República de Colombia

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Magistrado Ponente. Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Ibagué, veintiocho (28) de abril de dos mil veintidós (2022).

Radicación: No. 73001-33-33-001-**2019-00430-01**
Interno: No. 2021-228
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: UNIÓN TEMPORAL OBRAMOS
Demandados: CAJA DE SUELDOS DE LA POLICÍA NACIONAL-CASUR y OTRO
Asunto: Apelación auto

OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Se encuentran las presentes diligencias en esta Corporación a efectos de resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la providencia dictada el día 19 de febrero de 2021 por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, que declaró probada la excepción de inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones formulada por la CAJA DE SUELDOS DE LA POLICÍA NACIONAL-CASUR.

ANTECEDENTES

1. La demanda[1]

Obrando por conducto de apoderado judicial, la UNIÓN TEMPORAL OBRAMOS, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pretende se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución 7694 fechado el 12 de julio de 2019, por medio del cual se adjudica el proceso de liquidación pública de obra Nro. LIC-01 de 2019, expedido por la CAJA DE SUELDOS DE LA POLICÍA NACIONAL-CASUR, que tiene por objeto: *"REALIZAR OBRAS DE REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL QUE GARANTICE LA SEGURIDAD HABITACIONAL, MEJORAMIENTO DE CALIDAD DE VIDA DE LOS BENEFICIARIOS Y MAYOR RENTABILIDAD DEL CENTRO RECREACIONAL DE MELGAR CALLE 5 NO. 19-116 PROPIEDAD DE CASUR: DEMOLICION Y CONSTRUCCION DE LAS AREAS DE JUEGOS, RECEPCION Y RESTAURANTE CON SUS RESPECTIVAS OBRAS DE URBANISMO EL REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL DE LAS CINCO EDIFICACIONES PARA ALOJAMIENTO, LA RECONSTRUCCION DE LAS REDES HIDROSANITARIAS Y ELECTRICAS, LA INSTALACION DE LA RED PARA EL SERVICIO DE GAS NATURAL EN LAS EDIFICACIONES PARA EL ALOJAMIENTO Y RESTAURANTE, LA REPARACION Y REMODELACION DE LA PISCINA PARA ADULTOS"*.

[1] Ver folio 4-32 y 195-227 del C.Ppal. Expediente Digital de la Carpeta Juzgado del Expediente Electrónico.

Como consecuencia de ello, solicita declarar la nulidad absoluta del contrato, así como condenar a la CAJA DE SUELDOS DE LA POLICÍA NACIONAL-CASUR pagar a la parte demandante la utilidad esperada, que corresponde a $230.312.455.oo, correspondiente a la utilidad dejada de percibir, más los intereses moratorios y la correspondiente indexación.

2. El proveído apelado[2]

El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué en providencia del 19 de febrero de 2021 decidió declarar probada la excepción de inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones, excepción que fue propuesta por la CAJA DE SUELDOS DE LA POLICÍA NACIONAL-CASUR dentro de la contestación de la demanda.

Como fundamento del proveído apelado, el *a quo* estableció que:

> *(…)*
> *"Determinado lo anterior, se tiene que en el presente asunto se formulan pretensiones de nulidad y restablecimiento, como lo es la de nulidad de la Resolución 7694 de 12 de julio de 2019, a través de la cual se adjudica el proceso de licitación pública de obra LIC-01 DE 2019 por parte de la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL –CASUR-; e igualmente se impetran pretensiones de controversias contractuales, tal como la de nulidad absoluta del contrato de obra C019000214-GAC del 26 de julio de 2019, suscrito entre la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL –CASUR- y el CONSORCIO MELGAR 2019.*
>
> *En consecuencia, como en la demanda se acumularon pretensiones de dos medios de control diferentes ha de cumplirse con lo establecido en el artículo 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su numeral 2 determina que las pretensiones no pueden ser excluyentes y que de llegar a serlo deben proponerse como principales y subsidiarias.*
>
> *Así las cosas, al verificar las pretensiones formuladas en el presente asunto se advierte que son pretensiones excluyentes, comoquiera que de llegar a declararse la nulidad del acto administrativo de adjudicación ello conllevaría al decaimiento del contrato estatal producto del procedimiento licitatorio, tornando inocua la pretensión de nulidad del acuerdo.*
>
> *En tal virtud, dichas pretensiones debieron ser formuladas como principales y subsidiarias, de modo que de llegar a prosperar la pretensión principal de nulidad del acto de adjudicación contractual, sería innecesario estudiar la pretensión de controversias contractuales; y si, por el contrario, de llegar a negarse la pretensión de nulidad y restablecimiento, sería válido realizar el estudio de la pretensión subsidiaria de nulidad absoluta del contrato.*
>
> *Sin embargo, revisado el líbelo introductorio se tiene que ambas pretensiones se formularon como principales, desconociendo lo determinado en el numeral 2 del artículo 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

[2] Ver folio 530-538 C.Ppal. de la Carpeta Juzgado del Expediente Electrónico.

Por lo anterior, al no ser posible estudiar de forma paralela como pretensiones principales las de nulidad del acto administrativo de adjudicación y de nulidad del contrato formuladas en la demanda, se concluye que se ha configurado la excepción de inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones, por lo que se declarará probada.

En consecuencia, como la excepción estudiada no fue subsanada en la oportunidad legal, se dará aplicación a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 101 del Código General del Proceso se declarará terminado el proceso y ordenará devolver la demanda al extremo activo."

3. El recurso de apelación[3]

El apoderado judicial del extremo demandante, concretó su inconformidad con la decisión adoptada por el *a quo,* señalando al respecto:

"3.1. Contrario a lo decidido por su Señoría, las pretensiones de nulidad del acto de adjudicación y nulidad del contrato estatal no son excluyentes, sino que la segunda es una consecuencia de la primera.

3.2. Lo anterior, incluso se reconoce de manera implícita en la providencia recurrida, al indicar que, en caso de acogerse la pretensión de nulidad del acto de adjudicación, ello "…conllevaría al decaimiento del contrato…".

3.3. Precisamente esa es la razón de ser por la cual la jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha estimado procedente la acumulación de dichas pretensiones. Ciertamente, si la razón de permitir la acumulación fuera que se presenten como principal una y subsidiaria la otra, así se precisaría en las decisiones de dicha Corporación; sin embargo, como se puede entrever, la razón por la cual se permiten acumular las pretensiones es por su "conexidad", es decir, porque una puede ser consecuencia de la otra".

4. CONSIDERACIONES DE LA SEGUNDA INSTANCIA

4.1. De la competencia

En primer lugar, es menester indicar que de conformidad a la cláusula general de competencia consagrada en el inciso 1º del artículo 104 del C.P.A.C.A., esta jurisdicción puede aprehender el conocimiento del presente asunto, pues se trata de una controversia originada en un acto sujeto al derecho administrativo en la que están involucradas entidades públicas.

En línea con lo anterior, según las voces del artículo 153 del C.P.A.C.A., esta Corporación es competente para resolver los recursos de alzada contra los autos susceptibles de este medio de impugnación proferidos por los Jueces Administrativos en primera instancia, y como quiera que la providencia emitida el 19 de febrero del 2021 resolvió declarar probada la excepción de ineptitud por indebida acumulación de pretensiones del medio de control, claramente se observa que dicho proveído es pasible de ser apelado al tenor de lo previsto en el artículo 243-2 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la ley 2080 de 2021, y el pronunciamiento que resuelve la alzada en este caso es de Sala de Decisión, en consonancia con lo

[3] Ver folio 549-555 C.Ppal. de la Carpeta Juzgado del Expediente Electrónico.

normado en el artículo 125 de la mentada codificación, ya que con dicha decisión se dio por terminado el proceso.

4.2. Análisis sustancial

4.2.1. Problema jurídico

El problema jurídico que ocupa en esta oportunidad la atención de la Sala de Decisión, consiste en dilucidar si es ajustada a derecho la decisión del *a quo* mediante la cual declaró probada la excepción de ineptitud por indebida acumulación de pretensiones de la demanda del medio de control de nulidad y restablecimiento en el *sub lite*.

4.2.2. Caso concreto

Descendiendo al asunto de autos encontramos que la UNIÓN TEMPORAL OBRAMOS en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ataca la legalidad del acto administrativo de la Resolución 7694 fechada el 12 de julio de 2019, acto que adjudica el proceso de licitación pública de obra LIC-01 de 2019 por parte de la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL –CASUR; así mismo, se elevaron pretensiones de la acción de controversias contractuales, como es la nulidad absoluta del contrato de obra C019000214-GAC adiado el 26 de julio de 2019, que fue suscrito entre la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL –CASUR y el CONSORCIO MELGAR 2019.

Ahora bien, con posterioridad, en el trámite procesal, cuando las entidades demandas allegaron los escritos de contestación de la demanda, se interpuso entre otras la excepción de inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones, excepciones previas que fueron resuelvas por el *a quo* a través de providencia fechada el 19 de febrero de 2021 (fl. 530-538 C.Ppal.).

Momento en el cual se declaró probada la mencionada excepción por el Juez de primera instancia, y como consecuencia de ello declaró terminado el proceso, en ese sentido, de entrada, esta Sala advierte que al revisar el auto que inadmitió la demanda (fl. 190-191 C.Ppal.) advierte que, no se realizó un estudio integral del libelo introductorio, para lograr subsanar por completo las posibles falencias que se puedan presentar con la presente acción.

Lo anterior, específicamente en lo que tiene que ver con la debida acumulación de pretensiones, en razón a que se acumularon de dos medios de control diferentes, y por ello debe darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 165 numeral 2 del CPACA, que al tenor dispone:

> ***"ARTÍCULO 165. ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES.*** *En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurran los siguientes requisitos:*
> *(...)*
> *2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias."*

No obstante, lo anterior, en la providencia apelada se consideró que las pretensiones efectivamente son excluyentes, dado que si eventualmente se llegará a declarar la nulidad de la Resolución N° 7694 fechada el 12 de julio de 2019, acto que adjudica el proceso de licitación pública de obra LIC-01 de 2019, esto generaría la inexistencia del contrato estatal, siendo la base del procedimiento licitatorio, lo que provoca que no sea viable la pretensión de nulidad absoluta del contrato.

Es importante indicar que se comparte la consideración que se efectúa en dicha providencia, dado que todas las pretensiones fueron formuladas como principales, a pesar de ser excluyentes, lo que equivaldría a que se debieron haber enunciado como indica la norma en estudio, en principales y subsidiarias.

Pese a lo anterior, esta Corporación difiere en cuanto a considerar que debe prosperar la excepción de inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones y por consiguiente dar por terminado el proceso, lo anterior, dado que el juez en su calidad de director del proceso y garante del acceso efectivo a la administración de justicia, debe analizar y realizar un estudio completo de la demanda, y al mismo tiempo debe advertir las falencias que se puedan presentar previo a la admisión de la acción.

Situación que no sucedió en el *sub judice*, según se vislumbra en el auto que inadmitió el medio de control, y que consecutivamente fue admitido, pasando desapercibida la situación que está pendiente por subsanar, y posteriormente cuando se resuelven las excepciones previas, sorpresivamente se estudia la debida acumulación de pretensiones según el artículo 165 numeral 2 del CPACA, sin que así se hubiera advertido al extremo demandante inicialmente.

Es así como no encuentra de recibo la Sala, la omisión del Juez de instancia en analizar de forma integral la demanda en la etapa previa a su admisión, y que declare terminado el proceso en providencia que resuelve las excepciones previas elevadas por la parte demandada, cuando no se le dio la oportunidad al demandante de revisar la demanda interpuesta y subsanar los defectos encontrados (debida acumulación de pretensiones, según artículo 165, numeral 2 CPACA), en virtud de la prevalencia del derecho sustancial sobre lo formal previsto en el artículo 228 superior.

En efecto, la jurisprudencia de esta Corporación[4] ha establecido que el juez no puede asumir una posición pasiva frente a una presunta configuración de inepta demanda por no estar debidamente integrada la proposición jurídica, y por esa causa dar por terminado el proceso y abstenerse de fallar de fondo, en tanto, es su deber adoptar las medidas procesales necesarias para hacer eficaz la protección del bien jurídico para cuya efectividad el interesado pone en marcha la jurisdicción.

En este sentido, a pesar de reconocerse que el escrito demandantorio debe cumplir con ciertos requisitos formales, para que se concreten con precisión y claridad las pretensiones, ello no puede analizarse con un criterio inflexible, dado que el juez

[4] Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B, Auto de 25 de octubre de 2019, Rad. 2015-00160-00, C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

debe buscar sanear el proceso a través de corrección e impulso para llegar a proferir sentencia, siendo una obligación.

Así las cosas, considera la Sala que en el presente asunto están dadas las circunstancias fácticas y jurídicas para que el juzgado adecue las pretensiones como principales y subsidiarias para que, al estudiar de fondo el asunto le sea posible determinar la legalidad o no de estos.

Por lo anterior, esta Corporación revocará el auto proferido el 19 de febrero de 2021 por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, que declaró probada la excepción de inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones y dio por terminado el proceso y en su lugar, ordenará seguir con el trámite respectivo y en ejercicio de las medidas de saneamiento, el juez deberá adecuar las pretensiones como principales y subsidiarias, según lo dispuesto en el artículo 165, numeral 2 del CPACA, y continuar con el trámite del presente asunto.

En virtud de lo expuesto se,

RESUELVE:

Primero: **REVOCAR** el auto apelado proferido el 19 de febrero de 2021, por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, por medio del cual se declaró probada la excepción previa de ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones en el presente medio de control y por consiguiente se dio por finalizada la presente demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: **ORDENASE** al Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, que en ejercicio de las facultades del juez como director del proceso y de saneamiento prevista en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, lleve a cabo entonces la correcta adecuación de las pretensiones de la demanda, a fin de poder garantizar que el proceso pueda definirse con sentencia.

Tercero: En firme esta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSE ANDRES ROJAS VILLA
Magistrado

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO
Magistrado

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Magistrado

Firmado Por:

Carlos Arturo Arturo Mendieta Rodriguez Rodriguez
Magistrado
Oral 4
Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **9b19856833fc41441b7e08ca7abba616d6c00286fa4c61b7a7d19bec753c8c0b**
Documento generado en 02/05/2022 11:18:20 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica