internos y/o comunicaciones del Ministerio de trabajo -Nivel Central y de la Coordinacion del grupo de Tramites y Atencion al Ciudadano de la oficina Territorial de Bogota D.C, del Ministerio del Trabajo. En los cuales se entablece la metodología empleada y/o Actos Administrativos mas recientes y en los cuales se dan los lineamientos para la forma como se deben certificar a los particulares empleadores que quieren acceder a los beneficios establecidos en el articulo 24 de la Ley 361 de 1997. Estos ya sean admitidos por la oficina asesora Juridica del Ministerio de Trabajo y/o la Direccion de derechos Fundamentales del Ministerio de Trabajo y/o El Ministro de Trabajo y/o los Viceministros de Trabajo que reposan en su Coordinacion.
7. Se me informe del numero de Inspectores de Trabajo que desde el 1 enero de 2014 hasta el 31 de agosto 2015 tienen a su cargo la responsabilidad de realizar visitas a las empresas para constatar el cumplimiento de lo establecido en el articulo 24 de la Ley 361 de 1997; detallando el numero de Inspectores que han laborado mes a mes (se requiere determinar el numero exacto de Inspectores por cada mes que realizan las visitas en los 20 meses solicitados en el presente derecho de peticion) y la forma de contratacion como figura en la nomina del Ministerio de Trabajo o prestaciones de servicios o cual modalidad de contratacion tienen los Inspectores de Trabajo que certifican a las empresas que quieren acceder a los beneficios de la Ley 361 de 1997.
8. Copia de los Memorandos internos y/o comunicaciones y/o actos administrativos emitidos en los ultimos 5 años que reposan en poder de la Coordinacion del Grupo de Tramites y Atencion al Ciudadano en la Oficina Territorial de Bogota D.C del Ministerio del trabajo, de la forma como deben controlar los Inspectores del Trabajo, en las visitas efectuadas a los particulares empleadores de la manera como verifican el numero de personas con discapacidad y la totalidad de la nomina del particular empleador que quiere acceder a los beneficios de la Ley 361 de 1997 y la forma como se debe controlar el personal en el posible caso contrario a la normatividad vigente en esta materia en la cual estas firmas que se benefician de la Ley 361 de 1997 no contratan el personal en su nomina, sino a nombre los consorcios y uniones temporales.
9. Dado que los Consorcios y Uniones Temporales no tienen personería Jurídica, se requiere concepto expreso y debidamente motivado de la forma como la Coordinacion del Grupo de Tramites y Atencion al Ciudadano de la Oficina Territorial de Bogota D.C del Ministerio del Trabajo, verifica que los particulares empleadores que se benefician de la ley 361 de 1997, no estan contratando a nombre de los proponentes plurales, ni realizan ninguna forma de tercerizacion para evadir el aumento de sus nominas cada vez que se ganan contratos por estos beneficios y por ende evaden su obligacion de contratar personas con discapacidad, lo cual es al final el espiritu de la ley 361 de 1997.

Analizadas las 18 pretensiones formuladas por el Peticionario, cabe aclarar lo siguiente:

Que la Ley 1577 del 30 de Junio del 2015, establece en su Artículo 24 informaciones y Documentos reservados, de los cuales en el paragrafo Unico, reza: Parágrafo. Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, íl enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información.

De lo cual el Peticionario NO demuestra, ni aporta documento alguno que lo Autorice para tener acceso a las pretensiones de los puntos 11, 12, 13 y 16. Lo cual vulnera el precitado artículo.

Se observa que el Peticionario Representante Legal de la Firma "GRUPO POSSO S.A.S, tiene controversias con la Firma SESAC S.A, como resultado de un Concurso de méritos Abierto No.V3-VGC-CM-013-2015, según la referencia del escrito CCIO-CP-002-2015 en el cual presenta la Petición, y además enfatiza sobre el Consorcio GESAC, integrado por las Firmas "Gestión Integral del Suelo SL Colombia ML y la Firma SESAC S.A", Ocupando el Primer Puesto en el orden de elegibilidad de las propuestas. Según consta en los documentos de la audiencia de adjudicación. Y que el interés Jurídico que le asiste es que al quedar en segundo orden de elegibilidad en el concurso de méritos de la referencia, le soporta el derecho de indagar y obtener las pruebas para posteriormente realizar las denuncias pertinentes ante los entes de control por posibles conductas oportunistas y/o el posible delito de fraude procesal y/o abuso del derecho por parte de la Firma SESAC S.A, al inducir a error a los funcionarios del Ministerio del Trabajo de la territorial de Bogotá D.C y a los funcionarios de la ANI.

Sobre el particular cabe aclarar al Peticionario, como lo demuestra en la referencia su controversia con la otra firma consultora, y en las 18 pretensiones del derecho de Petición, al solicitar enviar copias a los entes de control, en el caso que la firma SESAC S.A. Haya incurrido en conductas oportunistas y/o posible delito de fraude procesal y/o abuso del derecho, realizando el acto administrativo de las actuaciones que le competen a la oficina Territorial del Ministerio del Trabajo de Bogota D.C, y adicionalmente informar a la Agencia nacional de Infraestructura -ANI

Se Acalara: Que la Mision del Ministerio del Trabajo es Formular, adoptar y orientar la política pública en materia laboral que contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos, para garantizar el derecho al trabajo decente, mediante la identificación e implementación de estrategias de generación y formalización del empleo; respeto a los derechos fundamentales del trabajo y la promoción del diálogo social y el aseguramiento para la vejez. Y no la de Ejercer Averiguaciones o Investigaciones que conlleven a Determinar Conductas Oportunistas, Delitos de Fraudes procesales y de abusos del derecho, los cuales son competencia de Instancias Judiciales.

También que las Funciones de la Coordinación del Grupo de Atención al Ciudadano y tramites, están establecidas en el artículo 2 literal a) de la Resolución 2143 del 2014. En lo que se refiere al asunto principal del actual Derecho de Petición. La Resolución 2143 del 2014 en el numeral 23 le atribuye como función a la Coordinación del Grupo de Atención al Ciudadano y Tramites, "Certificar que el empleador tiene por lo menos un mínimo un 10% de los empleados en condiciones de discapacidad, para hacerse acreedor a los beneficios establecidos por la Ley".

Luego teniendo en cuenta la controversia demostrada por el peticionario, cabe aclararle que los Inspectores del trabajo y Seguridad, del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites, funcionarios del Ministerio del Trabajo, de Acuerdo al Consejo de Estado ha establecido reiteradamente de conformidad con el numeral 1 del artículo 486 del C.S.T, no estamos facultados para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión este atribuida a los jueces.

Por lo anterior La Coordinación del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites, como lo menciona, enfatiza y reitera en mayúscula en repetidas ocasiones el Peticionario en el derecho de Petición, lo cual se asemeja a un Derecho de Petición irrespetuoso como lo establece la ley 1577, Solo está facultado para expedir una Constancia y/o Certificado y no tiene nada que ver en procesos licitatorios, concursos de méritos, procesos de escogencia o selección para contratación ni de consultorías, ni interventorías, ni de personal. De lo cual es facultativa la Ley 80 de 1993 y NO de la Coordinación del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites, y Normas laborales que lo rigen, como lo pretende hacer valer el Peticionario. Comentario que hago haciendo uso al derecho de Contradicción y Defensa, que me asiste. Art 29 C.N.

Presentadas las anteriores aclaraciones, damos respuesta a los puntos de las pretensiones dadas en el Derecho de Petición, por el Peticionario. De la siguiente manera:

1. En lo que respecta al control posterior de la Constancia expedida el día 13 de mayo del 2015 por la Coordinación del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites a la firma SESAC S.A, según solicitud realizada por radicado 73399 del 20 de Abril del 2015. Se procederá en cumplimiento al numeral 3 dado en las Advertencias de la Constancia, a verificar las condiciones inicialmente certificados, dando traslado al Grupo de PIVC de la Territorial de Bogota D.C, para que de conformidad al literal c) de la Resolución 2143 del 2014 proceda a efectuar la Actividad de Prevención en la verificación de lo consignado en los tres puntos de la constancia expedida.
2. Como se dijo en la aclaración, no es competencia de este Ente Ministerial adelantar averiguaciones o investigaciones, que conlleven a determinar si se presentaron presuntas conductas oportunistas y/o posible delito de fraude procesal y/o abuso del derecho. Cuando existen Instancias Judiciales, para ello.
3. NO es competencia, ni está estipulado en las funciones de la Coordinación del grupo de Atención al Ciudadano y Trámites, de la Dirección Territorial de Bogota Ministerio del Trabajo, reiterar a las entidades estatales que no es posible contratar personal a nombre de consorcios o uniones temporales. De igual forma a las entidades prestadoras de salud, ARL, pensiones y a las superintendencias que regulan estas entidades indicando que no pueden aceptar afiliaciones a nombres de consorcios o uniones temporales. Por lo que no es posible acceder a la pretension manifestada por el Peticionario.
- 4 Y 5. Esta Dependencia de la Dirección Territorial de Bogota, NO tiene certeza de lo manifestado por el Peticionario respecto a que las actuaciones de los representantes de las firmas SESAC y de DEIGMA S.A.S, que son los particulares empleadores que se estan beneficiando de lo establecido en el articulo 24 de la Ley 361 de 1997, en forma no acorde con dicha norma. Por lo que no podría afirmar o solicitar investigación alguna ante los Entes de Control

Analizadas las 18 pretensiones formuladas por el Peticionario, cabe aclarar lo siguiente:

Que la Ley 1577 del 30 de Junio del 2015, establece en su Artículo 24 informaciones y Documentos reservados, de los cuales en el paragrafo Unico, reza: Parágrafo. Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, la enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información.

De lo cual el Peticionario NO demuestra, ni aporta documento alguno que lo Autorice para tener acceso a las pretensiones de los puntos 11, 12, 13 y 16. Lo cual vulnera el precitado artículo.

Se observa que el Peticionario Representante Legal de la Firma "GRUPO POSSO S.A.S, tiene controversias con la Firma SESAC S.A, como resultado de un Concurso de méritos Abierto No.V3-VGC-CM-013-2015, según la referencia del escrito CCIO-CP-002-2015 en el cual presenta la Petición, y además enfatiza sobre el Consorcio GESAC, integrado por las Firmas "Gestión Integral del Suelo SL Colombia ML y la Firma SESAC S.A", Ocupando el Primer Puesto en el orden de elegibilidad de las propuestas. Según consta en los documentos de la audiencia de adjudicación. Y que el interés Jurídico que le asiste es que al quedar en segundo orden de elegibilidad en el concurso de méritos de la referencia, le soporta el derecho de indagar y obtener las pruebas para posteriormente realizar las denuncias pertinentes ante los entes de control por posibles conductas oportunistas y/o el posible delito de fraude procesal y/o abuso del derecho por parte de la Firma SESAC S.A, al inducir a error a los funcionarios del Ministerio del Trabajo de la territorial de Bogotá D.C y a los funcionarios de la ANI.

Sobre el particular cabe aclarar al Peticionario, como lo demuestra en la referencia su controversia con la otra firma consultora, y en las 18 pretensiones del derecho de Petición, al solicitar enviar copias a los entes de control, en el caso que la firma SESAC S.A. Haya incurrido en conductas oportunistas y/o posible delito de fraude procesal y/o abuso del derecho, realizando el acto administrativo de las actuaciones que le competen a la oficina Territorial del Ministerio del Trabajo de Bogotá D.C, y adicionalmente informar a la Agencia nacional de Infraestructura -ANI

Se Acalara: Que la Mision del Ministerio del Trabajo es Formular, adoptar y orientar la política pública en materia laboral que contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos, para garantizar el derecho al trabajo decente, mediante la identificación e implementación de estrategias de generación y formalización del empleo; respeto a los derechos fundamentales del trabajo y la promoción del diálogo social y el aseguramiento para la vejez. Y no la de Ejercer Averiguaciones o Investigaciones que conlleven a Determinar Conductas Oportunistas, Delitos de Fraudes procesales y de abusos del derecho, los cuales son competencia de Instancias Judiciales.

También que las Funciones de la Coordinación del Grupo de Atención al Ciudadano y tramites, están establecidas en el artículo 2 literal a) de la Resolución 2143 del 2014. En lo que se refiere al asunto principal del actual Derecho de Petición. La Resolución 2143 del 2014 en el numeral 23 le atribuye como función a la Coordinación del Grupo de Atención al Ciudadano y Tramites, "Certificar que el empleador tiene por lo menos un mínimo un 10% de los empleados en condiciones de discapacidad, para hacerse acreedor a los beneficios establecidos por la Ley".

Luego teniendo en cuenta la controversia demostrada por el peticionario, cabe aclararle que los Inspectores del trabajo y Seguridad, del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites, funcionarios del Ministerio del Trabajo, de Acuerdo al Consejo de Estado ha establecido reiteradamente de conformidad con el numeral 1 del artículo 486 del C.S.T, no estamos facultados para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión este atribuida a los jueces.

Por lo anterior La Coordinación del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites, como lo menciona, enfatiza y reitera en mayúscula en repetidas ocasiones el Peticionario en el derecho de Petición, lo cual se asemeja a un Derecho de Petición Irrespetuoso como lo establece la ley 1577, Solo está facultado para expedir una Constancia y/o Certificado y no tiene nada que ver en procesos licitatorios, concursos de méritos, procesos de escogencia o selección para contratación ni de consultorías, ni interventorías, ni de personal. De lo cual es facultativa la Ley 80 de 1993 y NO de la Coordinación del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites, y Normas laborales que lo rigen, como lo pretende hacer valer el Peticionario. Comentario que hago haciendo uso al derecho de Contradicción y Defensa, que me asiste. Art 29 C.N.

Presentadas las anteriores aclaraciones, damos respuesta a los puntos de las pretensiones dadas en el Derecho de Petición, por el Peticionario. De la siguiente manera:

1. En lo que respecta al control posterior de la Constancia expedida el día 13 de mayo del 2015 por la Coordinación del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites a la firma SESAC S.A, según solicitud realizada por radicado 73399 del 20 de Abril del 2015. Se procederá en cumplimiento al numeral 3 dado en las Advertencias de la Constancia, a verificar las condiciones inicialmente certificados, dando traslado al Grupo de PIVC de la Territorial de Bogota D.C, para que de conformidad al literal c) de la Resolución 2143 del 2014 proceda a efectuar la Actividad de Prevención en la verificación de lo consignado en los tres puntos de la constancia expedida.
2. Como se dijo en la aclaración, no es competencia de este Ente Ministerial adelantar averiguaciones o investigaciones, que conlleven a determinar si se presentaron presuntas conductas oportunistas y/o posible delito de fraude procesal y/o abuso del derecho. Cuando existen Instancias Judiciales, para ello.
3. NO es competencia, ni está estipulado en las funciones de la Coordinación del grupo de Atención al Ciudadano y Trámites, de la Dirección Territorial de Bogota Ministerio del Trabajo, reiterar a las entidades estatales que no es posible contratar personal a nombre de consorcios o uniones temporales. De igual forma a las entidades prestadoras de salud, ARL, pensiones y a las superintendencias que regulan estas entidades indicando que no pueden aceptar afiliaciones a nombres de consorcios o uniones temporales. Por lo que no es posible acceder a la pretension manifestada por el Peticionario.
- 4 Y 5. Esta Dependencia de la Dirección Territorial de Bogota, NO tiene certeza de lo manifestado por el Peticionario respecto a que las actuaciones de los representantes de las firmas SESAC y de DEIGMA S.A.S, que son los particulares empleadores que se estan beneficiando de lo establecido en el artículo 24 de la Ley 361 de 1997, en forma no acorde con dicha norma. Por lo que no podría afirmar o solicitar investigación alguna ante los Entes de Control

De hechos que no han sido comprobados, que corresponden a procesos licitatorios o de concursos de méritos que no han sido manejados por esta Dependencia del Ente Ministerial, No son del resorte de nuestras funciones y que son Competencia de la Entidad donde los Ofertantes participaron, y decretaron el orden de elegibilidad dentro del proceso selectivo.

- 6- Respecto a la Metodología empleada, debo ilustrar que la Constancia expedida por la Coordinación Grupo de Atención al Ciudadano y Tramites, de la Dirección Territorial de Bogota del Ministerio de Trabajo, es un formato y/o aplicativo que esta instituido en el Sistema Integrado de Gestión de Calidad, con código de verificación de barras. Para su ingreso requiere clave específica y permiso especial para su uso. Es una proforma establecida, que presenta opciones frente a lo establecido en la ley 361 de 1997, respecto a si cumple o no cumple con los artículos 24 y 31 de la Precitada Ley. Que rezan: ARTÍCULO 24. Los particulares empleadores que vinculen laboralmente personas con limitación tendrán las siguientes garantías: a) A que sean preferidos en igualdad de condiciones en los procesos de licitación, adjudicación y celebración de contratos, sean estos públicos o privados si estos tienen en sus nóminas por lo menos un mínimo del 10% de sus empleados en las condiciones de discapacidad enunciadas en la presente ley debidamente certificadas por la oficina de trabajo de la respectiva zona y contratados por lo menos con anterioridad a un año; igualmente deberán mantenerse por un lapso igual al de la contratación; y al ARTÍCULO 31. Los empleadores que ocupen trabajadores con limitación no inferior al 25% comprobada y que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios, tienen derecho a deducir de la renta el 200% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados durante el año o período gravable a los trabajadores con limitación, mientras esta subsista.

En cumplimiento al Artículo 23 de la Resolución 2143 de 2014, que otorga las funciones a la Coordinación del Grupo de Atención al Ciudadano y Tramites de la Dirección territorial Bogota Ministerio del Trabajo. Esta Coordinación, con el Inspector de Trabajo y Seguridad Social Adscrito a la misma, revisa, analiza y verifica el cumplimiento de los artículos 24 y 31 de la Ley 361 de 1997 de la documentación debidamente radicada en la oficina de Correspondencia, por el solicitante. Y bajo el principio de presunción de buena fe, de la veracidad de la documentación, una vez levantada el acta de verificación de documentación por parte del Inspector de Trabajo asignado para adelantar el trámite y firmada por él, la Coordinación procede a la expedición de la Constancia, firmando la misma. Estableciendo en Ella, como lo indica el formato en el numeral 3 de advertencias, que se encuentra limitada a control posterior que puede realizar este Ministerio para verificar las condiciones inicialmente certificadas (artículos 24 y 31 de la ley 361 de 1997). Anexo fotocopias de las mismas.

- 7. En lo que respecta a este punto cabe precisar que esta Coordinación no cuenta con la información solicitada por el peticionario, en razón a que para el año 2014 hasta marzo del 2015, el actual Coordinador no había sido asignado. De Marzo del 2015 a Agosto del 2015, Los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social adscritos al grupo de Atención al Ciudadano y Tramites que han sido asignados para manejar el tema de Certificados de empresas que tienen a cargo personas discapacitadas, son los Doctores: Mauricio Claros, quien fue traslado posteriormente al grupo de RCC y el Ing. Hugo Fernando Amaya. Entre el lapso de tiempo entre los dos, por Directriz de la Directora Territorial fueron asignados

los Inspectores de Trabajo adscritos al Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites, por el volumen de trabajo y solicitudes represadas teniendo en cuenta que entre el mes de Octubre del 2014 a Marzo del 2015, NO Hubo Coordinador.

8. Tener en cuenta lo expresado en el punto anterior.
9. NO es competencia del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites, la verificación e Investigación sobre Intermediación o Tercerización.
10. Se explicó la metodología a seguir en el punto 6. Se reitera lo indicado en el punto 9.
11. Y 12. Respecto a estos puntos nos remitimos al parágrafo único del artículo 2 de la Ley Estatutaria 1581 del 2012, que dice: Parágrafo. Los principios sobre protección de datos serán aplicables a todas las bases de datos, incluidas las exceptuadas en el presente artículo, con los límites dispuestos en la presente ley y sin reñir con los datos que tienen características de estar amparados por la reserva legal. En el evento que la normatividad especial que regule las bases de datos exceptuadas prevea principios que tengan en consideración la naturaleza especial de datos, los mismos aplicarán de manera concurrente a los previstos en la presente ley.

13- se reitera lo informado en el punto 7, y lo señalado en los puntos 11 y 12.

14. Se reitera lo informado en el punto 7, se adjunta fotocopia de la Constancia del 12 de Noviembre del 2014 y de la Constancia del 13 de Mayo de 2015 expedida a la Firma SESAC S.A. Se reitera lo expresado en los puntos 11 y 12, y se le solicita al Peticionario que para acceder a la pretensión del punto 15, debe demostrar su Interés Legítimo Jurídico.

16. Respecto a este punto, se debe aclarar que la solicitud que se hace ante la Dirección territorial de Bogotá –Grupo Atención al Ciudadano y Trámites del Ministerio del trabajo, es un TRÁMITE. Para que se expida una Constancia y/o Certificación. Que para su expedición en cumplimiento a la Ley 361 de 1997, El Inspector del Trabajo debe verificar lo estipulado en el ARTÍCULO 31. Los empleadores que ocupen trabajadores con limitación no inferior al 25% comprobada. Luego se verifica la documentación presentada, donde la calificación de primera o segunda oportunidad debe ser expedida por un Ente de Salud, debidamente legalizada. O también se tiene en cuenta la calificación dada por las Juntas Regionales de calificación de Invalidez o la Junta nacional de Calificación de Invalidez, que son Organismos adscritos al Ministerio del Trabajo. De conformidad a la Ley 1562 de 2012. Luego la Calificación es avalada por los médicos de las Juntas.

17. Como medida Preventiva La Coordinación del Grupo de atención al Ciudadano y Trámites de la Dirección territorial de Bogotá del Ministerio del Trabajo, previniendo la situación de que se dé una duplicidad de un mismo Discapacitado figurando en una o varias Empresas o Firmas que gestionan su solicitud de la Constancia y/o Certificado de empresa empleadora de Discapacitado, desde el mes de Marzo de 2015, que asumió su función, ordeno la creación de una Base de datos donde se registren los Nombres de las Personas Discapacitadas y las Empresas en las que han sido contratadas. Base esta que a la fecha está siendo llevada por el Inspector del Trabajo que fue asignado para el manejo y expedición de las constancias y/o Certificados, que tratan sobre el asunto. Estas



constancias las expiden también las Otras Territoriales del Ministerio de acuerdo a su Jurisdicción.

18- respecto a este punto cabe aclararle de manera respetuosa al Peticionario que actuando dentro de la competencia que le atribuye la Ley 361 de 1997, para certificar el 10% de la nómina personal en discapacidad y el artículo 23 de la resolución No,2143 del 2014. No es competencia del Grupo de Atención al Ciudadano y tramites, determinar presuntas conductas oportunistas y/o posible delito de fraude procesal y/o abuso del derecho. Cuando existen Instancias Judiciales, para ello. Tampoco lo es la adjudicación de contratos, ni el manejo de procesos licitatorios o de concursos de meritos. Solo atendiendo las facultades dadas por el legislador se limita a expedir una Constancia y/o Certificación., desconociendo el uso que le el representante legal de la Firma, o quien haga sus veces. Y las Instituciones donde sera presentado.

De esta manera esperamos haber dado respuesta de fondo al Derecho de Petición formulado.

Cordialmente,

ROMAN ERNESTO DIAZ JIMENEZ
Coordinador Grupo Atención al Ciudadano y Trámites

Elaboró/Transcribió: R Díaz J.
Revisó/aprobó: R. Díaz J
Copia Procuraduría General de la Nación
Copia Fiscalía General de la Nación
Copia Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la Republica



7211000 - 202064

MEMORANDO

Bogotá D.C, Octubre 21 de 2015

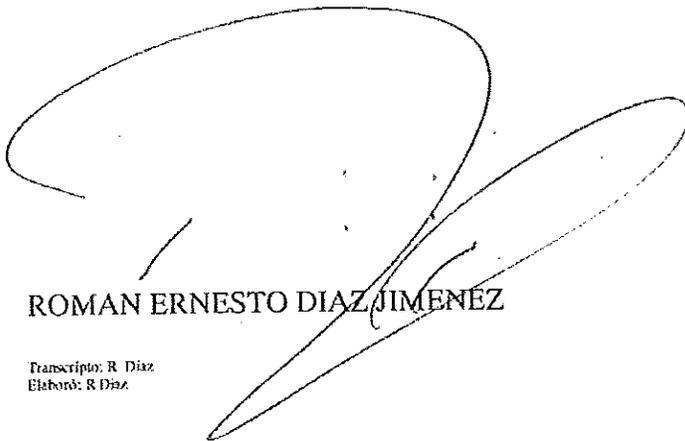
PARA : Dr. CESAR QUINTERO

COORDINADOR GRUPO PIVC

DE : COORDINADOR GRUPO ATENCION AL CIUDADANO Y TRÁMITES

ASUNTO: Solicitud visita preventiva cumplimiento Normas Laborales.

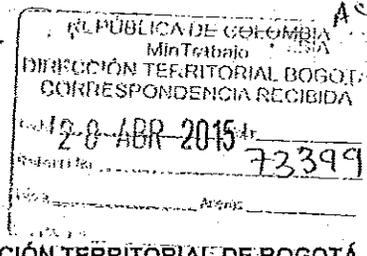
De manera atenta de conformidad al numeral 1 literal c) de la resolución 2143 de 2014 y al numeral 3 de la constancia del 13 de mayo del 2015 expedida por esta coordinación. Se solicita a su Coordinación se practique visita preventiva a la Empresa SESAC S.A para verificar las condiciones certificadas de acuerdo a los artículos 24 y 31 de la ley 361 de 1997. (Anexo expediente en fotocopia 47 folios).



ROMAN ERNESTO DIAZ JIMENEZ

Transcripto: R Diaz
Elaboró: R Diaz

Bogotá D.C., 28 de abril de 2015.
000-16-096




SESAC

Señores
MINISTERIO DEL TRABAJO - DIRECCIÓN TERRITORIAL DE BOGOTÁ
Atn: Doctor Carlos Andrés Quinonez
Coordinador Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites
Carrera 7 No. 32 - 63 piso 2.
Ciudad

SESAC S.A.

Cra 60 N° 102 A 87

Bogotá, Colombia

PBX: (571) 6216088

administrativa@sesac.com.co

comercial@sesac.com.co

ssa@sesac.com.co

Referencia: Renovación Certificado de discapacidad de SESAC S.A.

Asunto: Envío documentación requerida.

Apreciados Señores:

Con el fin de solicitar la renovación de discapacidad para la empresa SESAC S.A. con NIT. 800.064.761-3, se adjuntan los siguientes documentos:

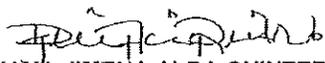
- Copia de Certificación de Discapacidad a nombre de la empresa SESAC S.A., con fecha de vencimiento el día 12 de mayo de 2015 en un (1) folio.
- Certificado de Existencia y Representación Legal en cinco (5) folios.
- Nómina del mes de marzo de 2015 en dos (2) folio.
- Relación de trabajadores en condición de discapacidad en un (1) folio.
- Fotocopia contratos suscritos de los trabajadores que se encuentran en condición de discapacidad en cuatro (4) folios.
- Fotocopia de los certificados de los trabajadores en condición de discapacidad en dos (2) folios.
- Copia de los pagos generados al sistema de seguridad social de los trabajadores en condición de discapacidad de octubre de 2.014 a marzo de 2.015 en doce (12) folios.

Cualquier requerimiento adicional con gusto lo atenderemos.

De ustedes,

Cordialmente,

SESAC S.A.
NIT. 800.064.761-3


DIANA JIMENA ALBA QUINTERO
Representante Legal

Anexo: lo enunciado en veintisiete (27) folios.

C.C.:

- Consecutivo

Proyectó: FGU

Elaboró: MCHI

Revisó: FGU

**EL SUSCRITO COORDINADOR DEL GRUPO ATENCIÓN AL CIUDADANO Y TRÁMITES
DIRECCIÓN TERRITORIAL BOGOTÁ D.C.
En uso de sus facultades legales**

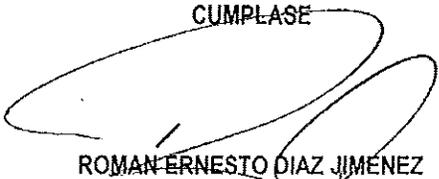
DISPONE

AUTO 1111

En Bogotá D.C., a los 05 de mayo de 2015,

Asignar al doctor (a) **ROSALBA CASTILLEJO RASH** Inspector (a) de Trabajo adscrito a esta Coordinación, para que adelante el trámite relacionado con la SOLICITUD CERTIFICADO DE DISCAPACIDAD que trata el Artículo 24 de la Ley 361, de conformidad a lo señalado en la Resolución 2143 del 28 de mayo de 2014 y Ley 1437 del 2011, solicitud presentada por la empresa y/o empleador **SESAC SA**, solicitud radicada bajo el No. 73399

CUMPLASE


ROMAN ERNESTO DIAZ JIMENEZ
Coordinador Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites

ANEXO: 28 FOLIOS

Elaboró: Sandra S.
Revisó y Aprobó: R. Diaz

ts:\cand01\GACT\Correiones\AUTO COM\SORIO.docx

Carrera 7 Nº 32 - 63 Bogotá D.C., Colombia
PBX: 4893900 - FAX: 4893100
www.mintrabajo.gov.co

INFORME PARA EXPEDICIÓN DE CERTIFICADO A EMPLEADORES SOBRE EL PORCENTAJE DE TRABAJADORES EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD.

Dando cumplimiento al auto comisorio No. 1111 del 05 de mayo de 2014, emanado por la Coordinación del Grupo de Atención al ciudadano y Trámite de la Territorial Bogotá; la suscrita inspectora de trabajo del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámite de la Territorial Bogotá, adelanto la revisión de los documentos aportados para el trámite solicitado por la empresa SESAC S A, mediante Radicado No. 73399 del 20 de abril de 2014, en el cual solicitan renovación de discapacidad a nombre de la empresa SESAC S.A.

Como soporte a la solicitud aportó la siguiente información:

1. Certificado de Existencia y representación legal de la empresa de fecha 06 de abril de 2015.
2. Fotocopia de la nómina de trabajadores de la empresa correspondiente a los tres últimos meses de la siguiente manera:
 - a.) Enero de 2015 con un total de diecisiete (17) trabajadores.
 - b.) Febrero de 2015 con un total de quince (15) Trabajadores
 - c.) Marzo de 2015 con un total de catorce (14) Trabajadores

3. Contratos de Trabajo y sus soportes:
Contrato de trabajo del señor EDGAR SANTIAGO ALBA PARRA, con documento de identidad número 19.081.364 y fecha de inicio en la empresa del 01 de junio de 2011.

EPS: NUEVA EPS

FP: pensionado

ARL: SURA

Certificación de la EPS SANITAS de calificación de la pérdida de capacidad laboral con un porcentaje de un 25.08%

Contrato de trabajo del señor LUIS GONZALO ALBA PARRA, con documento de identidad número 79.271.517 y fecha de inicio en la empresa el 01 de septiembre 2010

EPS: FAMISANAR

FP: COLPENSIONES

ARL SURA

Certificación de la EPS SANITAS de calificación de la pérdida de capacidad laboral con un porcentaje de un 37.20%

De conformidad a lo anteriormente mencionado, se observa que la empresa SESAC S A, con número de identificación tributario 800064761-3 y domicilio principal en la carrera 50 No. 102 A-87 de la ciudad de Bogotá D.C., tiene en su nómina un total de catorce (14) empleados de los cuales, dos (2) trabajadores se encuentran en condición de discapacidad ambas superior al 25%, por consiguiente cumple con una contratación superior del 10% de los trabajadores de discapacidad, igualmente cuenta con una antigüedad de contratación superior a un año, tal como lo exige el artículo 24 de la Ley 361 de 1997 como quedó demostrado con la documentación aportada.

Por lo anterior este funcionario considera que la empresa SESAC S A, CUMPLE con todos los requisitos exigidos para la expedición del certificado de discapacidad.



MINTRABAJO

DIRECCIÓN TERRITORIAL DE BOGOTÁ D.C.



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

47

**EL COORDINADOR DEL GRUPO DE ATENCIÓN AL CIUDADANO Y
TRAMITES DE LA DIRECCION TERRITORIAL DE BOGOTÁ D.C.**

A QUIEN INTERESE,

HACE CONSTAR:

Que realizada la visita de inspección por parte de Inspector de Trabajo adscrito a esta Dirección Territorial y/o verificado los documentos requeridos, el solicitante relacionado a continuación, evidencia lo siguiente:

RADICADO	73399
NOMBRE - RAZON SOCIAL	SESAC SA
IDENTIFICACION	800064761

COMO MINIMO EL 10% DE LA NOMINA PRESENTADA A LA FECHA ES DE EMPLEADOS EN CONDICION DE DISCAPACIDAD	CUMPLE
LOS EMPLEADOS EN CONDICION DE DISCAPACIDAD CUENTAN COMO MINIMO CON UN AÑO CONTINUO DE ANTIGUEDAD EN SUS CONTRATOS DE TRABAJO	CUMPLE
LA PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL DE ESTOS EMPLEADOS NO ES INFERIOR AL 25% Y SE ENCUENTRAN DEBIDAMENTE CERTIFICADOS MEDIANTE DICTAMENES O CARNET DE ENTIDAD COMPETENTE	CUMPLE

ADVERTENCIAS:

1. Para ser beneficiario de la garantía señalada en la Ley 361 de 1997, en su artículo 24, los tres conceptos anteriores deben ser certificados como CUMPLE, si alguno de los conceptos esta relacionado como NO CUMPLE, no contará con las favorabilidades dadas por la Ley.
2. Recuerde en caso de ser beneficiado con preferencia en igualdad de condiciones en algún proceso de licitación, adjudicación o celebración de contratos, sean publicos o privados, el personal empleado verificado por los Inspectores de Trabajo de esta Dirección Territorial, deberan mantenerse como minimo por un lapso igual de la contratación favorecida.
3. La presente certificación se encuentra limitada a control posterior que puede realizar este Ministerio para verificar las condiciones inicialmente certificadas.

La vigencia del presente certificado es de Seis (6) Meses contados a partir de la fecha de expedición.

Dado en la ciudad de Bogotá D.C, el día miércoles, 13 de mayo de 2015

ROMAN ERNESTO DIAZ JIMENEZ
GRUPO ATENCIÓN DE CIUDADANO Y TRÁMITES

Verificó y Elaboró: Inspector de Trabajo GATCyT

EL COORDINADOR DEL GRUPO DE ATENCIÓN AL CIUDADANO Y TRAMITES DE LA DIRECCION TERRITORIAL DE BOGOTÁ D.C.

A QUIEN INTERESE,
HACE CONSTAR:

Que realizada la visita de inspección por parte de Inspector de Trabajo adscrito a esta Dirección Territorial y verificado los documentos requeridos, el solicitante relacionado a continuación, evidencia lo siguiente:

RADICADO	1770087
NOMBRE - RAZON SOCIAL	SESAC SA
IDENTIFICACION	800064761

COMO MINIMO EL 10% DE LA NOMINA PRESENTADA A LA FECHA ES DE EMPLEADOS EN CONDICION DE DISCAPACIDAD	CUMPLE
LOS EMPLEADOS EN CONDICION DE DISCAPACIDAD CUENTAN COMO MINIMO CON UN AÑO CONTINUO DE ANTIGUEDAD EN SUS CONTRATOS DE TRABAJO	CUMPLE
LA PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL DE ESTOS EMPLEADOS NO ES INFERIOR AL 25% Y SE ENCUENTRAN DEBIDAMENTE CERTIFICADOS MEDIANTE DICTAMENES O CARNET DE ENTIDAD COMPETENTE	CUMPLE

ADVERTENCIAS:

1. Para ser beneficiario de la garantía señalada en la Ley 361 de 1997, en su artículo 24, los tres conceptos anteriores deben ser certificados como CUMPLE, si alguno de los conceptos esta relacionado como NO CUMPLE, no contará con las favorabilidades dadas por la Ley.
2. Recuerde en caso de ser beneficiado con preferencia en igualdad de condiciones en algún proceso de licitación, adjudicación o celebración de contratos, sean publicos o privados, el personal empleado verificado por los Inspectores de Trabajo de esta Dirección Territorial, deberán mantenerse como minimo por un lapso igual de la contratación favorecida.
3. La presente certificación se encuentra limitada a control posterior que puede realizar este Ministerio para verificar las condiciones inicialmente certificadas.

La vigencia del presente certificado es de Seis (6) Meses contados a partir de la fecha de expedición.

Dado en la ciudad de Bogotá D.C, el día miércoles, 12 de noviembre de 2014

[Firma manuscrita]
CARLOS ANDRÉS QUIÑONES RUIZ

Inicio y Elaboró:

MT

Verifique siempre la autenticidad del presente certificado, comuníquese al teléfono relacionado en el pie de página, tenga la constancia a mano.



177008-3131207

CODIGO DE VERIFICACION



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

DIRECCIÓN TERRITORIAL DE BOGOTÁ D.C.

EL COORDINADOR DEL GRUPO DE ATENCIÓN AL CIUDADANO Y
TRAMITES DE LA DIRECCION TERRITORIAL DE BOGOTÁ D.C.

A QUIEN INTERESE,

HACE CONSTAR:

Que realizada la visita de inspección por parte de Inspector de Trabajo adscrito a esta Dirección Territorial y verificado los documentos requeridos, el solicitante relacionado a continuación, evidencia lo siguiente:

RADICADO	177008
NOMBRE - RAZON SOCIAL	SESAC SA
IDENTIFICACION	800064761
COMO MINIMO EL 10% DE LA NOMINA PRESENTADA A LA FECHA ES DE EMPLEADOS EN CONDICION DE DISCAPACIDAD	CUMPLE
LOS EMPLEADOS EN CONDICION DE DISCAPACIDAD CUENTAN COMO MINIMO CON UN AÑO CONTINUO DE ANTIGUEDAD EN SUS CONTRATOS DE TRABAJO	CUMPLE
LA PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL DE ESTOS EMPLEADOS NO ES INFERIOR AL 25% Y SE ENCUENTRAN DEBIDAMENTE CERTIFICADOS MEDIANTE DICTAMENES O CARNET DE ENTIDAD COMPETENTE	CUMPLE

ADVERTENCIAS:

1. Para ser beneficiario de la garantía señalada en la Ley 361 de 1997, en su artículo 24, los tres conceptos anteriores deben ser certificados como CUMPLE, si alguno de los conceptos esta relacionado como NO CUMPLE, no contará con las favorabilidades dadas por la Ley.
2. Recuerde en caso de ser beneficiado con preferencia en igualdad de condiciones en algún proceso de licitación, adjudicación o celebración de contratos, sean publicos o privados, el personal empleado verificado por los Inspectores de Trabajo de esta Dirección Territorial, deberan mantenerse como minimo por un lapso igual de la contratación favorecida.
3. La presente certificación se encuentra limitada a control posterior que puede realizar este Ministerio para verificar las condiciones inicialmente certificadas.

La vigencia del presente certificado es de Seis (6) Meses contados a partir de la fecha de expedición.

Dado en la ciudad de Bogotá D.C, el día miércoles, 12 de noviembre de 2014

CARLOS ANDRÉS QUIÑONES RUIZ

Verificó y Elaboró:

Verifique siempre la autenticidad del presente certificado, comuníquese al telefono relacionado en el pie de pagina, tenga la constancia a mano.

MT

177008-3531207

CODIGO DE VERIFICACION

Parágrafo transitorio. Para los años 2013, 2014 y 2015 la tarifa del CREE será del nueve (9%). Este punto adicional se aplicará de acuerdo con la distribución que se hará en el parágrafo transitorio del siguiente artículo."

ARTÍCULO 18°. Adiciónese un cuarto inciso al Artículo 24 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:

"A partir del periodo gravable 2016, del nueve por ciento (9%) de la tarifa del impuesto al que se refiere el inciso segundo del artículo 23 de la presente ley, un punto se distribuirá así: 0.4 punto se destinará a financiar programas de atención a la primera infancia, y 0.6 punto a financiar las instituciones de educación superior públicas, créditos beca a través del ICETEX, y mejoramiento de la calidad de la educación superior. Los recursos de que trata este inciso serán presupuestados en la sección del Ministerio de Educación Nacional; el Gobierno Nacional reglamentará los criterios para la asignación y distribución de estos recursos."

ARTICULO 19°. Adiciónese el inciso 3° al artículo 25 de la Ley 1607 de 2012, la cual quedará así:

"Los consorcios y uniones temporales empleadores en los cuales la totalidad de sus miembros estén exonerados del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) de acuerdo con los incisos anteriores y estén exonerados del pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social en salud de acuerdo con el inciso anterior o con el parágrafo 4 del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, estarán exonerados del pago de los aportes parafiscales a favor del SENA y el ICBF y al Sistema de Seguridad Social en Salud correspondientes a los trabajadores que devenguen, individualmente considerados, hasta diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes."

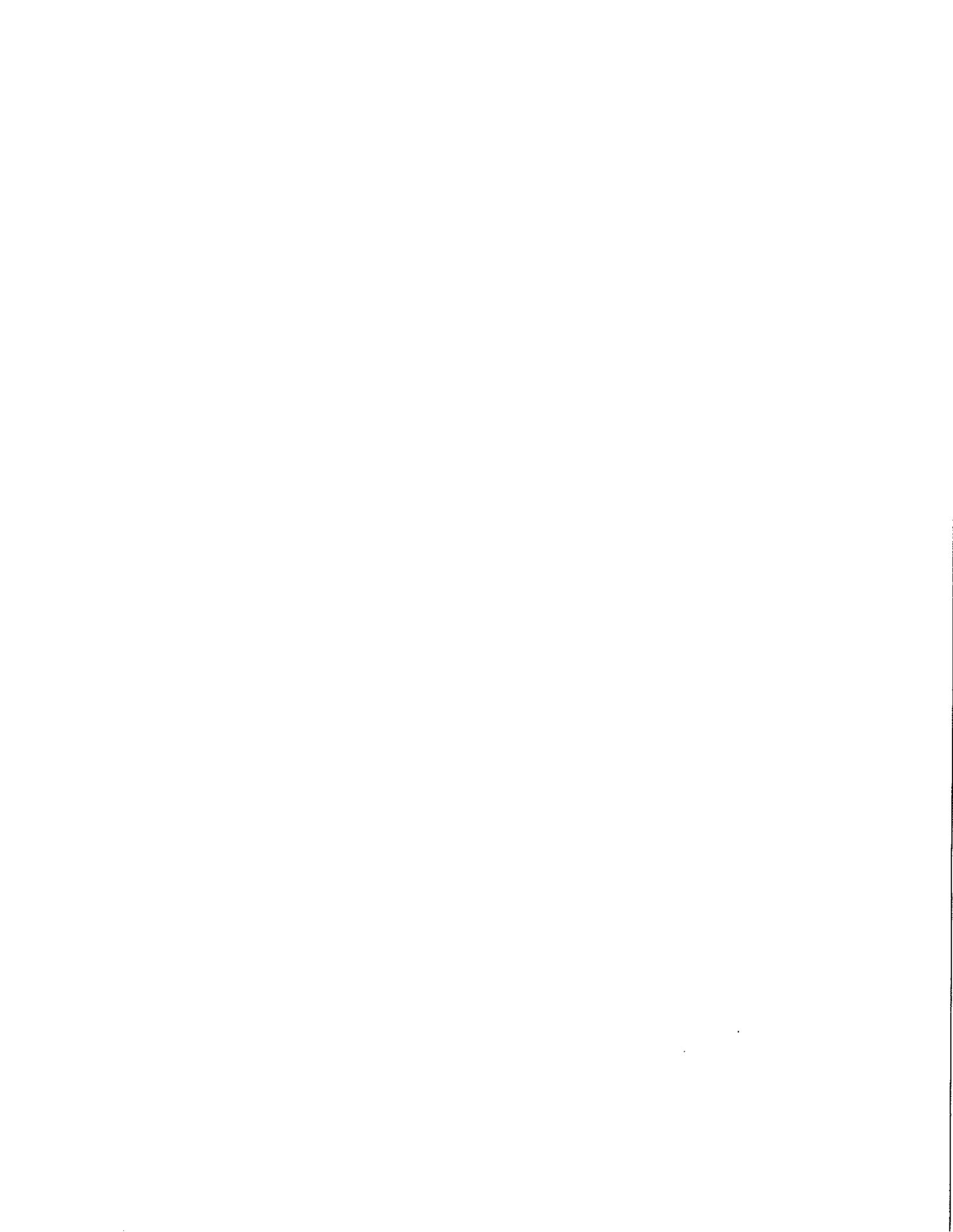
ARTÍCULO 20°. Adiciónese el artículo 26-1 a la Ley 1607 de 2012 el cual quedará así:

"Artículo 26-1. Prohibición de la compensación del impuesto sobre la renta para la equidad - CREE-. En ningún caso el impuesto sobre la renta para la equidad - CREE-, ni su sobretasa, podrá ser compensado con saldos a favor por concepto de otros impuestos, que hayan sido liquidados en las declaraciones tributarias por los contribuyentes. Del mismo modo, los saldos a favor que se liquiden en las declaraciones del impuesto sobre la renta para la equidad CREE, y su sobretasa, no podrán compensarse con deudas por concepto de otros impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones."

CAPÍTULO III

SOBRETASA AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD - CREE

ARTÍCULO 21°. Sobretasa al impuesto sobre la renta para la equidad - CREE. Créase por los periodos gravables 2015, 2016, 2017 y 2018 la sobretasa al impuesto sobre la renta para la



CUADRO 1.
LISTADO DE PARTICULARES EMPLEADORES QUE SE HAN BENEFICIADO
DE LA LEY 361 DE 1997 LOS CUALES TIENEN CONTRATOS EN EJECUCIÓN
CON ENTIDADES COMO SON ANI, IDU, AERONAUTICA, INVIAS, ENTRE
OTRAS ENTIDADES ESTATALES.

CONSECUTIVO	EMPRESA	NOMINA	PcD	TERRITORIAL QUE SERTIFICA
1	GIC GERENCIA INTERVENTORIA Y CONSULTORIA SAS. (NIT) 900.425.518-2 de la ciudad de Bogotá,	2	2	Bogotá
2	INFRAESTRUCTURA INTEGRAL SAS. (NIT) 900.579.723-7 de la ciudad de Bogotá,	1	1	Bogotá
3	INFRALAR SAS, (NIT) 900.284.623-1 de la ciudad de Bogotá,	1	1	Bogotá
4	SERTIC SAS Titular del número de identificación tributario (NIT) 900327528-6 de la ciudad de Bogotá,	6	6	Bogotá
5	REDES Y COMUNICACIONES DE COLOMBIA LIMITADA - REDCOM. Titular del número de identificación tributario (NIT) 800.237.475-5 de la ciudad de bogota	186	32	Bogotá
6	JOYCO SAS titular del número de identificación tributario (NIT) 860.067.561-9 de la ciudad de Bogotá,	4	1	Bogotá
7	CONSULTORES EN INGENIERIA SAS, titular del número de identificación tributario (NIT) 900.501.031-3 de la ciudad de Bogotá,	3	1	Bogotá
8	PROYECTOS E INERVENTORIAS LTDA titular del número de identificación tributario (NIT) 807004038-5 de la ciudad de Bogotá,	3	1	Bogotá
9	GRUPO METRO COLOMBIA SA, titular del número de identificación tributario (NIT) 830.010.109-8 de la ciudad de Bogotá,	15	2	Bogotá
10	CONSULTORIA INTEGRAL EN INGENIERIA SOCIEDAD ANONIMA DE CAPITAL VARIABLE - CONIISA titular del número de identificación tributario (NIT) 900.295.495-2 de la ciudad de Bogotá,	4	1	Bogotá
11	WSP SERVICIOS SAS. Titular del número de identificación tributario (NIT) 900.709.002-4 de la ciudad de Bogotá,	12	1	Bogotá
12	INTERSA SA, titular del número de identificación tributario (NIT) 860450644-3 de la ciudad de Bogotá,	19	2	Bogotá
13	PROYECTOS TECNICOS DE COLOMBIA SAS. Titular del número de identificación tributario (NIT) 900.181.247-2 de la ciudad de Bogotá,	6	1	Bogotá
14	SEG INGENIERIA SAS, titular del número de identificación tributario (NIT) 900.545.599-3 de la ciudad de Bogotá,	6	1	Bogotá
15	SERVICIOS DE INGENIERIA Y CONSTRUCCION LTDA - SERVIC LTDA Titular del número de identificación tributario (NIT) 800.252.997-0 de la ciudad de Bogotá,	16	2	Bogotá
16	SESAC S.A., titular del número de identificación tributario (NIT) 800.064.761-3 de la ciudad de Bogotá,	15	2	Bogotá
17	GEOTECNIA Y CIMIENTOS INGEOCIM SAS. Titular del número de identificación tributario (NIT) 800.155.100-6 de la ciudad de Bogotá,	14	2	Bogotá
18	COPEBA LTDA titular del número de identificación tributario (NIT) 830.011.122-9 de la ciudad de Bogotá,	15	2	Bogotá
19	PROYECTOS E INTERVENTORÍAS LTDA, titular del número de identificación tributario (NIT) 860.403.102-3 de la ciudad de Bogotá	19	2	Bogotá

20	CAYCO S.A.S., titular del número de identificación tributario (NIT) 900.334.140-1e la ciudad de Bogotá,	8	1	Bogotá
21	R & M CONSTRUCCIONES E INTERVENTORIA SAS., titular del número de identificación tributario (NIT) 830.028.126-2 de la ciudad de Bogotá,	40	5	Bogotá
22	SERINCO COLOMBIA, titular del número de identificación tributario (NIT) 900.574.087-8 de la ciudad de Bogotá,	1	1	Bogotá
23	COMPañIA DE PROYECTOS TECNICOS CPT SA. Titular del número de identificación tributario (NIT) 860.041.968-1 de la ciudad de Bogotá,	9	1	Bogotá
24	INCGROUP SAS, titular del número de identificación tributario (NIT) 900.437.004-0 de la ciudad de Bogotá,	10	1	Bogotá
25	LKS COLOMBIA SAS. Titular del número de identificación tributario (NIT) 900.579.743-4 de la ciudad de Bogotá,	9	1	Bogotá
26	SUPERVISION E INGENIERIA DE PROYECTOS SAS. Titular del número de identificación tributario (NIT) 900.516.472-3 de la ciudad de Bogotá,	18	2	Bogotá
27	CIVILTEC INGENIEROS LTDA Titular del número de identificación tributario (NIT) 830.005.444-0 de la ciudad de Bogotá,	10	1	Bogotá
28	CONSULTORES TECNICOS Y ECONOMICOS S.A. CONSULTECNICOS, titular del número de identificación tributario (NIT) 860.014.285-3 de la ciudad de Bogotá,	10	1	Bogotá
29	FONSECA CHAVES DIEGO FERNANDO titular del número de identificación tributario (NIT) 79288527-3 de la ciudad de Bogotá,	10	1	Bogotá
30	ESTRUCTURADOR COLOMBIA SAS, titular del número de identificación tributario (NIT) 900.330.875-8 de la ciudad de Bogotá,	10	1	Bogotá
31	HMV SUPERVISION SAS. Titular del número de identificación tributario (NIT) 900.544.891-5 de la ciudad de Bogotá,	9	1	Bogotá
32	INGENIERIA INTEGRAL DE OBRAS INGEOBRAS SAS Titular del número de identificación tributario (NIT) 900.135.989-3 de la ciudad de Bogotá,	10	1	Bogotá
33	TECNUMEC SAS titular del número de identificación tributario (NIT) 830.018.821-0 de la ciudad de Bogotá,	10	1	Bogotá
34	C & M CONSULTORES SA. Titular del número de identificación tributario (NIT) 830.061.474-1 de la ciudad de Bogotá,	61	8	Bogotá
35	GEOTECNICA Y CIMENTOS INGEOCIM S.A.S Nit.800.155.100-6	10	3	Bogotá
36	B&C S.A Nit.800.015.774-1	10	1	Bogotá
37	CONSULTORIA INTOK DE COLOMBIA Y ASOCIADOS S.A.S Nit.900.486.034-0	3	2	Bogotá
38	INGENIERIA DE ESTUDIOS Y ASESORIAS S.A.S INESAS Nit.860.034.155-1	2	1	Bogotá
39	3B PROYECTOS SAS Nit.900.504.398-4	8	2	Bogotá
40	GNG INGENIERÍA SAS Nit.830.515.117-5	14	3	Bogotá
41	CONSULTORES E INTERVENTORES COLOMBIANOS S.A.S - CONCIC S.A.S. Nit.900.378.119-5	2	1	Bogotá
42	INFRALAR S.A.S Nit.900.284.523-1	1	1	Bogotá
43	MAB INGENIERÍA DE VALOR S.A. Nit.900.139.110-5	10	1	Bogotá
44	ARENAS DE LA HOZ CONSULTORES S.A.S Nit.900.644.351-9	4	1	Bogotá
45	CONCOL INGENIERIA S.A.S Nit. 900.668.054-3	9	1	Bogotá

46	PROYECTOS Y ESTRUCTURAS ESPECIALES S.A.S (PROES) Nit. 900.538.957-8	6	1	Bogotá
47	PLANES S.A Titular del número de identificación tributario (NIT)	27	4	valle
48	ALPHA GRUPO CONSULTOR E INTERVENTOR Titular del número de identificación tributario (NIT) 900.645.004-2 la ciudad de CALI.	10	1	Bogotá
49	INGENIERIA DE PROYECTOS S.A.S.Nit. 890.116.722-	20	2	Bogotá
50	ING INGENIERIA S.A. Nit. 890.405.995-1	16	3	Bogotá
51	ESTUDIOS TECNICOS Y ASESORIAS S.A. ETA S.A. Nit.890.201.949-6	27	5	Bogotá
52	JUAN AMADO LIZARAZO Nit.91.206.554-5	7	1	Santander
53	TORRES ARENALES ELSA titular del número de identificación tributario (NIT) 63323375-2 de la ciudad de Bogotá,	8	1	Bogotá
54	GRUPO POSSO S.A.S titular del número de identificación tributario (NIT) 800007208-9 de la ciudad de Bogotá,	6	49	Bogotá
55	CB INGENIEROS SA titular del número de identificación tributario (NIT) 860.509.943-7 de la ciudad de Bogotá,	8	1	Bogotá
56	APPLUS NORCONTROL CONSULTORIA E INGENIERIA SAS (NIT) 900.484.308-4 de la ciudad de Bogotá,	1	1	Bogotá
57	INGENIERIA Y CONSULTORIA INGECON S.A.S titular del número de identificación tributario (NIT) 810002747-0 de la ciudad de Bogotá,	14	1	Bogotá
58	PROYECTOS DESARROLLO E INFRAESTRUCTURA COLOMBIA SAS – PRODEINCOL SAS. (NIT) 900.578.931-8 de la ciudad de Bogotá,	1	1	Bogotá
59	CONSULTORIA INTEGRAL Y ESTUDIOS S.A.S., titular del número de identificación tributario (NIT) 900.421.341-8 de la ciudad de Bogotá,	7	2	Bogotá
60	CB INGENIEROS S.A, titular del número de identificación tributario (NIT) 860509943-7 de la ciudad de Bogotá,	9	1	Bogotá
61	CEMOSA INGENIERIA SAS, titular del número de identificación tributario (NIT) 900.691.347-9 de la ciudad de Bogotá,	5	1	Bogotá



PROCESO ANVI ADJUDICADOS
LISTADO DE PROCESOS ADJUDICADOS DONDE SE IDENTIFICO LAS OFERTAS ADJUDICADAS

N°	NUMERO PROCESO	OBJETO DEL PROCESO	1° CONTRATOS (MODULOS)	CONTRATO NUMERO	PROYECTANTE ADJUDICADO			
					NOMBRE PROYECTANTE ADJUDICARIO	INTEGRANTES	FIRMA QUE ACRREDITA LA CONDICION DE DISCAPACIDAD	
1	VJ-VGC-CM-010-2015	CONTRATAR LA INTERVENTORIA INTEGRAL QUE INCLUYE PERO NO SE LIMITA A LA INTERVENTORIA TECNICA, ECONOMICA, FINANCIERA, CONTABLE, JURIDICA, ADMINISTRATIVA, OPERATIVA, MEDIO AMBIENTAL Y SOCIO PREDIAL DE LOS CONTRATOS DE CONCESION BAJO UN ESQUEMA DE ASOCIACION PUBLICO PRIVADA DE INICIATIVA PUBLICA QUE SE DERIVA DE LOS PROCESOS LICITATORIOS Nos. VJ-VE-IP-LP-016-2013, VJ-VE-APP-IPB-005-2014, VJ-VE-IP-LP-015-2013, VJ-VE-IP-LP-017-2013, VJ-VE-IP-LP-018-2013, VJ-VE-IP-LP-022-2013, VJ-VE-IPB-004-2014 y VJ-VE-IP-LP-014-2013.	1	CONTRATO 413-2015 MODULO 1 INTER 4 G	CONSORCIO INFRAESTRUCTURA INTER 4G	INFRAESTRUCTURA INTEGRAL S.A.S 51% TEC CUATRO SA SUCURSAL COLOMBIA 25%	INFRAESTRUCTURA INTEGRAL S.A.S	
			2	CONTRATO 416-2015 MODULO 2 JOYCO	JOYCO S.A.S	JOYCO S.A.S	JOYCO S.A.S	JOYCO S.A.S
			3	CONTRATO 432-2015 MODULO 3 CONSORCIO INTERVENTORES 4G - 2	CONSORCIO INTERVENTORES 4G - 2	INTERVENTORIAS Y DISEÑOS S.A. 75% INGENOBRA CONSTRUCCION Y CONSULTORIA S.A.S 25%	INGENOBRA CONSTRUCCION Y CONSULTORIA S.A.S	
			4	CONTRATO 422-2015 MODULO 4 CONSORCIO GESAC INTERVENTORES 4G - 2	CONSORCIO GESAC	GESTION INTEGRAL DEL SUELO SL COLOMBIA 49% SESAC S.A. 51%	SESAC S.A	
			5	CONTRATO 420-2015 MODULO 4 UNION TEMPORAL 4G GESAC INTERVENTORES 4G - 2	UNION TEMPORAL 4G	AFA CONSULTORES Y CONSTRUCTORES S.A.ESP 60% INGROUP S.A.S 40%	INGROUP S.A.S	
			6	CONTRATO NO FIRMADO MODULO 8	CONSORCIO EPSILON 4G	PROYECTOS E INTERVENTORIAS LIMITADA 70% - INGENIERIA DE ESTUDIOS Y ASESORIAS S.A.S INESAS 30%	INGENIERIA DE ESTUDIOS Y ASESORIAS S.A.S INESAS	
			7	CONTRATO NO FIRMADO MODULO 7	HMV SUPERVISION S.A.S.	HMV SUPERVISION S.A.S. 100%	HMV SUPERVISION S.A.S.	
		CONTRATAR LA INTERVENTORIA INTEGRAL QUE INCLUYE PERO	1	CONTRATO 390 de 2015	CONSORCIO CJE PLANES	PLANES S.A 49% CANO JIMENEZ ESTUDIOS S.A 51%	PLANES S.A	

2	VJ-VGCC-CA-011-2015	NO SE LIMITA A LA INTERVENTORIA TECNICA, ECONOMICA, FINANCIERA, CONTABLE, JURIDICA, ADMINISTRATIVA, OPERATIVA, MEDIO AMBIENTAL Y SOCIO PREDIAL DEL CONTRATO DE CONCESION BAJO UN ESQUEMA DE ASOCIACION PUBLICO PRIVADA DE INICIATIVA PRIVADA QUE SE DERIVE DE LOS PROCESOS Nos. VJ-VE-APP-IPV-003-2015 Y VJ-VE-APP-IPV-004-2015	2	CONTRATO 419 de 2018	CONSORCIO VIAL 2015	INGENIEROS CIVILES ESPECIALISTAS LTDA 51% INGENIERIA DE PROYECTOS SAS 25% CEMOSA INGENIERIA S.A. 24%	INGENIEROS CIVILES ESPECIALISTAS LTDA
3	VJ-VE-CM-002-2015	CONTRATAR UN CONSULTOR FINANCIERO ESPECIALIZADO O BANCA DE INVERSION QUE LLEVE A CABO EL CASO DE NEGOCIO UN PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA Y MINERIA PARA LA REGION DE BOYACA, CUNDINAMARCA Y SANTANDER Y QUE COMO PRODUCTO DE SU ESTUDIO DESARROLLE ACTIVIDADES DE PROMOCION PARA LA CONSECUICION DE POSIBLES INVERSIONISTAS INTERNACIONALES INTERESADOS EN EL PROYECTO QUE DE ACUERDO AL ESTUDIO PUEDA CONSIDERARSE VIABLE	1	CONTRATO 417 DE 2015	KPMG ADVISORY SERVICES SAS	KPMG ADVISORY SERVICES SAS	NO INDICA
4	VJ-VGCC-CA-006-2015	SELECCIONAR MEDIANTE CONCURSO DE MERITOS ABIERTO LA INTERVENTORIA TECNICA, ECONOMICA, FINANCIERA, CONTABLE, JURIDICA, ADMINISTRATIVA, OPERATIVA, MEDIO AMBIENTAL Y SOCIO PREDIAL DE LOS CONTRATOS DE CONCESION BAJO UN ESQUEMA DE ASOCIACION PUBLICO PRIVADA QUE SE DERIVEN DE LOS PROCESOS VJ-VE-APP-IPV-001-2015 Y VJ-VE-APP-IPV-002-2015	2	CONTRATO 201 -2015 CONSORCIO METRO ANDINA	CONSORCIO METRO ANDINA Modulo 2	INGEANDINA CONSULTORES DE INGENIERIA S.A.S. 51% GRUPO METRO COLOMBIA 49%	GRUPO METRO COLOMBIA
1			1	CONTRATO 199-2015 CONSORCIO SCA-AHC 2015	CONSORCIO SCA-AHC 2015 Modulo 1	SILVA CARRERON & ASOCIADOS S.A.S. 51% ARENAS DE LA HOZ CONSULTORES SAS. 49%	ARENAS DE LA HOZ CONSULTORES SAS.
2			2	CONTRATO 200-2015 CONSORCIO CONCESSION PORTUARIA 2015	CONSORCIO CONCESSION PORTUARIA 2015 Modulo 2	PEYCO 51% INTERSA S.A. 49%	INTERSA S.A.
3			3	CONTRATO 201-2015 CONSORCIO SOTAVIENTO COLOMBIA	CONSORCIO SOTAVIENTO COLOMBIA Modulo 3	CELCO S.A.S. 51% ALPHA GRUPO CONSULTOR E INTERVENTOR S.A.S. 25% IV INGENIEROS CONSULTORES	ALPHA GRUPO CONSULTOR E INTERVENTOR S.A.
4			4	CONTRATO 202-2015 CONSORCIO CONCESSION PORTUARIA	CONSORCIO CONCESSION PORTUARIA Modulo 4	3B PROYECTOS S.A.S. 51% SERTIC SAS 49%	SERTIC SAS
5	VJ-VGCC-CA-009-2015	CONTRATAR LA INTERVENTORIA QUE INCLUYE PERO NO SE LIMITA A LA INTERVENTORIA TECNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, JURIDICA, AMBIENTAL Y SOCIAL A LOS CONTRATOS DE CONCESION PORTUARIA NO 010 DE 1994, 001 DE 2007, 021 DE 1997, 001 DE 2009, 010 DE 2010, 008 DE 2007, 009 DE 2007, 010 DE 2007, 001 DE 2013, 007 DE 1993 Y 005 de 2007. 4	5	CONTRATO 203-2015 CONSORCIO PUERTOS 008-2015	CONSORCIO PUERTOS 008-2015 Modulo 5	PROYECTOS Y ESTRUCTURAS ESPESIASLES S.A.S. 24% GNG INGENIERIA S.A.S. 25% Vehivoc 51%	GNG INGENIERIA S.A.S.

6	VJ-VGCC-CM-005-2015	<p>SELECCIONAR MEDIANTE CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO LA INTERVENTORIA INTEGRAL DEL CONTRATO DE CONCESION QUE INCLUYE PERO NO SE LIMITA A LA INTERVENTORIA TECNICA, ECONOMICA, FINANCIERA, CONTABLE, JURIDICA, ADMINISTRATIVA, OPERATIVA, AMBIENTAL, SOCIAL Y PREDIAL DEL CONTRATO DE CONCESION BAJO UN ESQUEMA DE ASOCIACION PUBLICO PRIVADA DERIVADO DEL PROCESO DE LICITACION No. VJ-VE-IP-LP-012-2013 CORRESPONDIENTE A LA CONCESION DEL AEROPUERTO ERNESTO CORTISSOZ, CUYO OBJETO ES LA ADMINISTRACION, OPERACION, MANTENIMIENTO, EXPLOTACION COMERCIAL, ADECUACION, MODERNIZACION Y REVERSION TANTO DEL LADO AIRE COMO DEL LADO TIERRA DEL AEROPUERTO</p>	1	CONTRATO 198-2015 CONSORCIO INTERAERPUERTOS	CONSORCIO INTERAERPUERTOS	<p>INZETT SAS 51% GNG INGENIERIA SAS 25% J FELIPE ARDILA V & CIA SAS 24%</p> <p>GNG INGENIERIA S.A.S.</p>
7	VJ-VGCC-CM-003-2015	<p>SELECCIONAR MEDIANTE CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO LA INTERVENTORIA INTEGRAL DEL CONTRATO DE CONCESION QUE INCLUYE PERO NO SE LIMITA A LA INTERVENTORIA TECNICA, ECONOMICA, FINANCIERA, CONTABLE, JURIDICA, ADMINISTRATIVA, OPERATIVA, AMBIENTAL, SOCIAL Y PREDIAL DEL CONTRATO DE CONCESION BAJO UN ESQUEMA DE ASOCIACION PUBLICO PRIVADA DE INICIATIVA PRIVADA QUE NO REQUIERE DESEMPEÑO DE RECURSOS PUBLICOS PRESENTADA POR LA PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA APP GICA S.A., CUYO OBJETO CONSISTE EN LA REALIZACION DE LOS ESTUDIOS, DISEÑOS, CONSTRUCCION, OPERACION, MANTENIMIENTO, GESTION SOCIAL, PREDIAL Y AMBIENTAL DE LA SEGUNDA CALZADA DE LA VIA IBAGUE ¿ CAJAMARCA, ASI COMO LA OPERACION Y MANTENIMIENTO DEL SISTEMA VIAL (VARIANTE CHICORAL, VARIANTE GUALANDAY ¿ IBAGUE, GUALANDAY ¿ ESPINAL, VARIANTE PICALENA, RAMAL NORTE Y TRAZADO EXISTENTE IBAGUE ¿ CAJAMARCA</p>	1	CONTRATO 203-2015 CONSORCIO PUERTOS 008-2015	CONSORCIOS Y ECONOMICOS S.A.-CONSULTECNICOS	<p>CONSULTORES TECNICOS Y ECONOMICOS S.A.-CONSULTECNICOS</p>
8	VJ-VGCC-CM-010-2014	<p>REALIZAR LA INTERVENTORIA INTEGRAL DE LAS ACTIVIDADES DE CONSTRUCCION Y OPERACION DE LAS OBRAS RELACIONADAS Y CONTRATADAS, QUE INCLUYE PERO NO SE LIMITA A LA INTERVENTORIA TECNICA, FINANCIERA, CONTABLE, JURIDICA, MEDIOAMBIENTAL, SOCIO-PREDIAL, ADMINISTRATIVA, DE SEGUROS Y OPERATIVA RELACIONADOS CON EL ADICIONAL NO. 14 AL CONTRATO DE CONCESION NO. 275 DE 1998.</p>	1	CONTRATO 181-2015 CONSORCIO HMV-SESAC	CONSORCIO HMV-SESAC	<p>HMV SUPERVISION S.A.S. 51% SESAC S.A.S. 49%</p> <p>SESAC S.A.S</p>

9	VJ-VGC-CM-002-2014	SELECCIONAR MEDIANTE CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO LA CONTRATACION DE LA INTERVENTORIA TECNICA, ECONOMICA, FINANCIERA, CONTABLE, JURIDICA, ADMINISTRATIVA, OPERATIVA, MEDIO AMBIENTAL Y SOCIO PREDIAL DE LOS CONTRATOS DE CONCESION BAJO UN ESQUEMA DE ASOCIACION PUBLICO PRIVADA QUE SE DERIVE DE LOS PROCESOS LICITATORIOS No. VJ-VE-IP-LP -001 de 2013, VJ-VE-IP-LP -002 de 2013, VJ-VE-IP-LP -005 de 2013, VJ-VE-IP-LP -006 de 2013, VJ-VE-IP-LP -007 de 2013, VJ-VE-IP-LP -008 de 2013, VJ-VE-IP-LP -009 de 2013, VJ-VE-IP-LP -010 de 2013, VJ-VE-IP-LP -011 de 2013	7	1	CONTRATO 145-2014 CONSORCIO 4C Modulo 1	CONSORCIO 4C Modulo 1	COMPANIA COLOMBIANA DE CONSULTORES E INGENIERIA S.A.S.	CONSULTORES E INGENIERIA S.A.S.
				2	CONTRATO 049-2014 CONSORCIO INTERCONCESIONES 4 Modulo 2	CONSORCIO INTERCONCESIONES 4G	SERTIC SAS	SERTIC SAS
				3	CONTRATO 015-2014 CONSORCIO 4G Modulo 3	CONSORCIO 4G Modulo 3	CELDO S.A.S.	CELDO S.A.S.
				4	CONTRATO 024-2014 UNION TEMPORAL CONCESIONES 4G Modulo 4	UNION TEMPORAL CONCESIONES 4G Modulo 4	INGROUP S.A.S.	INGROUP S.A.S.
				5	CONTRATO 180-2014 CONSORCIO SERVINC ETA Modulo 5	CONSORCIO SERVINC ETA Modulo 5	SERVICIOSW DE INGENIERIA Y CONSTRUCCION LIMITADA SERVINC	ETA S.A.
				6	CONTRATO 156-2014 CONSORCIO PROSPERIDAD Modulo 6	CONSORCIO PROSPERIDAD Modulo 6	ARRENDONDO MADRID INGENIEROS CIVILES AIM	PLANES S.A.
				7	CONTRATO 148-2014 MAB CONSORCIO EPSILON COLOMBIA Modulo 7	CONSORCIO EPSILON COLOMBIA Modulo 7	PROYECTOS E INTERVENTORIAS LIMITADA 51% CIVILTEC INGENIEROS LTDA. 49%	CIVILTEC INGENIEROS LTDA.
				8	CONTRATO 189-2014 CONSORCIO INTERVIAS 4G Modulo 8	CONSORCIO INTERVIAS 4G Modulo 8	PEVCO COLOMBIA 51% SERINCO ESPANA SUCURSAL EN COLOMBIA 25% INGERANDINA CONSULTORES DE INGENIERIA S.A.S. 24%	SERINCO ESPANA SUCURSAL EN COLOMBIA
				9	CONTRATO 147-2014 MAB INGENIERIA DE VALOR S.A. Modulo 9	MAB INGENIERIA DE VALOR S.A. Modulo 9	MAB INGENIERIA DE VALOR S.A.	MAB INGENIERIA DE VALOR S.A.

10	VJ-VGC-CM-005-2014	Contratar la interventoría integral, que incluye pero no se limita a la interventoría financiera, administrativa, técnica, legal, operativa, ambiental y de seguridad, al Contrato de Concesión No. 10030078-OK-2010, cuyo objeto es ¿La Concesión de las terminales aeroportuarias de Nariño - Aeropuertos Camilo Daza de Cúcuta, Palonegro de Bucaramanga, Yanigües de Barrancabermeja, Alfonso López de Valderrama, Simón Bolívar de Santa Marta y el Almirante Padilla de Riohacha	1	CONTRATO 101 - 2014 CONSORCIO UNIDO INX	CONSORCIO UNIDO INX	INGENIERIA Y DESARROLLO XIMA DE COLOMBIA S.A.S 49% INGENIERIA Y CONSULTORIA INGECON S.A.S 51%	INGENIERIA Y CONSULTORIA INGECON S.A.S
11	VJ-VGC-CM-004-2014	Contratar la interventoría de obra, que incluye pero no se limita a la ¿interventoría técnica, social, ambiental, predial, financiera, legal y administrativa de las obras derivadas del Orosi No. 1, correspondientes a la ejecución de las inversiones obligatorias, inversiones voluntarias, obras adicionales y obras de certificación asociadas al Contrato de Concesión N°. 058-CON-2000, cuyo objeto es ¿la administración, operación y explotación económica del área concesionada del aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón de la ciudad de Palmira que sirve a la ciudad de Cali¿	1	CONTRATO 066 -2014 CONSORCIO INTERVENTORIA AEROPUERTO PALMIRA	CONSORCIO INTERVENTORIA AEROPUERTO PALMIRA 2014	EPYPSA COLOMBIA 51% CB INGENIEROS S.A 25% HACE INGENIEROS S.A.S. 24%	CB INGENIEROS S.A
12	VJ-VGC-CM-007-2014	REALIZAR LA INTERVENTORIA INTEGRAL QUE INCLUYE PERO NO SE LIMITA A LA INTERVENTORIA TECNICA, CONTABLE FINANCIERA, JURIDICA, ADMINISTRATIVA, OPERATIVA, AMBIENTAL Y SOCIO PREDIAL DEL CONTRATO DE CONCESION NO 445 DE 1994 PROYECTO SANTA MARTA - PARAGUACHON, SUSCRITOS ENTRE EL INCO, HOY AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, Y LA SOCIEDAD CONCESIONARIA SANTA MARTA - PARAGUACHON S.A.	1	CONTRATO 093 -2014 CONSORCIO METROCONCESIONES	CONSORCIO METROCONCESIONES	INTERVENTORIAS Y DISEÑOS S.A. 75% GRUPO METRO COLOMBIA GNC INGENIEROS S.A 25%	GRUPO METRO COLOMBIA GNC INGENIEROS S.A
13	VJ-VGC-CM-001-2014	Contratar la interventoría integral del Contrato de Concesión, que incluye pero no se limita a la interventoría financiera, administrativa, técnica, legal, operativa, ambiental y de seguridad, del contrato no. 80000110K-2008, cuyo objeto es ¿La Concesión para la administración, operación, explotación comercial, adecuación, modernización y mantenimiento de los aeropuertos Claya Herrera (Medellín), José María Córdova (Rionegro), El Carrizo (Quibdó), Los Garzones (Montería), Antonio Roldán Betancourt (Carepa) y las Brujas (Corozal)¿	1	CONTRATO 049 -2014 CONSORCIO INTERVENTORIA AEROPUERTOS 2014	CONSORCIO INTERVENTORIA AEROPUERTOS 2014	C&M CONSULTORES S.A. 57% EUROESTUDIOS S.A.S. 49%	C&M CONSULTORES S.A.
14	VJ-VGC-CM-003-2014	SELECCIONAR MEDIANTE CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO LA CONTRATACIÓN DE LA INTERVENTORIA TECNICA, ECONOMICA, FINANCIERA, CONTABLE, JURIDICA, ADMINISTRATIVA, OPERATIVA, MEDIO AMBIENTAL Y SOCIO PREDIAL DEL CONTRATO DE CONCESION NO 446 DE 1994 PROYECTO ¿MALLA VIAL DEL META¿	1	CONTRATO 046 -2014 CONSORCIO MALLA VIAL META	CONSORCIO MALLA VIAL META	SERVINC LTDA 80% GRUPO METRO COLOMBIA GNC INGENIEROS S.A. 40%	GRUPO METRO COLOMBIA GNC INGENIEROS S.A
15	VJ-VGC-CM-017-2013	SELECCIONAR MEDIANTE CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO LA INTERVENTORIA INTEGRAL QUE INCLUYE PERO NO SE LIMITA A LA INTERVENTORIA TECNICA, FINANCIERA, CONTABLE, JURIDICA, ADMINISTRATIVA, OPERATIVA, MEDIO AMBIENTAL Y SOCIO PREDIAL DEL CONTRATO DE CONCESION NO 008 DE 2007: ¿PROYECTO AREA METROPOLITANA DE CUCUTA Y NORTE DE SANTANDER	1	CONTRATO 034 -2014 CONSORCIO CONCESION VIAL NORTE DE SANTANDER	CONSORCIO CONCESION VIAL NORTE DE SANTANDER	DIS SAS 80% EDINTER SAS 30% JASEN CONSULTORES SAS 10%	JASEN CONSULTORES SAS
16	VJ-VGC-CM-010-2013	Interventoría integral del Contrato de concesión, que incluye pero no se limita a la ¿Interventoría financiera, administrativa, técnica, legal, operativa, ambiental, y de seguridad¿, del Contrato No. 0168 de 1988 y sus anexos y orales, cuyo objeto es ¿la administración y explotación económica por el sistema de concesión del Aeropuerto RAFAEL NUÑEZ, ubicado en el Distrito Especial de Cartagena de Indias, el cual presta servicio principalmente a la ciudad de Cartagena. La administración y explotación económica incluyen el manejo y mantenimiento directo del terminal, pista, rampa, instalaciones aeroportuarias, ayudas visuales de aproximación, zonas accesorias y las Obras del Plan de Modernización y Expansión¿. (Orosi #4)¿	1	CONTRATO 001 -2014 UNIÓN TEMPORAL CONCESION AEROPUERTO CARTAGENA	UNIÓN TEMPORAL CONCESION AEROPUERTO CARTAGENA	AFA CONSULTORES Y CONSTRUCTORES S.A. - SONDEOS ESTRUCTURAS Y GEOTECNIA SUJOURSAL 34,5% COLOMBIA S.A. - INCGROUP S.A. S. 5,5%	INCGROUP S.A.S.

17	VA-VE-OM-015-2013	SELECCIONAR MEDIANTE CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO UN CONSULTOR ESPECIALIZADO QUE LLEVE A CABO LA ASESORIA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, SOCIAL, PREDIAL, AMBIENTAL, TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, SOCIAL, PREDIAL, AMBIENTAL, FINANCIERA, CONTABLE Y JURÍDICA PARA LA REVISIÓN, ANÁLISIS, VERIFICACIÓN, EVALUACIÓN Y RECOMENDACIÓN DE VIABILIDAD O RECHAZO DE SIETE PROYECTOS EN MATERIA CARRETERA Y AEROPORTUARIA- DE ASOCIACIÓN PÚBLICA PRIVADA DE INICIATIVA PRIVADA.	1			CONTRATO 583 DE 2013 CONSORSIO BTC	CONSORSIO BTC			CONSULTORES UNIDOS SA-40% CONSULTORIA INTEGRAL Y ESTUDIOS SAS -10% INTERVENTORIAS Y DISEÑOS SA 30%	CONSULTORES UNIDOS SA-CONSULTORIA INTEGRAL Y ESTUDIOS SAS - INTERVENTORIAS Y DISEÑOS SA
18	VA-VE-OM-014-2013	SELECCIONAR MEDIANTE CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO LA CONTRATACION DE LA INTERVENTORIA TÉCNICA, ECONOMICA, FINANCIERA, JURÍDICA, ADMINISTRATIVA, OPERATIVA, MEDIO AMBIENTAL Y SOCIO PREDIAL DEL CONTRATO DE CONCESION BAJO UN ESQUEMA DE ASOCIACION PÚBLICO PRIVADA QUE SE DERIVE DEL PROCESO LICITATORIO No. VA-VE-UP-004-2012	1			CONTRATO 548 DE 2013 CONSORCIO INTERVENTORES ZIPAQUIRA PALENQUE	CONSORCIO INTERVENTORES ZIPAQUIRA PALENQUE			BONUS BANCA DE INVERSION 80% TRN INGENIERIA Y PLANIFICACION S.A. SUCURSAL COLOMBIA - 20% CIVILTEC INGENIEROS LTDA 20%	CIVILTEC INGENIEROS LTDA
19	VA-VE-OM-016-2013	INTERVENTORIA INTEGRAL QUE INCLUYE PERO NO SE LIMITA A LA INTERVENTORIA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y JURÍDICA A CONTRATOS DE CONCESION PORTUARIA, AGRUPADOS EN LOS SIGUIENTES MODULOS: MODULO 1: ¿Interventoría técnica, administrativa, financiera y jurídica a los contratos de concesión portuaria no 2, 021 de 1987, 001 de 2009 y 001 de 2007? suscritos entre la nación ¿ el Instituto Nacional De Concesiones INCO y/o Agencia Nacional De Infraestructura - y las sociedades ¿ Oil Tanking S.A., Sociedad Portuaria de la Península S.A. y Sociedad Portuaria Bavaria S.A. respectivamente, ¿ MODULO 2: ¿Interventoría técnica, administrativa, financiera, jurídica a los Contratos de Concesión Portuaria No 2, 010 de 1984, 008 de 2010 y 009 de 2007? suscritos entre la nación ¿ el Instituto Nacional de Concesiones INCO y/o Agencia Nacional de Infraestructura - y las sociedades ¿ Sociedad Portuaria Algranel S.A., Sociedad Portuaria Central Cartagena Y Sociedad Portuaria Aeronal Zona Atlántica S.A., respectivamente, ¿ MODULO 3: ¿Interventoría técnica, administrativa, financiera y jurídica a los Contratos de Concesión Portuaria No 010 de 2007 y 001 de 2013? suscritos entre la nación ¿ el Instituto Nacional de Concesiones INCO y/o Agencia Nacional de Infraestructura - y las sociedades ¿ Sociedad Puerto Industrial Aguadulce S.A. y Ecopetrol Turmaso S.A. respectivamente. ¿	1			CONTRATO 587 DE 2013 CONSULTORES DE INGENIERIA UG 21 SUCURSAL COLOMBIA	CONSULTORES DE INGENIERIA UG 21 SUCURSAL COLOMBIA			UNICO PROPONENTE HABIL. NO SE LLEGA A DESEMPATE	
			2			CONTRATO 588 DE 2013 CONSULTORES DE INGENIERIA UG 21 SUCURSAL COLOMBIA	CONSULTORES DE INGENIERIA UG 21 SUCURSAL COLOMBIA			UNICO PROPONENTE HABIL. NO SE LLEGA A DESEMPATE	
			3			CONTRATO 589 DE 2013 CONSULTORES DE INGENIERIA UG 21 SUCURSAL COLOMBIA	CONSULTORES DE INGENIERIA UG 21 SUCURSAL COLOMBIA			UNICO PROPONENTE HABIL. NO SE LLEGA A DESEMPATE	

20	VJ-VGC-CM-012-2013	SELECCIONAR MEDIANTE CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO LA INTERVENTORIA INTEGRAL QUE INCLUYE PERO NO SE LIMITA A LA INTERVENTORIA TÉCNICA, FINANCIERA, CONTABLE, JURÍDICA, ADMINISTRATIVA, OPERATIVA, MEDIOAMBIENTAL Y SOCIO-PREDIAL, DEL CONTRATO DE CONCESIÓN NO. 447 DE 1994 PROYECTO: CONCESION BOGOTÁ (PUENTE EL CORTILLO) SIBERIA LA PUNTA EL VINO LA VEGA VILLETÁ.	1	CONTRATO VJ-456-2013 CONSORCIO ERU CONCESIONES	CONSORCIO ERU CONCESIONES	RESTREPO Y URIBE SAS.-30% EUROESTUDIOS SAS 30% DPC INGENIEROS SAS 10%	DPC INGENIEROS SAS
21	VJ-VE-CM-011-2013	INTERVENTORIA INTEGRAL QUE INCLUYE LA INTERVENTORIA TÉCNICA, FINANCIERA, CONTABLE, ADMINISTRATIVA, JURÍDICA, SOCIO AMBIENTAL, Y PREDIAL, A: OBJETO N° 1: REPARACION Y ATENCION DE PUNTOS CRITICOS QUE PRESENTA LA VIA FERREA EN LOS TRAMOS: LA DORADA - CHIRIGUANA; PUERTO BERRIO - CABANAS Y EN EL RAMAL DE PUERTO CAPULLCO, ASI COMO SU ADMINISTRACION, MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO, VIGILANCIA Y CONTROL DE TRAFICO ENTRE OTRAS ACTIVIDADES POR EL TIEMPO DE VIGENCIA DE ESTE CONTRATO. OBJETO N° 2: REPARACION Y ATENCION DE PUNTOS CRITICOS QUE PRESENTA LA VIA FERREA EN LOS TRAMOS: BOGOTÁ BELENICITO; LA CARO - ZAPAQUJÁ; Y BOGOTÁ - FACATATIVA, ASI COMO SU ADMINISTRACION, MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO, VIGILANCIA Y CONTROL DE TRAFICO ENTRE OTRAS ACTIVIDADES POR EL TIEMPO DE VIGENCIA DE ESTE CONTRATO	1	CONTRATO 427-2013 CONSORCIO INTERVENTORIA VIAS FERREAS	CONSORCIO INTERVENTORIA VIAS FERREAS	CONSULTORES UNIDOS S.A. 60% Consultoria Integral y estudios CINEAS S.A.S 40%.	Consultoria Integral y estudios CINEAS S.A.S
22	VJ-VE-CM-009-2013	SELECCIONAR MEDIANTE CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO LA CONTRATACION DE LA INTERVENTORIA TÉCNICA, ECONOMICA, FINANCIERA, JURÍDICA, ADMINISTRATIVA, OPERATIVA, MEDIO AMBIENTAL, Y SOCIO PREDIAL DEL CONTRATO DE CONCESION BAJO UN ESQUEMA DE ASOCIACION PÚBLICO PRIVADA QUE SE DERIVE DEL PROCESO LICITATORIO VJ-VE-LP-005-2012 CORRESPONDIENTE AL CORREDOR LOBOGUERRERO-BUGA.	1	CONTRATO 282 DE 2013 CONSORCIO INTERCON	CONSORCIO INTERCON	GEOTECNICA Y CIMENTOS INGEOCIM LTDA - 60% COPEBA LTDA - 10% ICEASA CONSULTORES SUCURSAL COLOMBIA - 15% MANUEL SANTIAGO DORIA NARVAEZ 15%	MANUEL SANTIAGO DORIA NARVAEZ
23	VJ-VE-CM-001-2013	PARA LA CONTRATACION DE LA CONSULTORIA ESPECIALIZADA PARA LA ESTRUCTURACION TECNICA, FINANCIERA Y LEGAL DEL PROYECTO DE CONCESION VIAL BUCARAMANGA - BARRANCABERMEJA Y YONDO	1	CONTRATO 053 DE 2013 UNION TEMPORAL ESTRUCTURADOR APP VIAL BUCARAMANGA-YONDO	UNION TEMPORAL ESTRUCTURADOR APP VIAL BUCARAMANGA-YONDO	TECNOCONSULTA S.A.S. 60% ESTRUCTURADOR EN FINANZAS S.A. 30% BATEMAN INGENIERIA S.A. 7.5% CORPORACION HELIO S.A. 2.5%	NINGUNO APORTE CERTIFICADO
24	VJ-VE-CM-002-2013	LA CONSULTORIA ESPECIALIZADA PARA LA REALIZACION DE LOS ESTUDIOS TECNICOS ADICIONALES QUE PERMITAN DISMINUIR EL NIVEL DE RIESGO E INCERTIDUMBRE Y LA ESTRUCTURACION TECNICA DE LOS PROYECTOS DE CONCESIONES VIALES QUE CONFORMAN AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD SOBRE EL GRUPO No. 3	1	CONTRATO 038 DE 2013 CONSORCIO PROSPERIDAD _TC	CONSORCIO PROSPERIDAD _TC	TECNICA Y PROYECTOS S.A.- TYPESA - 70% CONSULTORES REGIONALES ASOCIADOS - CRA 30%	NO AREDITAN

25	SEA-CM-005-2011	Seleccionar mediante Concurso de Méritos Abierto la Interventoría Integral que incluye pero no se limita a la Interventoría técnica, financiera, administrativa, jurídica, medioambiental y socio-predial a contratos de concesión suscritos por el Instituto Nacional de Concesiones	1	CONTRATO 067 DE 2013 CONSORCIO INTERCONCESSIONES Modulo 1	CONSORCIO INTERCONCESSIONES Modulo 1	CONSULTORA LATINOAMERICANA DE INGENIERIA - COLISA S.A. TINI LIMITED-COLINSA	NO ACREDITAN
			2	CONTRATO 068 DE 2013 CONSORCIO INTERCOL SP Modulo 2	CONSORCIO INTERCOL SP Modulo 2	JORGE PIDDO Y CIA LIMITADA SIGA INGENIERIA Y CONSULTORIA S.A.	NO ACREDITAN
			3	CONTRATO 069 DE 2013 CONSORCIO EPSILON VIAL Modulo 3	CONSORCIO EPSILON VIAL Modulo 3	INYPISA- 35% GRUSAMAR INGENIERIA Y CONSULTING S.L 35% PROYECTOS E INTERVENTORIAS LTDA 30%	NO ACREDITAN
			4	CONTRATO 070 DE 2013 CONSORCIO INSERVIAL Modulo 4	CONSORCIO INSERVIAL Modulo 4	INTERISA S.A.- 33.3% -SESACS.A.- 33.3% LA VALIDAD LTDA 33.3%	NO ACREDITAN
			5	CONTRATO 071 DE 2013 CONSORCIO EL PINO Modulo 5	CONSORCIO EL PINO Modulo 5	RESTRERPO Y URIBE S.A.S. 40% ARREDONDO MADRID INGENIEROS CIVILES- AIM 40% SERITIC S.A.S. 20%	SERITIC S.A.S.
			6	CONTRATO 072 DE 2013 CONSORCIO INFRAESTRUCTURA VIAL Modulo 6	CONSORCIO INFRAESTRUCTURA VIAL Modulo 6	ECOVIAS S.A.S. BATEMAN-INGENIEROS S.A. INGENIEROS CIVILES ESPECIALES LTDA	NO ACREDITAN
			7	CONTRATO 073 DE 2013 CONSORCIO ICITY Modulo 7	CONSORCIO ICITY Modulo 7	TECNICA Y PROYECTOS S.A.- TYPISA 30% CONSULTORES REGIONALES ASOCIADOS CRA S.A	NO ACREDITAN
26	VAVE-CM-003-2012	PARA LA CONTRATACION DE LA CONSULTORIA ESPECIALIZADA QUE REALICE EL ESTUDIO DE VIABILIDAD Y LA ESTRUCTURACION TECNICA, FINANCIERA Y LEGAL PARA ENTREGAR EN CONCESION LOS AEROPUERTOS DE ERNESTO CORTISSOZ - BARRANCULLA, EL EDEN - ARMENIA, BENITO SALAS VARGAS - NEIVA, GUILLELMO LEON VALENCIA - POPAYÁN Y SANTA ANA ¿ CARTAGO	1	CONTRATO 574 DE 2012 UNION TEMPORAL ESTRUCTURACION AEROPUERTOS	CONSORCIO PROSPERIDAD, TC	AVERTEC INGENIERIA Y DESARROLLOS S.L.U. 10%	

20	VJ-VCC-CM-012-2013	SELECCIONAR MEDIANTE CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO LA INTERVENTORÍA INTEGRAL QUE INCLUYE PERO NO SE LIMITA A LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, FINANCIERA, CONTABLE, JURÍDICA, ADMINISTRATIVA, OPERATIVA, MEDIOAMBIENTAL Y SOCIO-PREDIAL DEL CONTRATO DE CONCESIÓN NO. 447 DE 1994 PROYECTO: CONCESIÓN BOGOTÁ (PUENTE EL CORTIJO), SIBERIA LA PUNTA EL VINO LA VEGA VILLETÁ	1	CONTRATO VJ-458-2013 CONSORCIO ERU CONCESIONES	CONSORCIO ERU CONCESIONES	RESTREPO Y URIBE SAS - 60% EUROESTUDIOS SAS 30% DPC INGENIEROS SAS 10%	DPC INGENIEROS SAS
21	VJ-VE-CM-011-2013	INTERVENTORÍA INTEGRAL QUE INCLUYE LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, FINANCIERA, CONTABLE, ADMINISTRATIVA, JURÍDICA, SOCIO AMBIENTAL Y PREDIAL, A: OBJETO Nº 1: REPARACIÓN Y ATENCIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS QUE PRESENTA LA VÍA FERREA EN LOS TRAMOS: LA DORADA - CHIRIGUANA; PUERTO BERRIO - CABAÑAS Y EN EL RAMAL DE PUERTO CAPULLCO, ASÍ COMO SU ADMINISTRACIÓN, MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO, VIGILANCIA Y CONTROL DE TRÁFICO ENTRE OTRAS ACTIVIDADES POR EL TIEMPO DE VIGENCIA DE ESTE CONTRATO. OBJETO Nº 2: REPARACIÓN Y ATENCIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS QUE PRESENTA LA VÍA FERREA EN LOS TRAMOS: BOGOTÁ BELENCTO; LA CARO - ZIPAQUIRÁ; Y BOGOTÁ - FACATATIVÁ, ASÍ COMO SU ADMINISTRACIÓN, MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO, VIGILANCIA Y CONTROL DE TRÁFICO ENTRE OTRAS ACTIVIDADES POR EL TIEMPO DE VIGENCIA DE ESTE CONTRATO	1	CONTRATO 427-2013 CONSORCIO INTERVENTORÍA VIAS FERREAS	CONSORCIO INTERVENTORIA VIAS FERREAS	CONSULTORES UNIDOS S.A. 80% Consultoría Integral y estudios CINEAS S.A.S 40%.	Consultoría Integral y estudios CINEAS S.A.S
22	VJ-VE-CM-006-2013	SELECCIONAR MEDIANTE CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO LA LA CONTRATACIÓN DE LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ECONÓMICA, FINANCIERA, JURÍDICA, ADMINISTRATIVA, OPERATIVA, MEDIO AMBIENTAL Y SOCIO PREDIAL DEL CONTRATO DE CONCESIÓN BAJO UN ESQUEMA DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA QUE SE DERIVE DEL PROCESO LICITATORIO VJ-VE-LP-005-2012 CORRESPONDIENTE AL CORREDOR LOBOGUERRERO-BUGA,	1	CONTRATO 282 DE 2013 CONSORCIO INTERCON	CONSORCIO INTERCON	GEOTECNICA Y CIMENTOS INGEOCCIM LTDA - 60% COPEBA LTDA - 10% ICEASA CONSULTORES SUCURSAL COLOMBIA - 15% MANUEL SANTIAGO DORIA NARVAEZ - 15%	MANUEL SANTIAGO DORIA NARVAEZ
23	VJ-VE-CM-001-2013	PARA LA CONTRATACIÓN DE LA CONSULTORIA ESPECIALIZADA PARA LA ESTRUCTURACIÓN TÉCNICA, FINANCIERA Y LEGAL DEL PROYECTO DE CONCESIÓN VIAL BUCARAMANGA - BARRANCABERMEJA, YONDO	1	CONTRATO 053 DE 2013 UNION TEMPORAL ESTRUCTURADOR APP VIAL BUCARAMANGA-YONDO	UNION TEMPORAL ESTRUCTURADOR APP VIAL BUCARAMANGA-YONDO	TECNOCONSULTA S.A.S. 60% FINANZAS S.A. 30% BATEMAN INGENIERIA S.A. 7,5% CORPORACION HELIO S.A. 3,5%	NINGUNO APORTE CERTIFICADO
24	VJ-VE-CM-002-2013	LA CONSULTORIA ESPECIALIZADA PARA LA REALIZACIÓN DE LOS ESTUDIOS TÉCNICOS ADICIONALES QUE PERMITAN DISMINUIR EL NIVEL DE RIESGO E INCERTIDUMBRE Y LA ESTRUCTURACIÓN TÉCNICA DE LOS PROYECTOS DE CONCESIONES VALES QUE CONFORMAN AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD SOBRE EL GRUPO No. 3	1	CONTRATO 038 DE 2013 CONSORCIO PROSPERIDAD _TC	CONSORCIO PROSPERIDAD _TC	TECNICA Y PROYECTOS S.A.- TYPISA - 70% CONSULTORES REGIONALES ASOCIADOS - CRA 30%	NO ACREDITAN

25	SEA-CM-005-2011	Seleccionar mediante Concurso de Méritos Adjetivo la Interventoría Integral que incluye pero no se limita a la Interventoría técnica, financiera, administrativa, jurídica, medioambiental y socio-pedial a contratos de concesión suscritos por el Instituto Nacional de Concesiones	1	CONTRATO 087 DE 2013 CONSORCIO INTERCONVERSIONES Modulo 1	CONSORCIO INTERCONVERSIONES Modulo 1	CONSULTORA LATINOAMERICANA DE INGENIERIA - COLISA S.A. TNI LIMITED-COLLUSA	NO ACREDITAN
			2	CONTRATO 088 DE 2013 CONSORCIO INTERCOL SP Modulo 2	CONSORCIO INTERCOL SP Modulo 2	JORGE PIDDO Y CIA LIMITADA SIGA INGENIERIA Y CONSULTORIA S.A.	NO ACREDITAN
			3	CONTRATO 089 DE 2013 CONSORCIO EPSILON VIAL Modulo 3	CONSORCIO EPSILON VIAL Modulo 3	INYPISA - 35% GRUSAMAR INGENIERIA Y CONSULTING S.L 35%, PROYECTOS E INTERVENTORIAS LTDA 30%	NO ACREDITAN
			4	CONTRATO 070 DE 2013 CONSORCIO INSERVIAL Modulo 4	CONSORCIO INSERVIAL Modulo 4	INTERSA S.A. 33.3% -SESAO-S.A. 33.3% LA VALIDAD LTDA 33.3%	NO ACREDITAN
			5	CONTRATO 071 DE 2013 CONSORCIO EL PINO Modulo 5	CONSORCIO EL PINO Modulo 5	RESTERRO Y URIBE S.A.S. 40% ARREDONDO MADRID INGENIEROS CIVILES- AMI 40% SERTIC S.A.S. 20%	SERTIC S.A.S.
			6	CONTRATO 072 DE 2013 CONSORCIO INFRAESTRUCTURA VIAL Modulo 6	CONSORCIO INFRAESTRUCTURA VIAL Modulo 6	ECOVIAS S.A.S. BATEMAN INGENIEROS S.A. INGENIEROS CIVILES ESPECIALES LTDA	NO ACREDITAN
			7	CONTRATO 073 DE 2013 CONSORCIO ICITY Modulo 7	CONSORCIO ICITY Modulo 7	PROYECTOS S.A.- TYPISA 30% CONSULTORES REGIONALES ASOCIADOS CRA S.A 30% ESTRUCTURADOR EN FINANZAS S.A.- 30% AFH CONSULTORES Y ASOCIADOS SOCIEDAD CIVIL 80% ARTERC INGENIERIA Y DESARROLLOS S.L.U. 10%	NO ACREDITAN
26	VJ-VE-CM-003-2012	PARA LA CONTRATACION DE LA CONSULTORIA ESPECIALIZADA QUE REALICE EL ESTUDIO DE VIABILIDAD Y LA ESTRUCTURACION TECNICA, FINANCIERA Y LEGAL PARA ENTREGAR EN CONCESION LOS AEROPUERTOS DE ERNESTO CORTISSOZ - BARRANQUILLA, EL EDEN - ARMENIA, BENITO SALAS VARGAS - NEIVA, GUILLELMO LEON VALENCIA - POPAYAN Y SANTA ANA, CARTAGO	1	CONTRATO 574 DE 2012 UNION TEMPORAL ESTRUCTURACION AEROPUERTOS	CONSORCIO PROSPERIDAD_TC	ARTERC INGENIERIA Y DESARROLLOS S.L.U.	

27	SEA - CM - 004 - 2011	SELECCIONAR LA PROPUESTA MAS FAVORABLE PARA LA ADJUDICACION DE UN (1) CONTRATO DE INTERVENTORIA CUYO OBJETO SERA: LA INTERVENTORIA TECNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, AMBIENTAL, OPERATIVA, JURIDICA AL PLAN DE INVERSIONES DE LOS CONTRATOS DE CONCESION PORTUARIA N° 006 DE 1993, 008 DE 1994 Y 003 DE 2008 - SUSCRITOS ENTRE LA NACION - SUPERINTENDENCIA GENERAL DE PUERTOS Y/O EL INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES INCO Y LAS SOCIEDADES	1	CONTRATO SEA-15-2012 CONSORCIO INTERPUERTOS	CONSORCIO INTERPUERTOS	INCOPLAN S.A.- CARTAGENERA DE INGENIERIA S.A. CARINSA-SERTIC S.A.S. INGEPROJEK LTDA	SERTIC S.A.S.
28	70000004A OF DE 2007	INTERVENTORIA A LAS OBRAS DE MODERNIZACION Y EXPANSION DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL EL DORADO DE LA CIUDAD DE BOGOTA D.C.	1	CONSORCIO JFA-A&C	CONSORCIO JFA-A&C		
29	Concurso de Méritos SEA - CM - 001 - 2012	Ejecutar para la AGENCIA la interventoría integral del Contrato de Concesión, que incluye pero no se limita a la interventoría técnica, financiera, operativa, contable, jurídica, medioambiental, socio-productiva, administrativa, del Contrato de Concesión No. 937 de 1985 y demás documentos que los modifiquen, adicionen o complementen. Para la Concesión Bogotá (Fontibón) Facativá Los Alpes. Concesionaria CCFC S.A.	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	CONTRATO 085 DE 2012 CONTRATO 088 DE 2012 CONTRATO 087 DE 2012 CONTRATO 088 DE 2012 CONTRATO 088 DE 2012 CONTRATO 080 DE 2012 CONTRATO 091 DE 2012 CONTRATO 092 DE 2012 CONTRATO 093 DE 2012 CONTRATO 094 DE 2012	CONSORCIO INTERVENTORIA CONCESIONES 2012 JORGE PIDDO SUCURSAL COLOMBIA CONSORCIO R&Q - SERVIC CONSORCIO INTERCONCESIONES 2012 CONSORCIO BIC 2014 CONSORCIO SCLV CONSORCIO INTEGRAL JAIM - ICONSULTIN CONSORCIO INTERCONCESIONES CONSORCIO CONCESIONES COLOMBIA CONSORCIO INTERCARREROS		NO SE EVIDE



ITEM	EMPRESA	NOMINA	PcD
1	APPLUS NORCONTROL CONSULTORIA E INGENIERIA SAS (NIT) 900.484.308-4 de la ciudad de BogotA,	1	1
2	COMPAÑIA DE INGENIERIA Y ARQUITECTURA CIARCO SAS. (NIT) 900.553.693-1 de la ciudad de BogotA,	1	1
3	CONSULTORIA INTERVENTORIA Y SERVICIOS SAS, ti (NIT) 900.736.836-4 de la ciudad de BogotA,	2	2
4	BUITRAGO AMARILLO CLEMENTE ALFREDO (NIT) 19.483.980-4 de la ciudad de BogotA,	1	1
5	CSH INFRAESTRUCTURA S.A.S, (NIT) 900.781.072-5 de la ciudad de BogotA,	1	1
6	GIC GERENCIA INTERVENTORIA Y CONSULTORIA SAS. (NIT) 900.425.518-2 de la ciudad de BogotA,	2	2
7	INFRAESTRUCTURA INTEGRAL SAS. (NIT) 900.579.723-7 de la ciudad de BogotA,	1	1
8	INFRALAR SAS, (NIT) 900.284.623-1 de la ciudad de BogotA,	1	1
9	VELASQUEZ VARGAS JORGE ISAAC., (NIT) 79.368.586-1 de la ciudad de BogotA,	1	1
10	ORJUELA PEDRAZA NOLHER RODOLFO.	1	1
11	GARCIA ZAMUDIO OTTO HARRY,(NIT) 19.307.559-3 de la ciudad de BogotA, u	1	1

12	PROYECTOS DESARROLLO E INFRAESTRUCTURA COLOMBIA SAS – PRODEINCOL SAS. (NIT) 900.578.931-8 de la ciudad de Bogotá,	1	1
13	PROYECTOS VIALES SAS, titular del número de identificación tributario (NIT) 900.325.581-8	1	1
14	ARIAS CHAUSTRE RODRIGO ANTONIO., titular del número de identificación tributario (NIT) 19.436.793-3 de la ciudad de Bogotá,	1	1
15	SERTIC SAS Titular del número de identificación tributario (NIT) 900327528-6 de la ciudad de Bogotá,	6	6
16	SOLUCIONES PARA LA INGENIERIA SAS. Titular del número de identificación tributario (NIT) 900.389.180-2 de la ciudad de Bogotá,	1	1
17	REDES Y COMUNICACIONES DE COLOMBIA LIMITADA - REDCOM. Titular del número de identificación tributario (NIT) 800.237.475-5	186	32
18	PHI INGENIERIA SAS titular del número de identificación tributario (NIT) 900.394.692-1 de la ciudad de Bogotá,	3	2
19	CFM INGENIERIA LTDA. Titular del número de identificación tributario (NIT) 830.146.119-6 de la ciudad de Bogotá,	2	1
20	DEIGMA S.A.S., titular del número de identificación tributario (NIT) 900.498.688-9 de la ciudad de Bogotá,	2	1
21	G 3 INGENIEROS LTDA., titular del número de identificación tributario (NIT) 900.006.369-4 de la ciudad de Bogotá,	2	1
22	INGENIERIA DE PROYECTOS AML SAS titular del número de identificación tributario (NIT) 900.538.341-1 de la ciudad de Bogotá,	2	1
23	INGENIERIA Y DESARROLLO XIMA DE COLOMBIA S.A.S., titular del número de identificación tributario (NIT) 900485558-3 de la ciudad de Bogotá,	2	1

24	CONSULTORES EN INFRAESTRUCTURA SAS., titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.767.537-1 de la ciudad de BogotA, empresa	3	1
25	JOYCO SAS titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 860.067.561-9 de la ciudad de BogotA,	4	1
26	AC ASESORES & CONSULTORES SA titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 830.063.618-2 de la ciudad de BogotA,	3	1
27	AGENCIA DE SEGUROS SAMA LTDA. Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.539.140-2 de la ciudad de BogotA,	3	1
28	CONSULTORES EN INGENIERIA SAS, titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.501.031-3 de la ciudad de BogotA,	3	1
29	BELALCAZAR BENITEZ JUAN CARLOS titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 79488070-8 de la ciudad de BogotA	3	1
30	FACIVIL INGENIERIA LTDA., titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.196.989-4 de la ciudad de BogotA,	3	1
31	GESTION DE PROYECTOS DE INGENIERIA – GPI SAS, titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 830.046.422-4 de la ciudad de BogotA,	3	1
32	PROYECTOS E INERVENTORIASLTDA titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 807004038-5 de la ciudad de BogotA,	3	1
33	ROADCON LTDA titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 800.052.405-4 de la ciudad de BogotA,	3	1
34	TECNUM COLOMBIA S.A.S, titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.667.594-0 de la ciudad de BogotA,	3	1
35	CONSULTORIA INTEGRAL Y ESTUDIOS S.A.S., titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.421.341-8 de la ciudad de BogotA,	7	2

36	GRUPO METRO COLOMBIA SA, titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 830.010.109-8 de la ciudad de BogotA,	15	2
37	PROMACO INGENIERIA SAS., titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.036.946-2 de la ciudad de BogotA,	4	1
38	CAF ASESORES DE SEGUROS LTDA. Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.357.596-5 de la ciudad de BogotA,	4	1
39	CONSULTORIA INTEGRAL EN INGENIERIA SOCIEDAD ANONIMA DE CAPITAL VARIABLE - CONIISA titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.295.495-2 de la ciudad de BogotA,	4	1
40	MONTOYA MEIR DARIO DE JESUS, titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 17.147.055-9 de la ciudad de BogotA,	4	1
41	RAMIREZ BARBOSA GERMAN. Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 19.342.296-1 de la ciudad de BogotA,	4	1
42	PALACIOS RUBIANO GUSTAVO titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 19.055.241-4 de la ciudad de BogotA,	4	1
43	VCO CONSULTING LTDA. Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.543.854-8 de la ciudad de BogotA,	4	1
44	WSP SERVICIOS SAS. Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.709.002-4 de la ciudad de BogotA,	12	1
45	ARA INGENIERIA SAS. Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 830.068.724-8 de la ciudad de BogotA,	9	2
46	BETTIN RECURSOS AMBIENTALES E INGENIERIA S.AS. – BRAIN INGENIERIA S.AS., titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 800064774-9 de la ciudad de BogotA,	5	1
47	C & M ADVISORY SAS., titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.491.299-5 de la ciudad de BogotA,	5	1

48	ATI INTERNACIONAL S.A.S, titular del número de identificación tributario (NIT) 830.008.196-2 de la ciudad de Bogotá,	5	1
49	CEMOSA INGENIERIA SAS, titular del número de identificación tributario (NIT) 900.691.347-9 de la ciudad de Bogotá,	5	1
50	FORTIUS SA CORREDORES DE SEGUROS Titular del número de identificación tributario (NIT) 860.522.659-3 de la ciudad de Bogotá,	5	1
51	GORDILLO Y ASOSCIADOS SAS. Titular del número de identificación tributario (NIT) 900.581.578-1 de la ciudad de Bogotá,	5	1
52	INTERSA SA, titular del número de identificación tributario (NIT) 860450644-3 de la ciudad de Bogotá,	19	2
53	MAYATUR SAS titular del número de identificación tributario (NIT) 860.015.826-2 de la ciudad de Bogotá,	24	4
54	CSI CONSTRUCCIONES SERVICIOS E INGENIERIA EU titular del número de identificación tributario (NIT) 900.157.098-0 de la ciudad de Bogotá,	18	3
55	MIRS LATINOAMERICA SAS, titular del número de identificación tributario (NIT) 900.241.875-6 de la ciudad de Bogotá,	6	1
56	PROYECTOS TECNICOS DE COLOMBIA SAS. Titular del número de identificación tributario (NIT) 900.181.247-2 de la ciudad de Bogotá,	6	1
57	SEG INGENIERIA SAS, titular del número de identificación tributario (NIT) 900.545.599-3 de la ciudad de Bogotá,	6	1
58	SERVICIOS DE INGENIERIA Y CONSTRUCCION LTDA – SERVINC LTDA Titular del número de identificación tributario (NIT) 800.252.997-0 de la ciudad de Bogotá,	16	2
59	SESAC S.A., titular del número de identificación tributario (NIT) 800.064.761-3 de la ciudad de Bogotá,	15	2

60	ARENAS DIEGO IGNACIO titular del número de identificación tributario (NIT) 79.155.597 - 8 de la ciudad de Bogotá,	7	1
61	EDINTER SAS. Titular del número de identificación tributario (NIT) 900.478.998-1 de la ciudad de Bogotá,	7	1
62	GEOTECNIA Y CIMENTOS INGEOCIM SAS. Titular del número de identificación tributario (NIT) 800.155.100-6 de la ciudad de Bogotá,	14	2
63	RIO ARQUITECTURA E INGENIERIA SA titular del número de identificación tributario (NIT) 800.173.768-1 de la ciudad de Bogotá,	7	1
64	SILVA CARREÑO ADMINISTRACION E INGENIERIA SCA LTDA, titular del número de identificación tributario (NIT) 900.188.602-6 de la ciudad de Bogotá,	7	1
65	COPEBA LTDA titular del número de identificación tributario (NIT) 830.011.122-9 de la ciudad de Bogotá,	15	2
66	PROYECTOS E INTERVENTORIAS LTDA, titular del número de identificación tributario (NIT) 860.403.102-3 de la ciudad de Bogotá	19	2
67	ARQUITECTURA URBANA LTDA, titular del número de identificación tributario (NIT) 830.098.495-4 de la ciudad de Bogotá,	8	1
68	CAYCO S.A.S., titular del número de identificación tributario (NIT) 900.334.140-1e la ciudad de Bogotá,	8	1
69	CB INGENIEROS SA titular del número de identificación tributario (NIT) 860.509.943-7 de la ciudad de Bogotá,	8	1
70	RODRIGUEZ GRANADOS EDGAR EDUARDO. Titular del número de identificación tributario (NIT) 19.416.613-0 de la ciudad de Bogotá,	8	1
71	AGENCIA DE VIAJES Y TURISMO GOLDTOUR SAS Titular del número de identificación tributario (NIT) 800.212.545-4 de la ciudad de Bogotá,	8	1

72	GRUPO IS COLOMBIA SAS titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.192.981-8 de la ciudad de BogotA,	8	1
73	ORBE CONSULTORIA EN ARQUITECTURA E INGENIERIA SA Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 830.078.903-2 de la ciudad de BogotA,	8	1
74	TORRES ARENALES ELSA titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 63323375-2 de la ciudad de BogotA, .	8	1
75	R & M CONSTRUCCIONES E INTERVENTORIA SAS., titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 830.028.126-2 de la ciudad de BogotA,	40	5
76	SERINCO COLOMBIA, titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.574.087-8 de la ciudad de BogotA,	1	1
77	INGENIEROS CONSULTORES Y CONSTRUCTORES – ARG SAS. titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.008.687-0 de la ciudad de BogotA,	9	1
78	ASITEC S.A.S., titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 860069043-4 de la ciudad de BogotA,	9	1
79	CONSULTORES EN DESARROLLO TERRITORIAL SAS, titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 800.196.380-7 de la ciudad de BogotA,	9	1
80	COMMERCIAL OPERATIONS COMPANY S.A. titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 830.066.044-9 de la ciudad de BogotA,	9	1
81	COMPAÑIA DE PROYECTOS TECNICOS CPT SA. Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 860.041.968-1 de la ciudad de BogotA,	9	1
82	DPC INGENIEROS S.A.S., titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 830101071-8 de la ciudad de BogotA,	9	1
83	EMPROCIV LTDA, titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.096.419-9 de la ciudad de BogotA,	9	1

84	INCGROUP SAS, titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.437.004-0 de la ciudad de BogotA,	10	1
85	JASEN CONSULTORES S.A.S., titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 830.087.225-5 de la ciudad de BogotA,	9	1
86	LKS COLOMBIA SAS. Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.579.743-4 de la ciudad de BogotA, .	9	1
87	SUBATOURS SAS, titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 800.075.003-6 de la ciudad de BogotA, tante Legal de la mencionada empresa	37	4
88	SUPERVISION E INGENIERIA DE PROYECTOS SAS. Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.516.472-3 de la ciudad de BogotA,	18	2
89	INDUDATA SAS titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 800.104.672-9 de la ciudad de BogotA,	10	1
90	2 C INGENIEROS S.A., titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 830.023.761-7 de la ciudad de BogotA,	10	1
91	CELQO SAS, titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.090.780-6 de la ciudad de BogotA,	10	1
92	CONSULTORIA ESTRUCTURAL Y DE CONSTRUCCION S.A.S., titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.160.387-5 de la ciudad de BogotA,	10	1
93	CIVILE LTDA. Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.045.355-8 de la ciudad de BogotA,	10	1
94	CIVILTEC INGENIEROS LTDA Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 830.005.444-0 de la ciudad de BogotA,	10	1
95	CONSULTORES TECNICOS Y ECONOMICOS S.A. CONSULTECNICOS, titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 860.014.285-3 de la ciudad de BogotA,	10	1

96	FONSECA CHAVES DIEGO FERNANDO titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 79288527-3 de la ciudad de BogotA,	10	1
97	ESTRUCTURADOR COLOMBIA SAS, titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.330.875-8 de la ciudad de BogotA,	10	1
98	HMV SUPERVISION SAS. Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.544.891-5 de la ciudad de BogotA,	10	1
99	INGENIERIA INTEGRAL DE OBRAS INGEOBRAS SAS Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.135.989-3 de la ciudad de BogotA,	10	1
100	INVERMOHES S.A.S., titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 830.038.959-3 de la ciudad de BogotA,	10	1
101	NOVATOURS LTDA titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 800.003.442-8 de la ciudad de BogotA,	10	1
102	PROJEKTA LIMITADA INGENIEROS CONSULTORES, titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 860.531.577-6 de la ciudad de BogotA,	10	1
103	TECNUMEC SAS titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 830.018.821-0 de la ciudad de BogotA,	10	1
104	COMMERCIAL OPERATIONS COMPANY S.A. titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 830.066.044-9 de la ciudad de BogotA,	11	1
105	GRUPO G & B LTDA, titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 860.528.461-1 de la ciudad de BogotA,	12	1
106	INGENIERIA Y CONSULTORIA INGECON SAS titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 810.002.747-0 de la ciudad de BogotA,	24	2
107	NOVATOURS LTDA., titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 800.003.442-8 de la ciudad de BogotA,	13	1

108	ACADIT INGENIERIA LTDA. Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 830.076.745-6 de la ciudad de BogotA,	44	1
109	PROMED QUIRURGICOS EU titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.026.143-2 de la ciudad de BogotA,	64	1
110	GESTION Y AUDITORIA ESPECIALIZADA LTDA, titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 830018191-9 de la ciudad de BogotA,	19	2
111	JARGU SA CORREDORES DE SEGUROS. Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 800.018.165-8 de la ciudad de BogotA,	59	6
112	MEDINA Y RIVERA INGENIEROS ASOCIADOS S.A.S. Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 830.013.230-5 de la ciudad de BogotA,	10	3
113	C & M CONSULTORES SA. Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 830.061.474-1 de la ciudad de BogotA,	61	8
114	GEOTECNICA Y CIMIENTOS INGEOCIM S.A.S Nit.800.155.100-6	10	3
115	B&C S.A Nit.800.015.774-1	10	1
116	CONSULTORIA INTOK DE COLOMBIA Y ASOCIADOS S.A.S Nit.900.486.034-0	3	2
117	INGENIERIA DE ESTUDIOS Y ASESORIAS S.A.S INESAS Nit.860.034.155-1	2	1
118	3B PROYECTOS SAS Nit.900.504.398-4	8	2
119	GNG INGENIERIA SAS Nit.830.515.117-5	14	3

120	CONSULTORES E INTERVENTORES COLOMBIANOS S.A.S - CONCIC S.A.S. Nit.900.378.119-5	2	1
121	INFRALAR S.A.S Nit.900.284.523-1	1	1
122	MAB INGENIERIA DE VALOR S.A. Nit.900.139.110-5	10	1
123	ARENAS DE LA HOZ CONSULTORES S.A.S Nit.900.644.351-9	4	1
124	CONCOL INGENIERIA S.A.S Nit. 900.668.054-3	9	1
125	PROYECTOS Y ESTRUCTURAS ESPECIALES S.A.S (PROES) Nit. 900.538.957-8	6	1
		1340	208

TERRITORIALES

CASANARE

126	DISEÑO ARQUITECTURA Y CONSTRUCCION Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 844.001.720-1 de la ciudad de YOPAL,	10	1
127	RED DE SERVICIOS DE LA ORINOQUIA Y DEL CARIBE S.A.- CONAPUESTAS S.A. Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT)890.504.795-1.	263	26
128	CONSTRUCCION Y CONSULTORIA DE VIAS S.A.S con Nit. 844.002.765-7		

CHOCO

129	RED DE SERVICIOS DE OCCIDENTES.A Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.009.827-1 de la ciudad de QUIBDO,	135	23
130	INGEDSA LTDA Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 833.505.233-9 de la ciudad de QUIBDO,	7	1

RISARALDA

131	SIETE LTDA Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 891409029-3 de la ciudad de RISARALDA,	20	1
132	NELSON MORENO A Titular del nUmero de identificaciOn tde representante legal	7	1
133	CONSULTEC LTDA Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 816.001.576-5 de la ciudad de RISARALDA,	15	2
134	AGUAS SANITARIAS S.A.S con Nit. 816.000.029-3	7	1
135	CARLOS A. ARREGOCES O. con Nit. 10.018.541-9		1
136	HERNANDEZ PANTOJA S.A.S con Nit. 800.221.051-6		1
137	INGENIERIA Y ESTUDIOS LTDA. Con Nit. 891.401.451-2	7	1
138	JORGE EIVAR TULCAN LOZADA con Nit. 9.521.002-3	3	1

CAUCA

139	JOSE WILMER CHILITO RIVADENEIRA Titular del número de identificación tributario (NIT) 76.230.749-7 de la ciudad de Popayan,	3	1
140	VIAS ALFA E.U Titular del número de identificación tributario (NIT) 900020279-8	3	1
141	CARLOS ALBERTO PALTA MUÑOZ Titular del número de identificación tributario (NIT) 10537995 de la ciudad de cauca,	5	1
142	MARTHA CECILIA ORDOÑEZ OCAMPO Titular del número de identificación tributario (NIT) 34.569.940-5 de la ciudad de Popayán	5	1
143	YOLANDA CABRERA BALCAZAR Titular del número de identificación tributario (NIT) 34.597.962 de la ciudad de cauca	8	1
144	RENE ARMANDO MARTINEZ DORADO Titular del número de identificación tributario (NIT) 10529212-3 de la ciudad de cauca,	7	1

BOYACA

145	GRUPO EMPRESARIAL INVERSIONES Y CONSTRUCCIONES COMPAÑIA S.A.S. INCO S.A.S. Titular del número de identificación tributario (NIT) 820.004.462-2 de la ciudad de Tunja,	5	1
146	ENRIQUE HERNANDO PRIETO ACEVEDO Titular del número de identificación tributario (NIT) 6769200-1 de la ciudad de Tunja,	1	1
147	WILSON EFREN SALAZAR SANCHEZ Titular del número de identificación tributario (NIT) 79656871-1 de la ciudad de Tunja,	3	1
148	MIGUEL ALEJANDRO PINZON AGUILAR Titular del número de identificación tributario (NIT) 7174650-1 de la ciudad de Tunja,	2	1

VALLE

149	PLANES S.A Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT)	27	4
150	PEDRO JOSE SERRANO CARRASQUILLA Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 16885925-3de la ciudad de CALI,	3	1
151	ALPHA GRUPO CONSULTOR E INTERVENTOR Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900.645.004-2 la ciudad de CALI.	10	1
152	PAULO EMILIO BRAVO CONSULTORES S.A.S Nit. 891.500.627-6	18	2
153	FUNDACIÓN LABRANDO CAMINOS Nit. 900.201.211-5	5	2
154	GONSEGUROS CORREDORES DE SEGUROS S.A. Nit. 805.003.801-7	13	1

QUINDIO

155	MILLAN Y MARTINEZ ASOCIADOS LTDA Nit.	8	1
156	CARMONA CARVAJAL INGENIEROS S.A.S Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 900488383-5 en la ciudad de Armenia.	3	1
157	WILMAR HUMBERTO LOPEZ VELEZ Titular del nUmero de identificaciOn tributario (NIT) 18467074 en la ciudad de Armenia. ,	8	1
158	JUAN JOSE PIEDRAHITA RIOS Nit. 18.496.698	10	1

ATLANTICO

159	INGENIERIA DE PROYECTOS S.A.S. Nit. 890.116.722-8	17	2
160	GERENCIA E INGENIERIA CIVIL S.A.S- GECIVIL S.A.S Con Nit. 900.470.198-1	6	1
161	SERVICIOS DE INSPECCIÓN Y MANTENIMIENTO EN INGENIERIAS S.A.S - SIMI INGIENIERÍAS S.A.S Con Nit. 900.199.241-8	10	1
162	INGENIEROS CIVILES ESPECIALISTAS LTDA Con Nit. 802.008.390-3	15	1
163	CETING S.A.S Con Nit. 900.499.213-9	4	1
164	CONSTRUCCION CIVILES. ESTUDIOS Y PROYECTO S.A.S Con Nit. 800.190.821-6	12	2
165	SERVICONI LIMITADA (SERVICIOS PRIVADOS DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA.) Con Nit. 890.111.018-8	810	2
166	CAEZ INGENIERIA Y ARQUITECTURA S.A.S Con Nit. 900.477.075-4	3	1
167	ASEO.COM DEL CARIBE LTDA Con Nit. 900.008.801-4	58	1

BOLIVAR

168	ING INGENIERIA S.A. Nit. 890.405.995-1	16	3
-----	---	----	---

169	SERVICIOS INDUSTRIALES Y COMERCIALES NACIONAL S.A.S. - SERVICONAL S.A.S. Nit. 806.0140518-8	16	1
170	BIOALCO S.A.S con Nit. 900.117.149-7	10	1
171	INGENIEROS CONSULTORES INCORPORADOS LTDA con Nit. 800.209.399-4	1	1

SANTANDER

172	ESTUDIOS TENCOS Y ASESORIAS S.A. ETA S.A.. Nit.890.201.949-6	27	5
173	JUAN AMADO LIZARAZO Nit.91.206.554-5	7	1
174	CONEIN SR LTDA. Nit. 804.015.844-1	2	1
175	CONSULTORES ESPECIALIZADOS Y ASOCIADOS DE SANTANDER - CEAS S.A. Nit. 800.218.136-2	9	1
176	ESTUDIOS TÉCNICOS Y ASESORÍAS S.A. - ETA S.A. Nit. 800.201.949-6		5
177	JORES INGENIERIA LIMITADA Con Nit.c804.017.661-1	6	1

META

178	AVAZAR INGENIERIA Y ARQUITECTURA S.A.S Con Nit. 900514795-8	1	1
-----	---	---	---

179	DANIEL ARTURO SANCHEZ GUTIERREZ Con Nit 86051758-5	5	1
180	INGENIERIA CIVIL-INTERVENTORIA Con Nit 52382273-1	4	1
181	COLSERPETROL LTDA Con Nit 800064647-5	6	1
182	MAGDA CAROLINA PUENTES PRIETO Con Nit. 52.382.273-1	4	1
183	TITO ALEJANDRO SAAVEDRA MARTINEZ con Nit. 79.642.060-4	6	1

GUAJIRA

184	FUNDACION PARA EL BIENESTAR SOCIAL DE LA INFANCIA, LA FAMILIA Y EL MEDIO AMBIENTE. FUNSOFAMED Con nit 825.001.808 1	4	1
185	FUNDACION KOOTIRRAWA Con nit 830.095.657-7	3	1
186	FUNDACION PROGRESAR PARA UN MEJOR VIVIR. FUPROMEVI Con Nit 900.106.213-3	1	1

NORTE DE SANTANDER

187	A DESCUBRIR TRAVEL & ADVENTURE S.A.S.	9	1
188	CINTE S.A.S.	3	1

189	PROEZA CONSULTORES S.A.S con Nit. 800.088.056-2	6	1
-----	--	---	---

ANTIOQUIA

190	GERARDO DIAZ MANJARRES con Nit. 70.077.994-1		1
191	ANGELA MARIA ARIAS VANEGAS con Nit. 42.755.321-2	9	1
192	IAP LTDA. INGENIERIA APLICADA LIMITADA, CIVIL, HIDRAULICA Y SANITARIA con Nit. 800.072.762-4	5	1
193	ICONSULTIG S.A.S. Con Nit. 900.232.018-2	4	2
194	INGEADE S.A.S. con Nit. 900.090.840-1	3	1
195	LUIS ALBERTO DE LOS RIOS PINEDA con Nit. 10.245.637-1	7	1
196	MARTA EUGENIA GARCIA BETANCUR con Nit. 43.001.767-1	5	2
197	CONSULCIVIL con Nit. 900.405.358-5	12	2
198	PH INGENIERIA DE COLOMBIA S.A.S. con Nit. 811.042.976.-5	12	2

CALDAS

199	CASTRO FLÓREZ Y CIA Con Nit. 900.122.824-0		
200	R Y R ASEGURADORES Y CIA LTDA Con Nit. 890806126-9		
201	A DESCUBRIR TRAVEL & ADVENTURE S.A.S. Con Nit. 890.802.221-2	9	1
202	CINTE S.A.S.	3	1

HUILA

203	VICTORI GUILLERMO RODRIGUEZ RAMIREZ Con Nit. 19.266.128-5		1
204	INTERVENTIRÍAS Y CONSTRUCCIONES LIMITADA - INCON LTDA Con Nit. 813.003.402-0		1
205	SOCIEDAD TÉCNICA SOTA LTDA. Con nit. 891.101.100-5		1

PUTUMAYO

206	PEDRO EDUARDO GARCIA REALPE con NIT. 10.526.660		
207	SERVIPETROL con Nit. 846.002.522-1		

SUCRE

208	INTERGRATED CONSULTANTS S.A.S Nit. 900.640.318-7	10	1
TOLIMA			
209	FABIO GARZÓN DAZA Nit. 19.336.660-3	1	1
CORDOBA			
210	J & S INGENIERIA LTDA. Con Nit. 900.262.402-6	14	2
211	PREFACOR INGENIERIA S.A.S con Nit. 891.002.036-7	3	1
212	ASOCIACION DE BACHILLERES DE LA COMUNIDAD PARROQUIAL SAN NICOLAS DE TOLENTINO con Nit. 800.178.874-7	6	1
213	INGESCOR LTDA con Nit. 812.002.469-5	10	1