

REPÚBLICA DE COLOMBIA**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN CUARTA****Magistrado Ponente DIEGO MAURICIO HIGUERA JIMÉNEZ**

Tunja, veintiséis (26) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTES: IMR INGENIERÍA LTDA, MARCOS MAFIOLY CANTILLO Y ABRAHAM ENRIQUE ESPINOSA DÍAZ.

DEMANDADO: CONTRALORÍA MUNICIPAL DE TUNJA Y MUNICIPIO DE TUNJA.

RADICACIÓN: 15001-33-33-009-2018-00213-01¹.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia proferida el 15 de mayo de 2020 por el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja.

I. ANTECEDENTES**LA DEMANDA:**

1. IMR INGENIERÍA LTDA, Abraham Enrique Espinosa Díaz y Marcos Mafioly Cantillo —como representante legal de la empresa antes mencionada y también en nombre propio—, presentaron demanda² en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Contraloría Municipal de Tunja, en procura de que se declaren nulos los actos administrativos proferidos el 16 de febrero y el 21 de junio de 2018, por medio de los cuales se decidió de fondo —en dos instancias— el proceso administrativo de responsabilidad fiscal identificado con el número 009-2013 adelantado por la entidad demandada.

2. En lo que resulta relevante en esta instancia³, se indicó en la demanda que, el 7 de septiembre de 2010, entre el Municipio de

¹ Expediente digital susceptible de consulta [AQUÍ](#). No obstante, se advierte que, las actuaciones de primera instancia se encuentran, en su mayoría, en formato físico.

² Folios (Fl.) 8 a 35.

³ Como se verá en la presente sentencia, la controversia no es de orden sustancial con respecto al contenido de las decisiones demandadas, sino que gravita en sendos reproches al procedimiento administrativo adelantado, específicamente, en lo que respecta a la capacidad legal de los consorcios. Por lo anterior, la Sala no estima relevante hacer referencia detallada a las vicisitudes del contrato de obra que posteriormente derivaron en la sanción fiscal impuesta.

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
SENTENCIA 2ª. INSTANCIA
15001-33-33-009-2018-00213-01

Tunja y la UT Muisca se suscribió contrato de obra, y con el propósito de ejercer su interventoría, se constituyó el Consorcio Interplan-Vial, integrado por IMR INGENIERÍA LTDA —representado legalmente por Mafioly Cantillo— y el señor Espinosa Díaz, con participación o compromiso del 70% y 30%, respectivamente; el consorcio, a su vez y con el propósito mencionado, celebró contrato de interventoría con el Municipio de Tunja el 22 de septiembre de 2010.

3. El 28 de diciembre de 2011, se liquidó bilateralmente el contrato de obra, y en el acta respectiva, efectuado el balance de cuentas, el Municipio de Tunja se obligó con la UT Muisca al pago de \$100.250.000. Posteriormente, por presuntos hallazgos fiscales derivados del aludido contrato y de su liquidación, la Contraloría Municipal de Tunja dio inicio al proceso administrativo de responsabilidad fiscal 009-2013, que culminó con la expedición de las decisiones demandadas, por medio de las cuales, se encontró al Consorcio Interplan-Vial, en su calidad de interventor del contrato de obra, como responsable fiscal en cuantía de \$128.315.592.

4. En la demanda, lejos de efectuarse algún reproche de carácter sustancial o sobre el contenido de los actos demandados, se alegaron los siguientes dos vicios de procedimiento, que fueron sintetizados por el *a-quo* en su sentencia, así:

«i) Indebida vinculación del Consorcio, en tanto para su defensa debió vincularse a los miembros del mismo individualmente considerados.

ii) Indebida notificación del Consorcio, en tanto la dirección de éste desapareció cuando dejó de existir, pasado el año siguiente a la liquidación del Contrato, como quedó consignado en el Documento de Conformación, esto es, en su dicho, el 28 de diciembre de 2012.

iii) Indebida vinculación del señor MARCOS JOSÉ MAFIOLY CANTILLO, en tanto las consecuencias del fallo de responsabilidad fiscal recayeron también sobre él, pues con ocasión de tal providencia fue inhabilitado, pese a que nunca tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa como persona natural».

5. Corolario de lo anterior, junto con la declaratoria de nulidad de las decisiones sancionatorias, por considerar que con estas se transgredió el debido proceso, la demanda también persigue que, a título de restablecimiento del derecho, se condene a la demandada al pago de perjuicios morales a los demandantes por las afectaciones ocasionadas a su buen nombre por la sanción fiscal y la inhabilidad que de ella se deriva.

FALLO DE PRIMERA INSTANCIA:

6. En sentencia del 15 de mayo de 2020⁴, el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja, resolvió:

«PRIMERO. - DECLARAR PROBADA la excepción denominada "FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA", propuesta por el MUNICIPIO DE TUNJA, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO. - NEGAR las pretensiones de la demanda, por lo expuesto en las consideraciones.

TERCERO. - Sin condena en costas y agencias en derecho (...)».

7. Para motivar la anterior decisión, el *a-quo* se pronunció individualmente sobre cada una de las tres irregularidades alegadas en la demanda; sin embargo, en esta instancia, únicamente es relevante abreviar lo indicado por el juzgado en punto de la capacidad para comparecer del consorcio declarado responsable fiscal⁵. El fallador recordó que, a juicio del demandante, el consorcio no podía comparecer directamente al proceso, e igualmente destacó que, en efecto, durante el proceso de responsabilidad fiscal —de acuerdo con las pruebas recaudadas—, solo se convocó al representante legal del consorcio, pero no a sus miembros inicialmente considerados.

8. Sin perjuicio de lo anterior, destacó la primera instancia que, de conformidad con la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado el 25 de septiembre de 2013, en la actualidad *«(...) tales modalidades asociativas, aunque no constituyen personas jurídicas, sí cuentan con capacidad para actuar en el campo procesal, por conducto de su representante y sin necesidad de que sus miembros estén presentes, siempre que tal representante comparezca en tal calidad y no de manera independiente para defender sus intereses individuales, como puede suceder en los casos donde el representante también es miembro del consorcio o unión temporal»*.

9. Así las cosas, el fallador de primer grado concluyó que, no constituye irregularidad el hecho de que no se haya vinculado individualmente a cada uno de los miembros del Consorcio Interplan-Vial, pues, a la luz de la tesis jurisprudencial citada, esta forma asociativa podía comparecer al proceso de responsabilidad fiscal a través de su representante legal, como en efecto ocurrió, sin que durante el trámite administrativo ninguno de los miembros del consorcio *«(...) adujo expresamente no sentirse representado en sus intereses por el representante legal»*.

⁴ Índice 3 del expediente de segunda instancia incorporado en SAMAI.

⁵ Pues, como se verá más adelante, el recurso de apelación solo versa sobre dicho tema en particular.

RECURSO DE APELACIÓN:

10. Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte demandante interpuso recurso de apelación⁶ solicitando que esta se revoque. Para soportar lo anterior, adujo que, la sentencia de unificación del Consejo de Estado proferida el 25 de septiembre de 2013 se encamina a autorizar la comparecencia de los consorcios a través de su representante legal y sin la vinculación de todos sus miembros individualmente considerados en los procesos o litigios judiciales relativos a los contratos, más no en un trámite administrativo como el proceso de responsabilidad fiscal que se reprocha en esta oportunidad.

11. Específicamente, indicó que el *a-quo* aplicó erróneamente la mencionada sentencia de unificación, pues «(...) *desconoció de bulto que la citada providencia hace una clara limitación a la capacidad procesal de los consorcios, en la medida en que dicha capacidad procesal se entiende sólo para los procesos judiciales y los litigios derivados de los contratos estatales, de suerte que el despacho no podía hacer extensiva esa tesis para los procesos de responsabilidad fiscal, toda vez que un proceso de responsabilidad fiscal no es ni un proceso judicial, ni mucho menos un litigio derivado de un contrato estatal*».

12. En lo que respecta a los demás fundamentos empleados por el *a-quo* para negar las pretensiones de la demanda, guardó silencio.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA:

13. A través de auto del 12 de mayo de 2021⁷, el otrora ponente corrió traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión, como se contemplaba en el artículo 247 del C.P.A.C.A., en dicho término, se recibieron los siguientes pronunciamientos:

13.1. El **Municipio de Tunja**⁸ compareció al trámite para solicitar que se confirme la sentencia de primera instancia, pues bajo su consideración, la aludida decisión se fundó en la valoración de las pruebas recaudadas durante el trámite de primera instancia y adicionalmente, considera que, la actuación administrativa observó plenamente las ritualidades procesales de las que trata la Ley 610 del 2000.

13.1.1. Igualmente, recordó que, como entidad territorial, no tiene *«facultad alguna para imponer a la Contraloría Municipal de Tunja, funciones, orientar sus actividades, ni puede imponerle coordinación*

⁶ Índice 9 del expediente de segunda instancia incorporado en SAMAI.

⁷ F. 727.

⁸ Índice 12 del expediente de segunda instancia incorporado en SAMAI.

y control a dicha entidad independiente». Por lo expuesto, adujo que se debe ratificar su falta de legitimación en la causa por pasiva.

13.2. Por otra parte, pero en idéntico sentido a lo solicitado por el ente territorial, la **Contraloría Municipal de Tunja**⁹ sostuvo que, la sentencia de primera debe ser confirmada y en ese orden, el recurso de apelación interpuesto debe ser despachado de manera desfavorable. En procura de soportar lo anterior, se adhirió a los argumentos del *a-quo* previamente abreviados.

13.3. Finalmente, la **parte demandante**¹⁰, reiteró los argumentos señalados en el escrito por medio del cual interpuso y sustentó el recurso de alzada.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

14. En su calidad de delegado del Ministerio Público, el Procurador 46 Judicial II para Asuntos Administrativos de Tunja, Dr. Fernando Arias García, rindió concepto ante este Tribunal el 1º de junio de 2021¹¹, en el cual solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia, tomando en consideración que, la autoridad judicial de primer grado interpretó de manera adecuada la sentencia de unificación del 25 de septiembre de 2013 proferida por el Consejo de Estado.

15. El Dr. Arias García, luego de distinguir entre la capacidad para ser parte y la capacidad procesal, así como de abreviar la *ratio decidendi* de la sentencia de unificación añadida —en lo que respecta a la capacidad de los consorcios— concluyó que: *«[r]esultaría contrario la lógica jurídica el que el legislador reconociera la capacidad de consorcios y uniones temporales para contratar, que la jurisprudencia reconozca la posibilidad de representación única (sin necesidad de vinculación judicial a todos sus integrantes), pero que en tratándose de procedimientos administrativos derivados de la actividad contractual para la cual se conformó la asociación, ya no sea posible esa representación conjunta».*

16. En ese sentido, sostuvo el delegado del Ministerio Público que, como lo concluyó el *a-quo*, dada la relación directa entre la ejecución del contrato de interventoría y lo debatido en el procedimiento administrativo de responsabilidad fiscal, era dable que, como en efecto ocurrió, el Consorcio Interplan-Vial compareciera directamente al trámite ante la Contraloría Municipal de Tunja, sin que fuera necesaria la vinculación individual de todos sus miembros.

⁹ Índice 13 *ibidem*.

¹⁰ Índice 14 *ibidem*.

¹¹ Índice 15 *ibidem*.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

COMPETENCIA:

17. En virtud de lo previsto en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —C.P.A.C.A.— es competente la Sala para proferir sentencia de segunda instancia.

PROBLEMA JURÍDICO POR RESOLVER:

18. De conformidad con los antecedentes reseñados, la Sala deberá resolver si se debe revocar, modificar, adicionar o confirmar en su integridad la sentencia de primera instancia. Para lo anterior, se deberá determinar si, ¿de conformidad con la jurisprudencia de unificación vigente, el Consorcio Interplan-Vial tenía capacidad para comparecer de manera directa al proceso administrativo de responsabilidad fiscal 009-2013 adelantado por la Contraloría Municipal de Tunja? o, por el contrario, ¿no tenía tal capacidad y se debía vincular a cada uno de sus miembros individualmente considerados?

TESIS GENERAL DE LA SALA:

19. La Sala adelanta que se confirmará integralmente la sentencia de primera instancia, tomando en consideración que, a la luz de la jurisprudencia de unificación vigente sobre la materia, los consorcios pueden comparecer de manera directa a través de su representante legal a los procedimientos administrativos y judiciales que los involucren, siempre que se relacionen con particularidades derivadas de la celebración, ejecución y liquidación de contratos en los que estén involucrados sus derechos y obligaciones, como ocurre en el asunto bajo estudio dada la relación inescindible entre el procedimiento administrativo de responsabilidad fiscal y la ejecución del contrato de interventoría en el que fue parte el Consorcio Interplan-Vial integrado por los aquí demandantes.

ESTUDIO Y SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO:

20. Para soportar la tesis antes señalada y soportar otras disposiciones que se adoptarán en la resolutive, la Sala seguirá este orden temático: (i) del análisis y solución del recurso de apelación a la luz de la jurisprudencia de unificación sobre la capacidad procesal de los consorcios, (ii) sobre las costas procesales y (iii) otras disposiciones accesorias.

- **Capacidad de los consorcios para ser parte y comparecer a través de su representante legal en procedimientos administrativos y judiciales:**

21. Dentro de los denominados presupuestos procesales, se puede destacar la capacidad, tanto la denominada «*capacidad para ser parte*», así como la «*capacidad para comparecer*» al proceso judicial. La doctrina coincide en señalar que, la primera es aquella que recae en «*toda persona (física o jurídica) que reclama a nombre propio, o en cuyo nombre se reclama la satisfacción de una pretensión, y aquella frente a la cual se reclama dicha satisfacción*»¹². Entre tanto, la segunda hace referencia a la posibilidad que tiene un determinado sujeto para «*actuar o intervenir de manera personal, directa e independiente*»¹³ en el proceso judicial.

22. Específicamente, en lo que respecta a los consorcios, las mencionadas variantes del presupuesto procesal han sido objeto de estudio tanto doctrinal como jurisprudencial, dado que, en un principio, la jurisprudencia más pretérita del Consejo de Estado consideraba que el consorcio *per se*, carecía de capacidad para ser parte, así como para comparecer al proceso judicial. En su lugar, la integración de la *litis* debía darse con la vinculación individual de cada una de las personas —naturales o jurídicas integrantes del consorcio—.

23. Para entender mejor lo anterior, es pertinente traer a colación que, la Ley 80 de 1993, en su artículo 7, numeral 6º, indica que, existe un consorcio «*[c]uando 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*». A su turno, el artículo 6º *ejusdem* otorgó a los consorcios la capacidad para contratar.

24. De ahí que se considera a los consorcios como un tipo de organización entre dos o más personas que aúnan esfuerzos para conseguir un fin común en el ámbito de la contratación pública; sin embargo, como se ha considerado armónicamente, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, pese a su capacidad para contratar, ni los consorcios, así como tampoco las uniones temporales, «*constituyen personas jurídicas distintas a sus miembros*»¹⁴, lo cual implica, *prima facie*, «*que no tengan capacidad para ser parte ni para comparecer en un proceso judicial*»¹⁵.

¹² Garzón Martínez. J.C. (2021). *Proceso Contencioso Administrativo*. Editorial Ibáñez.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Arias García. F. (2024). *Derecho procesal administrativo*. Editorial Ibáñez.

¹⁵ *Ibidem*.

25. Empero, la Sección Tercera del H. Consejo de Estado, a través de sentencia de unificación proferida el 25 de septiembre de 2013 en el proceso radicado con número 25000232600019971393001 (N.I. 19.933) estableció la siguiente regla jurisprudencial:

*«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**».*

—Negrita añadida al texto original—.

26. En ese entendido, con posterioridad a dicho pronunciamiento, se ha considerado entonces que, tanto a los consorcios, como a las uniones temporales, pese a que no son personas jurídicas, sí les asiste capacidad para ser parte y para comparecer a través de su representante en procesos judiciales, sin necesidad de vincular a cada uno de sus miembros o integrantes individualmente considerados.

27. No obstante, el mismo Consejo de Estado en el aludido pronunciamiento, así como la doctrina, coinciden en lo siguiente:

*«Se debe precisar que la tesis expuesta solo está llamada a operar en cuanto corresponda a **los litigios derivados de los contratos estatales o sus correspondientes procesos de selección**, puesto que la capacidad jurídica que la Ley 80 de 1993, 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».*

—Negrita añadida al texto original—.

28. El uso del contenido literal de las frases resaltadas en negrita en las dos últimas citas, es lo que sirve de base a la argumentación de la parte recurrente, quien sostiene que, a la luz de la regla jurisprudencial citada y la precisión antes señaladas: (i) el consorcio no puede ser parte, ni tampoco comparecer directamente, en un procedimiento administrativo —pues la regla de unificación solo le dio tal alcance o capacidad para procesos judiciales— y (ii) adicionalmente solo tendrá tal capacidad cuando el proceso judicial

—no administrativo— verse sobre contratos estatales o procesos de selección.

29. La Sala no comparte las dos conclusiones anteriores, esencialmente, porque se extraen de un análisis somero, meramente gramatical y descontextualizado del pronunciamiento jurisprudencial de unificación. Para soportar lo anterior, la Sala estima pertinente citar sendos extractos de la parte motiva de la sentencia unificadora:

*«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».*

—Negrita añadida al texto original—.

30. Así las cosas, lo primero que la Sala advierte es que, contrario a lo establecido por el recurrente, la sentencia de unificación se refirió a la capacidad para ser parte y comparecer en procesos judiciales, **no** para descartar dicho presupuesto en los procedimientos de carácter administrativo, porque de entrada, como lo reconoce el Consejo de Estado, la Ley 80 de 1993 desde su expedición y antes de la sentencia unificadora, **ya dotaba** a los consorcios de la «capacidad suficiente» para ser parte en el procedimiento administrativo «de selección de contratistas», así como del contrato mismo, y por ende, de cualquier otro procedimiento administrativo que se derive de la celebración, ejecución y terminación del contrato estatal.

31. Es por lo anterior que, la autoridad judicial de cierre utiliza el adverbio «*también*», justamente para reflejar que, la capacidad para ser parte y para comparecer al proceso judicial, deriva de la **existencia previa** —se insiste, por lo establecido en la Ley 80— de tal capacidad en los procedimientos administrativos precontractuales, contractuales, postcontractuales y los demás que se deriven de estos, y que involucren a los consorcios.

32. En complemento de lo anterior, continúa indicando la sentencia de unificación:

*«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 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" (...)*».

33. De lo citado, no solo se complementa la apreciación antes esbozada —§ 30—, sino que también se soporta la conclusión extraída por el *a-quo*, en virtud de la cual, el proceso administrativo de responsabilidad fiscal en este caso, tiene una relación inescindible con la ejecución y liquidación del contrato estatal de interventoría celebrado por el Consorcio Interplan-Vial integrado por los aquí demandantes, lo que habilita la intervención directa de este en dicho procedimiento, pues, parte de la capacidad de los consorcios a la luz

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 SENTENCIA 2ª. INSTANCIA
 15001-33-33-009-2018-00213-01

de lo mencionado, se refleja en los escenarios administrativos en los que a estos les corresponde responsabilizarse por la inobservancia de sus obligaciones, y las consecuencias que ello puede ocasionar, por ejemplo, a nivel fiscal.

34. La capacidad de los consorcios para comparecer directamente en un procedimiento administrativo de responsabilidad fiscal se sustenta en la relación inescindible entre dicho trámite y la ejecución y liquidación del contrato estatal en el que participaron. Si bien los consorcios no tienen personería jurídica, la Ley 80 de 1993 les reconoce capacidad para contratar, lo que implica que pueden asumir derechos y obligaciones derivados de la actividad contractual que desarrollan. En este sentido, las actuaciones administrativas que se deriven de la ejecución de un contrato, incluidas aquellas que investigan la responsabilidad fiscal por presuntas irregularidades en su cumplimiento, deben reconocer la posibilidad de que el consorcio comparezca como sujeto procesal sin necesidad de vincular individualmente a cada uno de sus miembros.

35. Según se vio, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha evolucionado para armonizar la realidad jurídica y práctica de los consorcios con su capacidad procesal. En la sentencia de unificación del 25 de septiembre de 2013, se estableció que estas figuras asociativas pueden comparecer a litigios relacionados con los contratos estatales a través de su representante legal, sin que sea obligatorio convocar a cada uno de los integrantes. Esta regla, aunque formulada en el ámbito judicial —por su preexistencia en los procedimientos administrativos desde la expedición de la Ley 80—, encuentra también plena aplicación en los procedimientos administrativos cuando estos guardan una relación directa con la actividad contractual del consorcio. En el caso concreto, la investigación de responsabilidad fiscal adelantada por la Contraloría Municipal de Tunja tiene su origen en la ejecución del contrato de interventoría suscrito por el Consorcio Interplan-Vial, lo que justifica que este pueda ejercer su defensa por intermedio de su representante.

36. Negar la capacidad del consorcio para actuar directamente en un proceso de responsabilidad fiscal significaría desconocer la capacidad que les fue dada en el área de la contratación estatal. No se puede concebir que un consorcio tenga capacidad para asumir obligaciones derivadas de un contrato y, al mismo tiempo, se le niegue la posibilidad de comparecer en procedimientos administrativos que busquen determinar su responsabilidad fiscal por la ejecución de este. El procedimiento de responsabilidad fiscal no es un proceso ajeno a la actividad contractual, sino una consecuencia directa de

esta, razón por la cual debe aplicarse la misma lógica que permite al consorcio intervenir en los procesos judiciales relativos a la ejecución contractual.

37. Colofón de lo expuesto, la Sala se adhiere a lo dispuesto por el *a-quo*, así como a la conclusión del delegado del Ministerio Público, expresada así: *«[r]esultaría contrario la lógica jurídica el que el legislador reconociera la capacidad de consorcios y uniones temporales para contratar, que la jurisprudencia reconozca la posibilidad de representación única (sin necesidad de vinculación judicial a todos sus integrantes), pero que en tratándose de procedimientos administrativos derivados de la actividad contractual para la cual se conformó la asociación, ya no sea posible esa representación conjunta».*

38. Bajo la anterior línea argumentativa, la Sala comparte el aserto del *a-quo* con respecto a que no se configura una vulneración del derecho al debido proceso en el presente caso, toda vez que, las actuaciones administrativas fueron debidamente notificadas al representante legal del Consorcio Interplan-Vial, garantizando así su participación y defensa a lo largo del trámite de responsabilidad fiscal. Según se analizó en precedencia, los consorcios pueden comparecer a procedimientos administrativos y judiciales a través de su representante legal, quien fue debidamente notificado, y, por consiguiente, se le aseguró el ejercicio efectivo de los derechos de contradicción y defensa.

39. El debido proceso, en virtud de lo señalado en esta providencia, no exige para este puntual caso que cada miembro del consorcio sea notificado de manera individual cuando existe un representante legal que actúa en nombre del conjunto. La finalidad de la notificación es garantizar que el sujeto procesal tenga conocimiento de la actuación y pueda ejercer las prerrogativas que le confiere la ley, lo cual ocurrió en este caso, pues el representante legal del consorcio fue informado de las decisiones adoptadas en el procedimiento fiscal y tuvo la oportunidad de intervenir en defensa de los intereses de la asociación.

40. En consecuencia, al haber sido notificado el representante legal del consorcio en todas las instancias del procedimiento, no puede alegarse una vulneración al debido proceso. La garantía fundamental del derecho de defensa se materializa en la oportunidad real de conocer las actuaciones, presentar pruebas y controvertir las decisiones adoptadas, aspectos que fueron plenamente respetados en el trámite de responsabilidad fiscal. Así, la actuación administrativa se ajustó a los principios de legalidad y garantía

procesal, descartando cualquier afectación al debido proceso de los demandantes.

41. Las anteriores consideraciones son suficientes para concluir que se impone confirmar la sentencia de primera instancia por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

- **Sobre las costas procesales:**

42. De conformidad con el artículo 188 del C.P.A.C.A. la sentencia debe disponer sobre la condena en costas, *«salvo en los procesos en que se ventile un interés público»*. Igualmente, previó que, su *«liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil»*, hoy, Código General del Proceso —en adelante, C.G.P.—. Luego, como este proceso versó sobre intereses particulares o privados que solo incumben a la parte demandante, no hay lugar a predicar que sea de aquellos en los que se ventila un interés público, así pues, es menester que la Sala se pronuncie sobre la procedencia o no de la condena en costas en este asunto.

43. A lo anterior, la Sala dirá que, no hay lugar a imponer la condena en costas, pues, el numeral 8º del artículo 365 del C.G.P., aplicable por remisión del aludido artículo 188 del C.P.A.C.A., indica que, solo será posible dicha condena cuando en el expediente aparezcan causadas las costas y en la medida de su efectiva comprobación.

44. Corolario de lo anterior, como quiera que, no se encuentra en el expediente evidencia alguna de que se hayan causado costas, la Sala se abstendrá de imponer condena total o parcial por dicho concepto, en segunda instancia. Igualmente, el inciso siguiente del artículo 188 del C.P.A.C.A., alude que, *«(...) en todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal»*. En el presente caso, a consideración de la Sala, el extremo activo ejerció el derecho de recurrir la sentencia de primera instancia bajo el uso de respaldo legal y se apoyó en la jurisprudencia que consideró pertinente para obtener un pronunciamiento favorable a sus intereses, lo cual refuerza la inviabilidad de la condena en costas en esta instancia.

- **Otros aspectos accesorios:**

45. En el curso de esta instancia, se recibió memorial de la apoderada de la Contraloría Municipal de Tunja, abogada Dora Mercedes Gómez Comba, quien manifestó renunciar al mandato a ella conferido, toda vez que, ha culminado su vínculo contractual con la entidad demandada.

46. A su turno, y como consecuencia de dicha renuncia, compareció de manera posterior la abogada Juliana Andrea Cadena Arévalo, quien manifestó ser la nueva apoderada de dicha entidad; para tal efecto, adjuntó los soportes de ley. Luego, al estar acreditadas las formalidades previstas en los artículos 74 y 75 del C.G.P., en la resolutive, por razones de economía procesal, se aceptará la renuncia de aquella y al unísono, se reconocerá como apoderada a esta última.

III. DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión Cuarta del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja.

SEGUNDO.- Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO.- ACEPTAR la renuncia al poder presentada por la abogada Dora Mercedes Gómez Comba, identificada con cédula de ciudadanía 46.361.707 expedida en Sogamoso (Boyacá) y tarjeta profesional 209.783 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar como apoderada de la Contraloría Municipal de Tunja.

CUARTO.- RECONOCER personería a la abogada Juliana Andrea Cadena Arévalo, identificada con cédula de ciudadanía 1.049.642.265 expedida en Tunja (Boyacá) y tarjeta profesional 341.723 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar como apoderada de la Contraloría Municipal de Tunja.

QUINTO.- Ejecutoriada la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

(Firmado electrónicamente en SAMAI)
DIEGO MAURICIO HIGUERA JIMÉNEZ
Magistrado

(Firmado electrónicamente en SAMAI)
ANGÉLICA ALEXANDRA SANDOVAL ÁVILA
Magistrada

(Firmado electrónicamente en SAMAI)
LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado (E)