



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SECRETARIA**

ESTADOS DE 6 DE SEPTIEMBRE DE 2022

LOS AUTOS PROFERIDOS DENTRO DE LOS ASUNTOS RELACIONADOS EN EL PRESENTE CUADRO DE ESTADOS, SE ADJUNTAN A ESTE DOCUMENTO.

MAGISTRADA PONENTE, DRA. ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA.

	No RAD	MEDIO DE CONTROL	PARTES	PROVIDENCIA
1	2018-00134	Contractual	Demandante: Departamento de Nariño Demandado: Cámara de Comercio	<p>Declarar no próspera la excepción previa de caducidad de la pretensión principal de la demanda, relacionada con la liquidación judicial del contrato objeto de la presente controversia, por las razones expuestas en la parte motiva.</p> <p>Correr traslado a las partes para alegar de conclusión por escrito, de conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, esto es, por el término de diez (10) días, con la advertencia de que la excepción sobre la cual se pronunciará el Despacho es la de caducidad de la pretensión subsidiaria.</p>
2	2021-00207	NS	Demandante: Francisco Javier Fajardo Angarita Demandado: Departamento de Nariño	<p>Declarar no prósperas las excepciones de falta de legitimación en la causa por activa propuesta por el Departamento de Nariño e inepta demanda planteada por Productos La Villa SAS.</p> <p>Una vez en firme esta decisión, Secretaría dará cuenta para continuar con el trámite pertinente.</p>
3	2019-00506	NRD	Demandante: Melba Dorys Angulo Angulo Demandado: UGPP	<p>Conceder en efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por el Apoderado Judicial de la UGPP, contra la sentencia de 1º de julio de 2022.</p> <p>En firme esta providencia, remítase el expediente electrónico ante el H. Consejo de Estado para que se surta el citado recurso.</p>



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2018-00134

Pasto, cinco (5) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 2018-00134
Proceso: Controversias Contractuales
Demandante: Departamento de Nariño
Demandado: Cámara de Comercio
Tema: Resuelve excepciones previas

Magistrada Ponente: Ana Beel Bastidas Pantoja¹

La Sala resuelve las excepciones formuladas dentro del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2° del art. 175 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el art. 38 de la Ley 2080 de 2021, en los siguientes términos:

1. ANTECEDENTES

A través de apoderada judicial, el Departamento de Nariño, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, demandó a la Cámara de Comercio de Pasto, con el fin de que se ordene la liquidación judicial del convenio 910 de 2013 celebrado entre el ente territorial y la Cámara de Comercio de Pasto, *“toda vez que, desde la terminación del plazo del contrato, 31 de julio de 2015, hasta la presente fecha, han transcurrido más de 30 meses sin que se haya realizado liquidación bilateral o unilateral del contrato”*; se condene a la Cámara de Comercio de Pasto a reintegrar la suma de SETECIENTOS UN MILLONES VEINTIDÓS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS (\$ 701.022.487), a favor del Departamento de Nariño; se condene a la Cámara de Comercio de Pasto a cancelar los respectivos intereses moratorios, a favor del ente territorial desde la ejecutoria de la providencia que ponga fin al proceso, hasta el pago efectivo de la obligación; y se ajuste la condena tomando como base el índice de precios al consumidor.

De manera subsidiaria, la entidad demandada solicitó se declare la nulidad absoluta del Convenio No. 910 de 2013, celebrado entre el Departamento de Nariño y la Cámara de Comercio de Pasto, por ausencia de capacidad de ésta última; y se ordenen las restituciones mutuas que correspondan y su liquidación judicial

En los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda se reseñó lo siguiente:

- a. El 28 de mayo de 2013 la Nación – Ministerio del Interior y el Departamento de Nariño suscribieron el Convenio Interadministrativo M234-2013, con el objeto de *“(…) Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para brindar asistencia técnica y legal, con el fin de fortalecer la gestión local en cuanto a la formalización de la propiedad, de conformidad con la ley 1561 de 2012, como herramienta que ayudará a materializar la política pública del Ordenamiento Territorial”*, por un valor de \$1.400.000.000.

¹ La redacción y la ortografía son responsabilidad exclusiva del Ponente



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2018-00134

- b. En el Banco de Proyectos de la Gobernación de Nariño se radicó y se dio viabilidad al proyecto *denominado "Divulgación de la Ley 1561 de 2012, para la formalización de la propiedad en el Departamento de Nariño"*, frente al cual la Cámara de Comercio de Pasto presentó una propuesta en el mes de julio de 2013.
- c. Mediante Resolución No. 072 del 19 de julio de 2013, el Secretario de Gobierno Departamental reconoció la idoneidad de la Cámara de Comercio, justificó la celebración de un Convenio de Cooperación entre el Departamento de Nariño y la Cámara de Comercio y resolvió adelantar el procedimiento necesario para el perfeccionamiento y legalización del Convenio de Cooperación.
- d. El 19 de julio de 2013 se celebró el Convenio de Cooperación No. 910-2013 entre la Cámara de Comercio y el Departamento de Nariño cuyo objeto era *"Contribuir en el desarrollo del eje estratégico "Nariño Gobernable, programa de fortalecimiento de la participación ciudadana, subprograma fortalecimiento de organizaciones sociales y comunales, del plan de desarrollo Departamental 2012- 2015"*, cuyo valor se determinó en \$1.636.374.055, de los cuales el Departamento aportaría la suma de de 1.400.000.000 provenientes del convenio suscrito con el Ministerio del Interior y 200 millones más de recursos propios, en tanto que la Cámara de Comercio aportaría apoyo logístico y humano avaluado en \$36.374.055. La duración del convenio era de 5 meses a partir de la suscripción del acta de inicio, además, se dispuso que mediante acta las partes podían determinar el tiempo de prórroga, por lo que el plazo de duración se estipuló hasta el 31 de diciembre de 2013.
- e. El 26 de julio de 2013 se expidió el Registro de Compromiso No. 2013070223, por concepto de realización de la segunda fase del proyecto de *"Capacitación y Socialización de la Ley 1561 de 2012, Convenio Ministerio del Interior — Gobernación"* y por valor total de \$1.600.000.000.
- f. El 27 de diciembre de 2013 la Presidente Ejecutiva (E) de la Cámara de Comercio de Pasto solicitó la prórroga del Convenio No. 910-2013 por un término de tres (3) meses, debido a que el paro agrario había imposibilitado el traslado a los municipios que eran beneficiarios del proyecto. Fue así como en la misma fecha se suscribió la adición No. 1 al Convenio de Cooperación respecto de la duración del mismo, prorrogándolo hasta el 31 de marzo de 2014 y se modificó la cláusula sexta que correspondía a la transferencia de recursos.
- g. El Departamento de Nariño realizó el primer desembolso el 26 de agosto de 2013, por valor de \$700.000.000 y \$100.000.000.
- h. El Supervisor del Convenio de Cooperación No. 910-2013 el 24 de marzo de 2014 suscribió informe de supervisión y expresó *"(...) se constató que se ha cumplido con el objeto convenido, de acuerdo al plan de trabajo hasta la presente fecha, así mismo con el condicionante del segundo pago (radicación de 400 procesos de titulación), por tanto, se autoriza el desembolso del mismo, por valor de \$272.000.000. (...)"*.
- i. El 25 de marzo de 2014 el Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Pasto manifestó que por eventos de fuerza mayor fue imposible radicar el 40% de la totalidad de los radicados exigidos, debido a que la Ley 1561 de 2012 contempló algunas formalidades, como lo era



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2018-00134

la certificación de los planos que debía expedir el IGAC, entidad que solo había certificado un promedio de 50 planos por mes, lo cual generó represamiento de las solicitudes de certificados, conforme a lo anterior solicitó una prórroga por el término de 8 meses.

- j. El 28 de marzo de 2014 se suscribió la adición No. 2 al Convenio de Cooperación celebrado entre el Departamento y la Cámara de Comercio de Pasto, prorrogando su duración por 8 meses, hasta el 30 de noviembre de 2014, actuación que fue respaldada con el informe del supervisor del convenio de cooperación de fecha 31 de marzo de 2014.
- k. El Departamento de Nariño realizó el segundo desembolso el 1° de abril de 2014, por valor de \$172.000.000 y orden de pago fiduciaria No. 2014001690, por valor de \$100.000.000.
- l. El 22 de agosto de 2014 el Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Pasto remitió el tercer informe, documento que contenía información de los procesos radicados y el 27 de noviembre de 2014 presentó solicitud de prórroga por 8 meses y modificación de la cláusula sexta correspondiente a transferencia de los recursos, con el propósito de que el tercer desembolso acordado se realizara cuando se certificara la radicación de mil (1000) procesos ya sea de falsa tradición o de titulación de propiedad.
- m. El supervisor del Convenio No. 910-2013 presentó informe el día 27 de noviembre de 2014 y comunicó que el contratista manifestó que el convenio no había podido desarrollarse en su totalidad, hasta ese momento solo se habían podido radicar 1003 procesos y, en consecuencia, tampoco fue posible obtener 1100 sentencias ejecutoriadas. Finalmente, sugirió una adición de 8 meses.
- n. El 27 de noviembre de 2014 se suscribió la adición No. 3 al Convenio de Cooperación celebrado entre el Departamento y la Cámara de Comercio de Pasto, prorrogando su duración por 8 meses, hasta el treinta y uno (31) de julio de 2015 y se realizó la ampliación de la póliza, por parte de la Cámara de Comercio.
- o. El Departamento de Nariño realizó el tercer desembolso el 18 de diciembre de 2014 por valor de \$282.000.000.
- p. La Oficina de Control Interno de Gestión del Departamento de Nariño solicitó al supervisor el día 3 de marzo de 2015 que presentara un informe financiero de los gastos realizados, relación de los beneficiarios de la titulación y listado de los abogados que iniciaron los procesos. El supervisor del convenio remitió la solicitud a la Cámara de Comercio de Pasto el 25 de marzo de 2015, otorgando un plazo de 7 días, el cual se pidió ampliar por parte de la Cámara de Comercio, no obstante lo cual la información no se presentó.
- q. La Directora (E) del Departamento Jurídico y Registros Públicos de la Cámara de Comercio remitió el 8 de mayo de 2015 un informe realizado por personas que trabajaban en la anterior administración de la Cámara de Comercio y comunicó que la Presidenta Ejecutiva solicitó se realizara una auditoría que tenía como objeto la revisión documental y financiera del proyecto para corroborar la veracidad de la información suministrada.
- r. La Oficina de Control Interno de Gestión del Departamento de Nariño solicitó al Supervisor del convenio el 1° de junio de 2015 remitir copia del



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2018-00134

Acta de la Junta Directiva mediante la cual se autorizó al Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Pasto para suscribir el Convenio No. 910-2013, considerando que dentro de los Estatutos de la citada cámara se estableció que para la celebración de contratos superiores a 100 SMLMV se tenía que contar con la autorización respectiva.

- s. El supervisor requirió a la Cámara de Comercio de Pasto con el fin de que aportara los documentos correspondientes, mediante los cuales se solicitó y aprobó la autorización al representante legal para la suscripción del Convenio de Cooperación No. 910-2013, sin embargo, el 4 de junio de 2015 se informó que el acta de sesión de la Junta Directiva en la que se haya otorgado tal autorización al Presidente Ejecutivo no existía.
- t. El Departamento de Nariño desembolsó a la Cámara de Comercio un total de \$1.354.000.000.
- u. Durante el 2017, la Secretaria de Gobierno requirió a la Cámara de Comercio a fin de que entregara copia de los estatutos vigentes a la fecha de la suscripción del Convenio y los soportes financieros. Los primeros documentos se remitieron al Departamento Administrativo de Contratación, en los segundos documentos se entregó información correspondiente a radicación de demandas y en cuanto a los documentos financieros se manifestó que se tuvieran en cuenta los soportes remitidos al finalizar la vigencia 2015.
- v. El Subsecretario de Gestión Pública, adscrito a la Secretaría de Gobierno, presentó informe mediante el cual concluyó que se debía reintegrar la suma correspondiente a \$701.022.487.

2. TRÁMITE IMPARTIDO

La demanda se admitió el 6 de junio de 2018 por esta Corporación; dentro del término oportuno la Cámara de Comercio de Pasto contestó la demanda y formuló las siguientes excepciones:

- a. Excepción de *“nulidad del contrato por objeto o causa ilícita a sabiendas — imposibilidad de repetir por lo pagado”*.
- b. Imposibilidad de liquidar el convenio.
- c. Las prestaciones ejecutadas hasta antes de que se declare la nulidad deben ser reconocidas.
- d. Cumplimiento de las obligaciones contraídas por la Cámara de Comercio de Pasto – Buena fe
- e. *“Control fiscal y penal”*

Con auto del 20 de junio de 2019, el Despacho admitió el llamamiento en garantía propuesto por la Cámara de Comercio de Pasto en contra *“Carlos Emilio Chaves, la sociedad Eventos Orgullo Colombiano SAS; los señores Heylen Zambrano Ortega, Ana Constanza Hoyos Zarama, Edwin Ignacio Torres Montilla, José Polibio Lucero López, Segundo Gonzalo Pantoja Escobar, Henry Orlando Burbano Villota, Erika Maritza González Villarreal, Lesly Andrea Reina Bravo, Lady Joana Argoty Montenegro, Alfonso Huertas Zura, Eduín Rosas, Víctor Hugo Chamorro Fuertes, Víctor Hugo Mena Villota, Diego Fernando Ibarra Terán, Andrés Mauricio Patiño y la compañía de seguros Seguros del Estado S.A”*.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2018-00134

Seguros del Estado SA contestó la demanda y el llamamiento en garantía, proponiendo la excepción de caducidad.

El señor Segundo Gonzalo Pantoja Escobar contestó la demanda y el llamamiento en garantía, no formuló excepciones.

La señora Ana Constanza Hoyos contestó la demanda y el llamamiento en garantía. Formuló las siguientes excepciones: cumplimiento del contrato de prestación de servicios No. 37 del 25 de julio de 2013, fuerza mayor y caso fortuito, y cobro de lo no debido y rompimiento del equilibrio contractual.

El señor Carlos Emilio Chaves Mora contestó la demanda y el llamamiento en garantía, no planteó excepciones.

El señor Diego Fernando Ibarra Terán, José Polivio Lucero, Víctor Hugo Mena, Lady Argoty Montenegro, Edwin Ignacio Torres, Alfonso Huertas Zura, Heylen Zambrano, Erika Maritza González, Víctor Hugo Chamorro Fuertes contestaron la demanda y el llamamiento en garantía. Formularon las excepciones que a continuación se enuncian: cumplimiento de las obligaciones del contratista, buena fe, falta de planificación y planeación del operador contratante, control fiscal realizado por las entidades del Estado, rompimiento del equilibrio contractual

La señora Erika Maritza González contestó el llamamiento en garantía y propuso las siguientes excepciones: *“CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS CELEBRADO ENTRE LA SUSCRITA ABOGADA ERIKA GONZALEZ VILLARREAL Y LA CAMARA DE COMERCIO; COBRO DE LO NO DEBIDO (...) INEXISTENCIA DE CONDUCTA DOLOSA O GRAVEMENTE CULPOSA QUE JUSTIFIQUE EL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA; e IMPOSIBILIDAD LEGAL DE TERMINAR LOS 69 PROCESOS CON SENTENCIAS POR LO DISPUESTO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN SENTENCIA T 488 DEL 2014”*.

El señor Henry Orlando Burbano Villota contestó la demanda y el llamamiento en garantía, formulando las siguientes excepciones: cumplimiento del objeto del contrato 041 de 2013, imposibilidad de terminar los 69 procesos con sentencia en virtud de la Sentencia T – 488 de 2014, a lo imposible nadie está obligado y cobro de lo no debido.

El señor Andrés Mauricio Patiño contestó la demanda y el llamamiento en garantía, y formuló las siguientes excepciones: inexistencia de dolo o culpa grave, inexistencia de la obligación indemnizatoria a cargo de la entidad demandada y del llamado en garantía, indebida o inepta formulación del llamamiento en garantía y cobro de lo no debido.

La señora Lesly Andrea Reina contestó la demanda y el llamamiento en garantía, formulando las excepciones de cobro de lo no debido, buena fe, *“protección contractual”*, planificación indebida para la ejecución del contrato y rompimiento del equilibrio contractual.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2018-00134

El señor Edwin Rosas Bermeo no contestó la demanda, pese a su oportuna notificación.

Secretaría corrió traslado de las excepciones propuestas entre el 4 y el 6 de octubre de 2021, término dentro del cual se pronunció la Cámara de Comercio de Pasto y el llamado en garantía Henry Orlando Burbano. Enseguida, el asunto entró al despacho para la fijación de fecha para audiencia inicial.

3. CONSIDERACIONES:

La Sala resuelve la excepción de caducidad propuesta por Seguros del Estado SA en los siguientes términos:

Seguros del Estado SA sustentó la excepción de caducidad en los siguientes hechos: i) el contrato objeto de esta controversia corresponde a un convenio interadministrativo celebrado entre el Departamento de Nariño y la Cámara de Comercio de Pasto; ii) para este tipo de contrato el término de caducidad aplicable es el previsto en el inciso 2º del literal j) del art. 164 del CPACA; iii) el Convenio 091 de 2013 se perfeccionó el 19 de julio de 2013 y, por ende, el término de caducidad de 2 años corrió hasta el 19 de julio de 2015; y iv) la parte demandante podía optar por computar el término de caducidad a partir de la fecha de finalización del contrato (31 de julio de 2013), por lo que podía interponer el medio de control hasta el 31 de julio de 2015, sin embargo, la demanda se radicó por fuera del plazo legal.

De la revisión del expediente, el Despacho advierte que en el convenio interadministrativo 910 de 2013, celebrado entre el Departamento de Nariño y la Cámara de Comercio de Pasto², se pactó la liquidación del mismo en los siguientes términos:

“DECIMA SEGUNDA: LIQUIDACIÓN: La liquidación del presente Convenio se hará de común acuerdo entre las partes al cumplimiento de su objeto, o a más tardar dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su terminación, previa preparación del acta por parte de la SUPERVISIÓN, o de la fecha de expedición del acto administrativo que ordene su terminación. También en estas etapas las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar. En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse en paz y salvo”

En la cláusula octava se pactó la duración del convenio, así:

“OCTAVA. – DURACIÓN: La duración del presente Convenio es de cinco (5) meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, previa legalización del presente Convenio y en todo caso sin que supere el 31 de diciembre de 2013. Si por alguna eventualidad de fuerza mayor se extralimiten las capacidades técnicas y se presentaren contratiempos para el cabal cumplimiento del objeto del convenio, de mutuo acuerdo las partes

² Anexo 4 contenido en el archivo 0003 del expediente digitalizado



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2018-00134

contratantes determinarán mediante acta, el tiempo de prórroga, que será máximo el doble del término estipulado”.

Aunado a lo anterior, se tiene que el término inicial del contrato se prolongó con la adición No. 1 hasta el 31 de marzo de 2014³, con la adición No. 2 hasta el 30 de noviembre de 2014⁴ y con la adición No. 3 hasta el 31 de julio de 2015⁵.

Es del caso recordar, además, que la demanda persigue como pretensión principal la liquidación judicial del convenio interadministrativo 091 de 2013, y como pretensión subsidiaria la declaratoria de nulidad absoluta del mismo.

Bajo ese contexto fáctico, el Despacho recuerda que en cuanto a la pretensión principal el término de caducidad se computa conforme al art. 164 numeral 2º literal j) inciso 3º numeral v), canon cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada [...]

2. En los siguientes términos so pena de que opere la caducidad: [...]

j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento (...)

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así: [...]

v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene del acuerdo que la disponga”.

En lo relacionado con el alcance de esta norma, la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia, en el siguiente sentido:

“[L]a Sala Plena de Sección Tercera unificará su postura en relación con el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales de contratos que han sido liquidados de manera extemporánea (...) [E]l artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 (en adelante, artículo 11), particularmente en su inciso tercero, (...) permite que la liquidación bilateral se acuerde después del vencimiento del término pactado en el contrato o previsto en los documentos antepuestos, o, del término supletorio que para la concertación de la liquidación establece la ley, e incluso, después de haber pasado los dos meses subsiguientes a dicho vencimiento sin que la administración lo hubiera liquidado unilateralmente, bajo condición de que el acuerdo liquidatorio se logre dentro del lapso de dos años contados a partir del vencimiento del término legalmente conocido para la liquidación unilateral, pues ese es el lapso que el ordenamiento ha fijado para el ejercicio oportuno de la acción.

³ Anexo 7 *ibidem*

⁴ Anexo 12 *ibidem*

⁵ Anexo 18 *ibidem*



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2018-00134

(...) [E]l artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 (...) convirtió en ley lo que la jurisprudencia de esta Sección venía expresando de tiempo atrás, en respuesta a la preocupación por dejar el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales a la voluntad de las partes, manifestada en el momento en que estas liquiden el contrato público. (...) De este modo, cuando el artículo 11 advierte que la liquidación bilateral extemporánea puede practicarse “sin perjuicio” de los términos de caducidad de los medios de control contenidos en el artículo 164 del CPACA, supone la aplicación restrictiva de esta norma al supuesto de hecho que expresamente corresponde a ese evento, a saber, el del ap. iii. del literal j. (...) Por lo anterior, considerando las pautas de interpretación restrictiva de los términos de caducidad, y de favorabilidad bajo los principios *pro homine*, *pro actione* y *pro damato*, la Sala recoge parcialmente su jurisprudencia para establecer una forma unificada que: en el evento en que la liquidación bilateral del contrato se haya practicado luego de vencido el término pactado o supletorio (de 4 meses) para su adopción por mutuo acuerdo y del período (de 2 meses) en que la administración es habilitada para proferirla unilateralmente, pero dentro de los dos (2) años posteriores al vencimiento del plazo para la liquidación unilateral, el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato, conforme al ap. iii del literal j. En este sentido, el apartado v) del literal j solo se deberá aplicar cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna”⁶ (Subrayas fuera de texto)

En ese entendido, en el caso bajo estudio, comoquiera que el contrato objeto de esta controversia requiere de liquidación y ésta no se logró por mutuo acuerdo, ni tampoco fue practicada unilateralmente por el Departamento de Nariño, la caducidad del presente medio de control debe contabilizarse una vez vencidos los dos meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido por las partes.

Luego, como en el convenio las partes pactaron que la liquidación se hará al cumplimiento del objeto contractual (supuesto que no se dio), o a más tardar dentro de los 4 meses siguientes a la terminación del contrato, teniendo en cuenta que el convenio finalizó el 31 de julio de 2015, el plazo para efectuar la liquidación fenecía el 30 de noviembre de 2015, y el término de caducidad se contaría una vez cumplido el término de dos meses contados a partir de ésta última calenda, es decir, a partir del 31 de enero de 2016, es decir, que la entidad territorial demandante podía impetrar este medio de control hasta el 31 de enero de 2018, comoquiera que la parte demandante formuló la solicitud de conciliación extrajudicial el día 25 de enero de 2018⁷, es decir, cuando aún restaban 5 días para que operara la caducidad, y en tanto la constancia de no conciliación se expidió el 21 de marzo de 2018⁸ y al día siguiente se radicó la demanda en la Oficina Judicial⁹, es claro que frente a la pretensión principal no ha operado la caducidad del medio de control.

⁶ Sentencia del 1º de agosto de 2019, radicación 05001-23-33-000-2018-00342-01(62009)

⁷ Pág. 9 archivo 0002 expediente digitalizado

⁸ Pág. 11 *ibidem*

⁹ Pág. 1 archivo 0004 expediente digitalizado



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2018-00134

Por tal motivo, el Despacho negará la excepción de caducidad en punto de la pretensión principal relacionada con la liquidación judicial del convenio interadministrativo 091 de 2013.

Respecto de la caducidad de la pretensión subsidiaria, el Despacho señala que el parágrafo 2° del art. 176 del CPACA, modificado por el art. 38 de la Ley 2080 de 2021 establece que las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral 3° del art. 182 A.

A su turno, el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el art. 42 de la Ley 2080 de 2021 señala:

**“Se podrá dictar sentencia anticipada:
[...]**

3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva [...]

Parágrafo. En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará.

Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere.

No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso”
(Subraya la Sala)

Ahora bien, en el caso concreto, el Despacho considera que está configurada la causal del numeral 3° del art. 182 A para proferir sentencia anticipada, respecto de la pretensión subsidiaria relacionada con la declaratoria de nulidad absoluta del contrato.

Por lo anterior, se correrá traslado a las partes para que presenten sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rinda su concepto, tal y como está previsto en el inciso final del art. 181 del PCACA, con la advertencia de que la excepción sobre la cual se pronunciará esta Corporación es la de caducidad de la pretensión subsidiaria de la demanda.

Para tal fin, las partes podrán acceder de manera virtual al expediente y para ello podrán remitir la solicitud respectiva al correo electrónico oficial de este Despacho¹⁰.

¹⁰ desta06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2018-00134

Por último, en lo que atañe a las demás excepciones formuladas, el Despacho advierte que en tanto aquellas corresponden a excepciones de mérito, las mismas serán resueltas en sentencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Unitaria de Decisión,

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar no próspera la excepción previa de caducidad de la pretensión principal de la demanda, relacionada con la liquidación judicial del contrato objeto de la presente controversia, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO.- **Correr** traslado a las partes para alegar de conclusión por escrito, de conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, esto es, por el término de diez (10) días, con la advertencia de que la excepción sobre la cual se pronunciará el Despacho es la de caducidad de la pretensión subsidiaria.

Para tal fin, las partes podrán acceder de manera virtual al expediente y para ello podrán remitir la solicitud respectiva al correo electrónico oficial de este Despacho¹¹.

TERCERO. – De igual forma, se correrá traslado a la señora agente del Ministerio Público con el fin de que, si a bien lo tiene, rinda concepto dentro del mismo término.

CUARTO. – Se advierte que una vez vencido el término para alegar de conclusión se proferirá sentencia anticipada por escrito.

QUINTO. – Reconocer personería para actuar como apoderado judicial de la Cámara de Comercio de Pasto al abogado **Edwin Daniel Rosales Tobar**, en los términos y para los fines del respectivo memorial poder de sustitución que obra en el archivo 0166 del expediente electrónico.

SEXTO. – Reconocer personería para actuar como apoderado judicial del Departamento de Nariño al abogado **Jesús Fernando Beltrán Chaves**, en los términos y para los fines del memorial poder que obra en el archivo 0172 del expediente electrónico.

SÉPTIMO. – Aceptar la renuncia presentada por la abogada **Erika Vanessa Burbano** como apoderada judicial del llamado en garantía Henry Orlando Burbano.

OCTAVO. – Reconocer personería para actuar como apoderada judicial del llamado en garantía Henry Orlando Burbano a la abogada **Diana Ximena Burbano Delgado** en los términos y para los fines del memorial poder visible en el archivo 0171 del expediente electrónico.

¹¹ desta06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2018-00134

Una vez en firme esta decisión, Secretaría dará cuenta para continuar con el trámite pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2021-00207

Pasto, cinco (5) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 2021-0027
Proceso: Nulidad Simple
Demandante: Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandado: Departamento de Nariño
Tema: Resuelve excepciones previas

Magistrada Ponente: Ana Beel Bastidas Pantoja¹

La Sala resuelve las excepciones formuladas dentro del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2° del art. 175 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el art. 38 de la Ley 2080 de 2021, en los siguientes términos:

1. ANTECEDENTES

El señor Francisco Javier Fajardo Angarita actuando en nombre propio, formuló demanda de simple nulidad en contra del Departamento de Nariño, con el fin de que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: *“Resolución N 0437 del 30 de marzo de 2021, por medio de la cual se adjudicó el contrato resultado del proceso de licitación pública N° 001-2021 al oferente Productos La Villa SAS, cuyo objeto es la “prestación del servicio para la implementación del programa de alimentación escolar en los 57 municipios no certificados del Departamento de Nariño, conforme a los lineamientos técnicos administrativos, estándares y condiciones mínimas expedidas por el Ministerio de Educación Nacional y/o Unidad Administrativa Especial para la alimentación escolar alimentos para aprender”*, y la *“Resolución N° 0632 del 23 de abril de 2021 “Por medio de la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa contra la resolución N° 0437-2021 del 30 de marzo de 2021, por medio de la cual se ordena la adjudicación del proceso de licitación pública N° 001 de 2021”, rectificadas y aclaradas por la Resolución N° 0637 del 26 de abril de 2021”*

En los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda se reseñó lo siguiente:

- Señaló que el 2 de febrero de 2021, el Departamento de Nariño publicó aviso de convocatoria en la plataforma SECOP II para iniciar el proceso de licitación pública N° 01 de 2021, con el fin de seleccionar el contratista preste el servicio relacionado con *“la implementación del programa de alimentación escolar en los 57 municipios no certificados del Departamento de Nariño, conforme a los lineamientos técnicos administrativos, estándares y condiciones mínimas expedidas por el Ministerio de Educación Nacional y/o Unidad Administrativa Especial para la alimentación escolar alimentos para aprender”*.
- Indicó que en esa fecha se publicaron los siguientes documentos: i) estudios previos, ii) licitación pública, iii) análisis del sector, iv) certificado de disponibilidad presupuestal y v) listado de anexos y formatos.

¹ La redacción y la ortografía son responsabilidad exclusiva del Ponente



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2021-00207

- Manifestó que a través de la Resolución N° 268 del 19 de febrero de 2021, se dio apertura al proceso de licitación pública N° 001 de 2021, se presentó el cronograma de actividades a desarrollar y se publicó el pliego de condiciones definitivo.
- Expresó que el 22 de febrero de 2021 se llevó a cabo la audiencia para precisar el contenido y alcance del pliego de condiciones, así como también la asignación de riesgos previsible; sin embargo, esa diligencia se suspendió, porque se presentaron varias observaciones que debían absolverse por el comité asesor de la entidad, en razón de lo cual, se “adendó” el cronograma del pliego de condiciones.
- Mencionó que el 24 de febrero de 2021 se expidió la segunda adenda y en ella se precisó que, a raíz de las observaciones realizadas al pliego, se modificarían los siguientes ítems:
 - 1) *Numeral 2.2.2. relativo a las obligaciones específicas del contratista.*
 - 2) *Numeral 3.1. correspondiente al cronograma.*
 - 3) *Numeral 3.5. relativo a la forma de presentación de la propuesta, sobre N° 1 Habilitante – técnico – factores de ponderación.*
 - 4) *Numeral 4.1. experiencia del proponente.*
 - 5) *Numeral 4.6.3. vehículos de transporte de alimentos.*
 - 6) *Numeral 5.2.2. bodegas adicionales.*
- Aseguró que al cerrar el proceso se presentó un oferente: Productos La Villa SAS; que el 19 de marzo de 2021, se publicó la adenda N° 3, en la cual los miembros del comité asesor recomendaron conceder un término prudencial, perentorio y preclusivo para que el oferente presentara las aclaraciones a que hubiere lugar, por lo cual, se modificó nuevamente el numeral 3.1. relativo al cronograma.
- Mencionó que a través del acta N° 009-2021 del 19 de marzo de 2021, el comité asesor del Departamento estudió las observaciones presentadas por terceros interesados frente al informe de evaluaciones publicado en SECOP; que el 26 de marzo de 2021 la entidad publicó la adenda N° 4, en la cual el comité asesor recomendó modificar nuevamente el cronograma con el fin de revisar y contestar las observaciones presentadas a la propuesta de productos La Villa SAS, en razón de lo cual, amplió el plazo para la audiencia de adjudicación al 30 de marzo de 2021, a las 2:00 p.m.; y que horas antes de la adjudicación y por fuera del término establecido en el pliego de condiciones definitivo, se publicó el informe de evaluación.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2021-00207

- Indicó que el 30 de marzo de 2021 se llevó a cabo la audiencia de adjudicación, oportunidad en la cual el Secretario de Educación Departamental precisó que la participación en dicha audiencia sería exclusiva del oferente a través de su apoderado, negando la intervención y participación de otras personas; y que, además, en dicha diligencia el Comité Asesor determinó que no existió observación frente al informe de evaluación definitivo por parte del único proponente, por lo que mantuvo la calificación y la verificación en calidad de proponente habilitado, con la recomendación de adjudicar el proceso al proponente productos La Villa SAS.
- Manifestó que en dicha oportunidad se dio lectura al acto administrativo de adjudicación, esto es, la Resolución N° 00437 del 30 de marzo de 2021 y que el 06 de abril de 2021 se la publicó en la plataforma SECOP II, al igual que el acta de la audiencia.
- Señaló que el 9 de marzo de 2021 el comité asesor de contratación evaluó la propuesta presentada por productos La Villa SAS, calificándolo como habilitado en los componentes de capacidad jurídica y capacidad financiera, para lo cual, tuvo como soporte el RUP de fecha 16 de octubre de 2020.
- Preciso que en el año 2020 el proponente realizó 3 modificaciones en su capacidad financiera con la renovación e inscripción del RUP, así:
 - El 05 de febrero de 2020, cuya inscripción se hizo efectiva el 07 de febrero del mismo año.
 - El 25 de junio de 2020
 - El 01 de julio de 2020, cuya inscripción se formalizó el 07 de julio del 2020.
- Señaló que en la primera modificación la empresa Productos La Villa SAS reportó como activos un valor que ascendía a la suma de \$9.325.825.473; en la segunda, solicitó la cancelación en el RUP respecto a la renovación en firme para el año 2020 y, en la tercera radicó petición para inscribir en el RUP una variación en los estados financieros, según el cual, el activo total ascendía a la suma de \$13.043.825.473.
- Indicó que el 09 de octubre de 2020, la empresa solicitó una nueva inscripción en el RUP, de ahí que el 16 de octubre del 2020 Productos La Villa SAS quedó registrado en el RUP bajo el N° 26098 del libro primero de los proponentes, con un reporte en los estados financieros a corte del 31 de diciembre de 2019, en activos de \$13.527.386.47.
- Explicó que dicho documento se aportó a fin de acreditar los requisitos habilitantes de capacidad financiera y jurídica en el proceso de contratación que ahora demanda.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2021-00207

- Concluyó que al revisar los estados financieros a corte 31 de diciembre de 2019 para la renovación e inscripción del RUP, pudo constatar que uno de los documentos aportados no correspondía al balance real y sufrió sendas alteraciones en el reporte para certificar el activo total de la empresa, situación que, a su juicio, no fue considerada por la entidad contratante al momento de evaluar los requisitos habilitantes, tal y como le fue solicitado en las observaciones realizadas dentro del proceso.
- Aseguró que en el informe de ponderación se determinó que el proponente no cumplía con los siguientes componentes: i) factor económico y ii) factor calidad, razón por la cual, el 16 de marzo de 2021 el proponente radicó documentos para subsanar los requisitos habilitantes exigidos; que el 18 de marzo de 2021 se presentaron varias observaciones a la propuesta presentada y que el 24 del mismo mes y año, el proponente presentó escrito de aclaración y anexos para el componente técnico; que el 26 de marzo se realizó la diligencia, sin embargo, la misma se suspendió para evaluar las aclaraciones y las observaciones presentadas en contra de la propuesta, misma que finalmente se desarrolló el 29 de marzo de 2021; y que el 30 de marzo de 2021 se publicó en la plataforma SECOP II, el informe de evaluación final que estableció que el proponente Productos La Villa SAS se encontraba habilitado.
- Por otra parte, mencionó que en el desarrollo de la audiencia de adjudicación del 30 de marzo de 2021, la entidad demandada no analizó, ni tramitó, ni resolvió las peticiones presentadas antes y en el desarrollo de la diligencia, situación que, a juicio del demandante, preordenó “la ilegal adjudicación del proceso al oferente Productos La Villas SAS”; además, agregó que durante el desarrollo de la diligencia se evidenció que existía información relevante al proceso que la entidad demandada no publicó en la plataforma SECOP y tampoco se le dio el trámite respectivo.
- Posteriormente a ello, señaló que el demandante elevó solicitud de revocatoria directa del acto de adjudicación, la cual se resolvió mediante Resolución N° 0623 del 23 de abril de 2021 de forma negativa y se ratificó y aclaró a través de la Resolución N° 0637 del 26 de abril del mismo año.
- Finalmente, indicó que según información reportada en el portal SECOP II, el 30 de abril del año en curso, presuntamente se suscribió el contrato entre el Departamento de Nariño y la Empresa Productos La Villa SAS.

2. TRÁMITE IMPARTIDO

La demanda se admitió con auto del 25 de agosto de 2021 respecto de la pretensión de nulidad de la Resolución N°0437 del 30 de marzo de 2021 y se rechazó parcialmente en lo que atañe a la pretensión de nulidad de las Resoluciones N° 0632 del 23 de abril de 2021 y N° 0637 del 26 de abril de 2021.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2021-00207

Con auto del 21 de octubre de 2021, el Despacho negó la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

Dentro del término oportuno, el Departamento de Nariño contestó la demanda y formuló las siguientes excepciones: falta de legitimación en la causa por activa, ausencia de vicios en la etapa de formación del acto de adjudicación y legalidad del acto demandado. A su turno Productos La Villa SAS contestó en término la demanda y formuló la excepción de inepta demanda.

Secretaría corrió traslado de las excepciones propuestas entre el 26 y el 28 de octubre de 2021, término dentro del cual se pronunció la parte demandante. Enseguida, el asunto entró al despacho para la actuación precedente.

3. CONSIDERACIONES:

3.1. De la falta de legitimación en la causa por activa:

El Departamento de Nariño sustentó esta excepción en los siguientes términos:

Indicó que la parte demandante carecía de legitimación en la causa por activa, puesto que no fue oferente en el proceso de licitación que culminó con la emisión del acto de adjudicación aquí demandado, de modo que carecía de un interés directo. Para sustentar su postura, citó la sentencia del 13 de julio de 2011 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, con ponencia de la Dra. Ruth Stella Correa Palacio, dentro del radicado No. 54001 – 23 – 31 – 000 – 1998 – 01333 – 01 (19936), según la cual, *“serán los oferentes no favorecidos, así como la misma administración, quienes en realidad de verdad ostenta un interés legítimo para demandar el acto de adjudicación, en tanto podrían alegar que fueron privados injustamente del derecho a ser adjudicatarios, o se vieron afectados con la adjudicación, en orden a proteger un derecho subjetivo que se estima vulnerado por el acto demandado (...) El acto de adjudicación conforme a la normativa vigente, solo puede enjuiciarse mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuesta por quien se crea lesionado en sus derechos – único legitimado para intentarla – y no por alguien ajeno al proceso licitatorio, que simplemente pretenda asegurar la regularidad de la actuación administrativa”*.

Así pues, señaló que en tanto el demandante no presentó propuesta dentro del proceso de licitación atacado prosperaba la excepción propuesta, evidenciándose con ello, además, la ausencia de éxito de las pretensiones de la demanda; que de acuerdo con el inciso 2º del art. 141 del CPACA el medio de control de nulidad simple solo procedía contra actos separables del contrato, condición que no ostentaba el acto de adjudicación, *“en donde, la norma especial, parágrafo primero del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, determino con exclusión como única la acción de nulidad y restablecimientos del derecho, para la cual, deberá tratarse de un tercero que acredite un interés directo, y según el Consejo de Estado, en Auto de la Sección Tercera 2013 – 00581, de 30 de agosto de 2018, con ponencia de Carlos*



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2021-00207

Alberto Zambrano Barrera, solo tienen interés directo “(...) quienes intervinieron en el proceso licitatorio en calidad de proponentes (...)”.

Agregó que en los procesos contractuales el acto de adjudicación del contrato era de índole particular y concreto y que contra éste solo procedía la acción de nulidad y restablecimiento del derecho antes de la celebración del contratos; que en los procesos contractuales luego de celebrado el acuerdo de voluntades procedía el medio de control de controversias contractuales, en el que se podía solicitar la nulidad absoluta de los actos previos, siempre que se presentara en el término para demandar su nulidad como actos separables; y que el medio de simple nulidad procedía contra un acto general como el pliego de cargos, mientras que para los medios de nulidad y restablecimiento del derecho, así como el de controversias contractuales se requería acreditar la legitimación por activa por interés directo, condición que solo se podía radicar en cabeza de aquellos que participaron como oferentes en el proceso de selección.

Para dar respuesta a lo alegado por el ente territorial demandado, el Despacho recuerda que, a diferencia de lo alegado en su contestación, para la jurisprudencia del Consejo de Estado, el acto de adjudicación de un contrato **“ha sido catalogado como uno de los actos preparatorios del negocio jurídico estatal. En estos términos, siendo el acto que demarca la fase anterior a la celebración del contrato, se ha entendido como un acto separable del mismo en la medida que puede ser individualizado o apartado del contrato para efectos de su control judicial”**², y es por esta razón que para deprecar la nulidad del acto de adjudicación la Ley 1437 de 2011 permite acudir a los medios de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, lo cual dependerá del contenido de las pretensiones y de la finalidad de las mismas, al punto que si lo que se busca es un control de legalidad del acto administrativo cabe la nulidad simple, y cuando además de ello se persigue un resarcimiento o restablecimiento particular, el medio de control que procede es el de nulidad y restablecimiento del derecho.

Al efecto, en la misma sentencia que invoca el Departamento de Nariño, la Sección Tercera dejó en claro que **“un correcto entendimiento del alcance de la expresión “según el caso”, ubicada a continuación de la indicación de que las acciones idóneas para enjuiciar los actos que se producen antes de la celebración del contrato son las de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, lleva a concluir sin mayor dificultad que serán los efectos de la sentencia, meramente anulatorios, o además de restablecimiento del derecho, los que a su vez son congruentes con el contenido de las pretensiones que permiten una y otra acción, lo que determina la acción a intentar, con las consecuencias propias de las exigencias que para su formulación establece la norma, tales como: presentación oportuna, agotamiento de vía gubernativa y legitimación en causa”**³.

Es así que la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado ha señalado que:

² Sentencia del 13 de agosto de 2021, radicación 25000-23-36-000-2013-00009-01(56960)

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de junio de 2011, radicación: 54001-23-31-000-1998-01333-01(19936), Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

2021-00207

“[E]l artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagró diversos medios de control según la etapa de la actividad contractual que se pretenda controvertir, para lo cual indicó que las controversias surgidas frente a actos expedidos antes de la celebración del contrato deben ser demandados mediante los medios de control de nulidad -artículo 137 de la Ley 1437 de 2011- y nulidad y restablecimiento del derecho -artículo 138 ibidem-mientras que los conflictos surgidos en las etapas contractual y postcontractual corresponderían de manera exclusiva al medio de control de controversias contractuales (...) Según las normas aludidas se colige que para efectos de su control judicial, los actos precontractuales hoy en día son separables del negocio jurídico principal, incluso luego de que se haya suscrito el contrato y la única forma de controvertirlos es a través de los medios de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, según corresponda, sin importar si se celebró o no el contrato y conforme a las reglas propias de dichos medios de control”⁴(Subraya el Despacho)

Y en el mismo sentido también ha dicho la Alta Corporación que:

“32. En vigencia del CPACA se acogió la teoría de los actos separables –tesis que imperó en el sistema procesal administrativo bajo el Código Contencioso Administrativo de 1984 hasta su modificación mediante la Ley 446 de 1998– consistente en el requerimiento de demandar de forma individual e independiente los actos previos a la celebración del contrato de cara a las controversias que surjan con ocasión del perfeccionamiento, ejecución y liquidación del negocio jurídico. De modo que, si se pretende discutir la legalidad de los actos precontractuales, en términos del artículo 141 del CPACA, ello debe realizarse mediante el ejercicio de los medios de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso”⁵

Aclarado lo anterior, la Sala destaca para el caso concreto que el inciso 2º del art. 141 del CPACA es claro en señalar que **“los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso”**, mientras que el art. 137 *eiusdem* reza:

“ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

[...]

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.

⁴ Sentencia del 4 de mayo de 2022, radicación 50001-23-33-000-2019-00480-01 (66.783), C.P.: Fredy Ibarra Martínez

⁵ Sentencia del 7 de diciembre de 2021, radicación 88001233300020170002301 (60.483)



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2021-00207

[...]

PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente”

Luego, la Resolución No. 0437 del 30 de marzo de 2021 que corresponde al acto de adjudicación con el que se culminó el proceso de selección del contratista, es un acto precontractual que, de conformidad con los pronunciamientos jurisprudenciales expuestos, es separable del negocio jurídico principal y, por consiguiente, susceptible de control judicial por vía del medio de nulidad simple o de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora, comoquiera que el medio de control impetrado corresponde al de simple nulidad, y con él no se persigue el restablecimiento automático de un derecho, sino el control de legalidad de la Resolución No. 0437 del 30 de marzo de 2021, el Despacho estima que no está llamada a prosperar la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, por el hecho de que el demandante no fue oferente en el proceso de selección del contratista y por ello no le asistiría un interés directo, pues tal presupuesto se exigiría en el evento de que el medio de control propuesto fuese el de nulidad y restablecimiento del derecho, o si estuviera probado que el demandante efectivamente presentó una propuesta para contratar y la misma fue descartada tras la elección de Productos La Villa SAS, supuesto de hecho que no se cumple en el *sub lite*.

Por último, el Despacho precisa que si bien Productos La Villa SAS en su contestación aun cuando no planteó la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, sí hizo alusión en su libelo a que el medio de simple nulidad no era el conducente para invocar la nulidad del acto de adjudicación del contrato, las anteriores precisiones realizadas por la Sala también permiten descartar las alegaciones que en tal sentido efectuó dicha dependencia.

De la excepción de inepta demanda:

Productos La Villa SAS indicó que estaba configurada esta excepción, por cuanto en la demanda *“no existe en la demanda un argumento claro y objetivo que permita decidir sobre la presunta falsedad o que contradiga la subsanaciones o aclaraciones de la oferta presentada que llegue a afectar la adjudicación del proceso”*, sugiriendo, además, que en el concepto de violación no se esgrime con suficiencia la configuración de alguna de causal de nulidad capaz de viciar el acto demandado.

Al respecto, el Despacho reitera, tal y como lo ha hecho en otros pronunciamientos, que la excepción de inepta demanda se configura por dos razones: i) por falta de requisitos formales y por ii) indebida acumulación de pretensiones, en el primer supuesto la excepción prospera cuando no se reúnen los requisitos relacionados con el contenido y anexos de la demanda, tal y como lo regulan los artículos 162, 163, 166 y 167 del CPACA.

En ese sentido, el art. 162 numeral 4º del CPACA enlista como uno de los requisitos de la demanda **“los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2021-00207

trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación”, ítem que sí satisfizo la parte demandante en su libelo inicial.

Ahora, en lo atinente a si las causales de nulidad y los argumentos planteados en la demanda para sustentarlas están debidamente acreditados y tienen vocación de éxito, el Despacho advierte que será en el escenario de la sentencia donde podrá definirse tal cuestión luego de surtirse el respectivo análisis de fondo.

Por lo anterior, la Sala descartará la excepción propuesta en tal sentido por Productos La Villa SAS.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Unitaria de Decisión,

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar no prósperas las excepciones de falta de legitimación en la causa por activa propuesta por el Departamento de Nariño e inepta demanda planteada por Productos La Villa SAS.

SEGUNDO. – Una vez en firme esta decisión, Secretaría dará cuenta para continuar con el trámite pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria de Decisión**

Pasto, cinco (5) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 52-00012333000 2019-00506 00
Demandante: Melba Dorys Angulo Angulo
Demandado: UGPP
Magistrada: Ana Beel Bastidas Pantoja

Oportunamente, el 17 de agosto de 2022, el Apoderado Judicial de la UGPP interpuso recurso de apelación contra la sentencia de 1º de julio de 2022, notificada el 2 de agosto del año en curso¹; en consecuencia, la Sala Unitaria de Decisión del Tribunal Administrativo de Nariño,

RESUELVE:

PRIMERO: Conceder en efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por el Apoderado Judicial de la UGPP, contra la sentencia de 1º de julio de 2022.

SEGUNDO: En firme esta providencia, remítase el expediente electrónico ante el H. Consejo de Estado para que se surta el citado recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ana Beel Bastidas Pantoja', written over a light blue rectangular background.

ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA

Magistrada

¹ Teniendo en cuenta lo dispuesto en el numeral 2º artículo 205 del CPACA, el término de ejecutoria de sentencia de primera instancia se surtió entre el 8 y el 22 de agosto del año en curso.