



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCION TERCERA
SUBSECCION B**

BOGOTÁ D.C., diez (10) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

Magistrado Ponente: FRANKLIN PÉREZ CAMARGO

Expediente: 110013336037202200121-01
Demandantes: Aseguradora Solidaria de Colombia
Demandados: Alcaldía Mayor de Bogotá
Medio de control: Controversias contractuales

APELACIÓN DE AUTO

Temas: *Rechazo de demanda – medio de control procedente*

Corresponde a la Sala pronunciarse sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la providencia proferida por el Juzgado 37 Administrativo de Bogotá el 28 de septiembre de 2022, en la que decidió:

*“1. **RECHAZAR** la presente demanda por CADUCIDAD DE LA ACCIÓN, de conformidad con las razones contenidas en la parte motiva de la presente providencia. (...)”*

Esta Corporación conoce de este asunto porque versa sobre un recurso de apelación interpuesto contra un auto proferido por un juzgado administrativo, contemplado en el numeral 1º del artículo 243 del CPACA. La Sala se pronunciará sobre este porque el artículo 125 del CPACA indica que las decisiones interlocutorias y de trámite del proceso de las que trata el numeral 1º del artículo 243 del CPACA corresponden a la Sala. El proceso se recibió en esta Corporación el 27 de octubre de 2023.

Contenido: 1. Antecedentes; 2. Consideraciones; 3. Decisión.

1. ANTECEDENTES

1.1. Demanda; 1.2. Providencia recurrida; 1.3. Recurso presentado; 1.4. Resolución recurso de reposición

1.1. Demanda

La Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa por medio de apoderado judicial, interpuso demanda en contra de la Alcaldía Mayor de Bogotá, elevando las siguientes **pretensiones**:

"PRIMERA: Que una vez surtido el trámite correspondiente, se **DECLARE LA NULIDAD** total de los siguientes actos administrativos proferidos por la Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital, actos administrativos estos, contra los cuales se agotó la respectiva vía administrativa y por ende la nulidad debe comprender a todos ellos:

➤ **Resolución No. 372 del 19 de junio de 2020**, por medio de la cual se declaró a ocurrencia del siniestro por el riesgo de calidad del servicio, establecida en el numeral tercero de la cláusula séptima del Contrato de Consultoría No. 4220000-857-2017, cuyo objeto contractual es "Realizar la gerencia técnica para el desarrollo de los estudios y diseños de ingeniería del proyecto de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Supercade Manitas, en Ciudad Bolívar", suscrito entre la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y la sociedad GYG Construcciones S.A.S. y ordenó hacer efectiva la póliza única de cumplimiento a favor de entidades estatales No. 305-47-994000012009 en el amparo de calidad de los servicios prestados, por valor de CIENTO TREINTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS (\$137.858.377,00) M/CTE.

➤ **Resolución No. 001 del 28 de julio de 2021**, por medio de la cual se resuelve recurso de reposición interpuesto por la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa en contra de la Resolución No. 372 del 19 de junio de 2020, confirmando en todas y cada una de sus partes el acto administrativo recurrido.

➤ Demás actos administrativos que los integren, aclaren, adicionen, modifiquen, les sean accesorios, consecuentes o subsiguientes; proferidos dentro por el Distrito de Bogotá en torno a la sanción del Contrato de Consultoría No. 4220000-857-2017 y la Póliza de Cumplimiento 305-47-994000012009 que amparó el mismo suscrito entre **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL ALCALDÍA MAYOR y G y G CONSTRUCCIONES S.A.S.**

SEGUNDA: Que, además de nulitados los actos administrativos descritos, solicito se **DECRETE EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO E INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS** al que haya lugar, incluyendo el pago de toda sumade dinero que se hubiese efectuado por parte de mi representada con ocasión de tales actos administrativos (...) Negrilla y subrayado fuera de texto.

Como hechos, la parte actora señala que la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., suscribió el día 21 de diciembre de 2017 el Contrato de Consultoría No. 4220000-857-2017 con la firma GYG CONSTRUCCIONES S.A.S. con NIT No. 800.215.466, el cual tuvo por objeto "Realizar la gerencia técnica para el desarrollo de los estudios y diseños de ingeniería del proyecto de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de

Bogotá D.C. Supercade Manitas, en ciudad Bolívar". El valor del Contrato de Consultoría No. 4220000-857-2017 suscrito con la firma GYG CONSTRUCCIONES S.A.S. fue pactado inicialmente en la suma de \$570.724.475,00.

La firma GYG CONSTRUCCIONES S.A.S., constituyó la Póliza de Garantía Única de Cumplimiento en favor de Entidades Estatales – Decreto 1082 de 2015 No. 305-47-994000012009 al inicio del contrato y sus anexos, de conformidad con las adiciones y prórrogas suscritas en el desarrollo del mismo, expedida por la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa.

Por medio de la Resolución 372 del 19 de junio de 2020 proferida por la Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital se declaró la ocurrencia de un siniestro dentro de la ejecución del contrato. Como consecuencia de ello ordenó hacer efectiva la póliza de cumplimiento. Cuantificó los perjuicios en la suma de \$137.858.377,00. Esta decisión fue confirmada mediante la Resolución 001 de 28 de julio de 2021.

La parte actora afirma que no se encuentra obligada a pagar prestación alguna a la Alcaldía porque las resoluciones citadas *"se expidieron con violación de una norma superior, en violación de los derechos de audiencia y defensa de mi representada, mediante una falsa motivación y un procedimiento irregular"*.

1.2. Providencia recurrida

En la providencia de 28 de septiembre de 2022 el Juzgado 37 Administrativo de Bogotá rechazó la demanda por considerar que había operado la caducidad, señalando:

"(...) la notificación del acto administrativo que resolvió los recursos interpuestos en contra del acto administrativo que dio origen a la presente demandada se dio el 28 DE JULIO DE 2021 y, de acuerdo con esto, se cuenta con cuatro meses a partir del día siguiente de la notificación para presentar la demanda por el medio de control de controversias contractuales – nulidad y restablecimiento del derecho o presentar la solicitud de conciliación que suspendiera el término de caducidad, es decir hasta el 29 DE NOVIEMBRE DE 2021. Sin embargo, tenemos que la solicitud de conciliación fue presentada el 06 diciembre de 2021, por lo que, resulta evidente que se realizó por fuera del término de caducidad y su presentación no tuvo el efecto de suspender el conteo de la caducidad."

1.3. Recurso presentado

La parte actora interpuso oportunamente¹ recurso de reposición y en subsidio apelación contra la anterior decisión afirmando:

“El motivo de inconformidad con la providencia atacada consiste en la decisión que resolvió el rechazo de la demanda interpuesta por mi prohijada en contra de la Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital, dado que, contrario sensu a lo manifestado por el despacho, no operó la caducidad del medio de control de controversias contractuales. Puesto que, este fenómeno cuenta con un término de configuración de dos (2) años para su interposición, contados a partir del día siguiente a las circunstancias de hecho o de derecho que se presenten. Es decir, para el caso que nos ocupa, la última actuación, se configuró con la Resolución No. 001 del 28 de julio de 2021 “Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa contra de la Resolución No. 372 del 19 de junio de 2020 de la Subsecretaria Corporativa de la Secretaría General de la Alcaldía de Bogotá D.C., ‘Por la cual se declara la ocurrencia de un siniestro y se toman otras determinaciones’, la cual fue notificada el día 28 de julio de 2021, siendo el término máximo para su interposición el día 29 de julio de 2023, radicándose en tiempo. De manera que, no es procedente el conteo de cuatro (4) meses atribuido por parte del despacho, en asimilación a una acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Tal es la confusión, que el auto de rechazo recurrido, en su cuerpo señala que el medio de control es una reparación directa. (...)

Se debe aclarar a este despacho que el medio de control interpuesto es el de controversias contractuales, ello se puede constatar no solo en la demanda, sino también en el poder allegado, al igual que en la solicitud de conciliación que fue radicada y llevada a cabo en la Procuraduría 195 judicial I para Asuntos Administrativos. En prueba de lo expuesto, en la plataforma de la Rama Judicial es claro en señalar que el proceso se trata de una acción contractual, de lo cual, no puede derivarse que el conteo para analizar la caducidad, sea simil al de nulidad y restablecimiento del derecho. Sobre este supuesto se hace necesario advertir que, si bien, se plantea se nuliten los actos administrativos que declararon el siniestro, esto no es con motivo a ese medio de control, si no en atención a estos fueron gestados de manera derivada al Contrato de Consultoría N°4220000-857-2017 suscrito el 21 de diciembre de 2017 entre la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la firma GYG Construcciones S.A.S., y que tuvo por objeto “Realizar la gerencia técnica para el desarrollo de los estudios y diseños de ingeniería del proyecto de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Supercade Manitas, en Ciudad Bolívar”.”

1.4. Resolución recurso de reposición

El a quo confirmó la decisión, afirmando:

“Se señala que el término de caducidad del medio de control presentado

¹ La providencia fue notificada mediante estado del 28 de septiembre de 2022. La actora presentó su recurso el 5 de octubre de ese año.

es de dos años, por cuanto la nulidad de los actos administrativos solicitados deriva del Contrato de Consultoría N°4220000-857-2017 suscrito el 21 de diciembre de 2017, es decir, trata sobre una controversia contractual. Sin embargo, dicha tesis no es acogida por el Despacho, por cuanto en las pretensiones de la demanda está claro que se persigue la nulidad específica de actos administrativos proferidos en la ejecución del mencionado contrato y, por ello, el término de caducidad debe ser el señalado en el literal d del artículo 164 del CPACA, esto es, 4 meses”.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 1. Exposición del litigio; 2. Decisión de la Sala y plan de exposición; 3. Análisis del caso.

2.1. Exposición del litigio

El juzgado de primera instancia considera que la demanda se presentó extemporáneamente porque el medio de control correspondiente es la nulidad y restablecimiento del derecho al perseguirse la nulidad de unos actos proferidos en ejecución de un contrato. La parte actora se opone por considerar que, aunque se pretende la nulidad de los actos mencionados, estos fueron gestados de manera derivada al contrato estatal.

2.2. Decisión de la Sala y plan de exposición

Se revocará la providencia que rechazó la demanda por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho porque la acción que corresponde es la de controversias contractuales.

Con ese fin, la Sala: i) expondrá las diferencias sobre el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y el de controversias contractuales; ii) analizará el caso en concreto; y iii) dispondrá las conclusiones respectivas.

2.3. Análisis del caso

2.3.1. Medios de control en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

El artículo 138 del CPACA dispone:

“Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica,

podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. (...)"

Por su parte, el artículo 141 de la misma norma, establece:

*"Controversias contractuales. 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. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. (...)"* Negrilla fuera de texto.

2.3.1. Caso en concreto

De acuerdo con lo anterior, se observa que el medio de control procedente en el presente asunto es el de controversias contractuales pues las pretensiones, si bien solicitan la nulidad de actos administrativos, se elevan respecto de actos administrativos contractuales. Así, la Resolución 372 del 19 de junio de 2020 declaró la ocurrencia de un siniestro dentro de la ejecución del Contrato de Consultoría No. 4220000-857-2017 y ordenó hacer efectiva la póliza de cumplimiento, y la Resolución 001 de 28 de julio de 2021 confirmó la anterior. Por tanto, no queda duda que fueron actos proferidos dentro de la ejecución contractual.

En un caso similar a este el Consejo de Estado señaló:

"En la demanda la parte actora formuló las siguientes pretensiones (...)

"PRIMERA: Que se declare la nulidad de la Resolución No. 3020 del 09 de julio de 2010, "Por la cual se declara el siniestro de anticipo del Contrato de Obra No. 1350 de 2005".

SEGUNDA: Que se declare la nulidad de la Resolución No. 5198 del 2 de noviembre de 2010, "Por el cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 03020 del 09 de Julio de 2010, que declaró el siniestro del anticipo del Contrato de Obra No. 1350 de 2005" (...)

QUINTA: Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, se restablezca el derecho de la aseguradora QBE Seguros S.A. declarando que no está obligada a pagar cantidad alguna de dinero a título de garantía por el buen manejo del anticipo del contrato No. 1350 de 2005. (...)

De acuerdo con el artículo 87 del CCA, subrogado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998, la acción contractual es el mecanismo procesal idóneo para acceder ante el juez en procura de obtener una decisión de fondo frente a cualquier controversia derivada del negocio jurídico estatal. Es así como, resulta procedente utilizar esta herramienta procesal para cuestionar las actuaciones desarrolladas durante la ejecución y liquidación del contrato estatal, así como la legalidad de los actos administrativos proferidos en desarrollo de éste. Así, puede cualquiera de las partes solicitar: (i) que se declare la existencia o nulidad de un contrato estatal; (ii) que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales; (iii) que se ordene su revisión; (iv) que se declare su incumplimiento; (v) que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios derivados del mismo; y (vi) que se hagan otras declaraciones y condenas.”²

Lo mismo sostuvo esa Corporación bajo la vigencia del Cpaca, indicando:

*“La acción es la procedente, toda vez que el incumplimiento y la nulidad de los actos contractuales, **como la declaratoria del siniestro por el incumplimiento**, se puede intentar a través de la acción contractual, en los términos del artículo 141 del CPACA.”³* Negrilla fuera de texto.

Entonces, no queda duda que el medio de control procedente es el de controversias contractuales, pues a la luz del citado artículo 141 del Cpaca, bajo este medio se puede solicitar la nulidad de los actos administrativos contractuales y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios. En este concepto se encuentran incluidos los actos que declaren la ocurrencia de un siniestro en la ejecución del contrato y las correspondientes pretensiones de restablecimiento del derecho. Además, contrario a lo expuesto por el juez de primera instancia, la norma no condiciona que para que proceda el medio de control de controversias contractuales, además de estos actos debe elevarse alguna otra pretensión, verbigracia, respecto de la existencia o no del contrato.

De conformidad con ello, el artículo 164 de la misma norma dispone que en las demandas relativas a los contratos el término para demandar es de dos años contados a partir de la del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. Entonces, como quiera que la resolución 001 que confirmó el acto administrativo que declaró el siniestro, fue proferida el 28 de julio de 2021 y la demanda se presentó el 25 de abril de 2022, se concluye que fue interpuesta de manera oportuna.

² Providencia de 1º de noviembre de 2023. Subsección C, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado. Expediente: 62025. Consejero ponente: Nicolás Yepes Corrales.

³ Providencia de 17 de octubre de 2023. Subsección A, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado. Expediente: 59515. Consejero ponente: María Adriana Marín.

2.4. Conclusiones

De acuerdo a las anteriores consideraciones se revocará el auto que rechazó la demanda de controversias contractuales por caducidad, al haberse acreditado que se interpuso antes de los dos años dispuestos por el artículo 164 del Cpaca para su presentación oportuna.

3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

RESUELVE

PRIMERO.-REVÓCAR la providencia proferida por el Juzgado 37 Administrativo de Bogotá el 28 de septiembre de 2022, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente providencia.

SEGUNDO.- Notifíquese a la parte actora la presente providencia por la secretaría de la sección a los correos electrónicos notificaciones@solidaria.com.co; notificaciones@gha.com.co;

TERCERO.- En firme esta providencia devuélvase el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
(Aprobado en acta de la fecha)

FRANKLIN PÉREZ CAMARGO
Magistrado

CLARA CECILIA SUÁREZ VARGAS
Magistrada

HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN
Magistrado

VSBG

Constancia: El presente proveído fue firmado electrónicamente por los suscritos Magistrados pertenecientes a la Subsección B, Sección Tercera, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la plataforma SAMAI. Por tanto, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.