

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO TREINTA Y CINCO (35) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
- SECCIÓN TERCERA -

Bogotá, D.C, veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020)

Radicado:	110013336035201400145 00
Medio de Control:	Controversias Contractuales
Demandante:	Grupo Empresarial Ardila y Asociados S.A.S
Demandado:	Sociedad de Activos Especiales SAS (Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación)

SENTENCIA

Agotadas las etapas y revisados los presupuestos procesales del medio de control de Reparación Directa, sin que se adviertan causales de nulidad que invaliden lo actuado, el Juzgado profiere sentencia en derecho dentro del proceso de la referencia, de acuerdo al artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA

El Grupo Empresarial Ardila y Asociados S.A.S, identificado con el NIT No. 8301422354, representado por Yina Fariddy Castillo Vargas, por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda de Controversias Contractuales en contra de la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación, hoy Sociedad de Activos Especiales SAS, con el fin de que se declare la nulidad del Acto Administrativo de carácter contractual No. 503-211-2013 del 30 de enero de 2013 por medio del cual se adjudicó un bien inmueble y otros actos administrativos y se le restablezca el derecho.

1.2. PRETENSIONES

La parte actora solicitó se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

1.1. PRINCIPALES

1.1. *Que se declare parcialmente nulos los actos administrativos de fecha doce (12) de diciembre de 2012 expedido por la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación (DNE) por medio del cual se realizó la adjudicación condicionada a la empresa GRUPO EMPRESARIAL ARDILA Y ASOCIADOS S.A.S. del predio identificado con el número de matrícula inmobiliaria 50N-20033417 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá en la parte correspondiente al valor de la compra en la suma de TRES MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$3.800.000.000).*

1.2. *Se declare parcialmente nulo el acto administrativo 503-211-2013 de fecha 30 de enero de 2013 expedido por la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación.*

lo relacionado con el precio en que se adjudica definitivamente el predio mencionado en la suma de TRES MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$3.800.000.000).

1.3. Se declare parcialmente nulo el acto administrativo 800—170—2013 de fecha 18 de febrero de 2013 expedido por la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación (DNE) en lo relacionado con la manifestación de informar la forma en que va a cancelar "el saldo restante del valor del inmueble", teniendo en cuenta que dicho saldo corresponde, como dice el acto administrativo, "a la aprobación de la venta por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación (DNE) del inmueble con Folio de Matrícula Inmobiliaria 50N—20033417", y por ende deriva de los actos ya mencionados e implica que la exigencia está guiada sobre el mismo valor de adjudicación y que adolece de nulidad debido a que con el valor del predio que se permitió en la subasta se cometieron las ilegalidades mencionadas en el capítulo de concepto de violación.

1.4. Se declare parcialmente nulo el acto administrativo 800-293—2013 de fecha 26 de marzo de 2013 expedido por la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación (DNE) en lo relacionado con la forma de fijar el precio máximo del inmueble, e informar que la entidad solamente determina el precio base de la venta y que el límite del precio del inmueble ofertado es promovido por los oferentes durante la subasta.

1.5. Se declare parcialmente nulo el acto administrativo 800—315—2013 de fecha 9 de abril de 2013 expedido por la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación (DNE) en lo relacionado con la exigencia de indicar la intención de pago; y por ende deriva de los actos ya mencionados en los numerales 1.1. y 1.2. e implica que la exigencia está guiada sobre el mismo valor de la adjudicación y que adolece de nulidad debido al valor del predio permitido en a subasta.

1.6. Se declare parcialmente nulo el acto administrativo No. 0312 de fecha 17 de junio de 2013 expedido por la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación (DNE) por medio del cual se resuelve la solicitud de revocatoria directa en lo relacionado con las consideraciones que sustenta la no revocatoria , y específicamente la de sostener que la entidad determina solamente el precio base de venta y que el límite del precio del inmueble ofertado es promovido por los oferentes durante la subasta; y en la teoría del acto propio, debido a que se analiza esta teoría únicamente desde la óptica del desarrollo de la subasta pero omite identificar lo relacionado con el valor respecto al cual se permitió la puja.

1.7. Se declare parcialmente nulo el acto administrativo No. 0330 de fecha 25 de junio de 2013 expedido por la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación (DNE) por medio del cual se declara un incumplimiento y se hacen efectivas unas arras confirmatorias en el proceso de subasta pública presencial de un inmueble bajo la invitación pública No. 005 de 2012, respecto a las consideraciones anotadas para definir que no hubo justa causa para suscribir la promesa de venta y se procede a inhabilita al proponente.

2. Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho se declare y se ordene lo siguiente:

2.1. Se fije el valor del predio adjudicado con criterio estrictamente comercial teniendo en cuenta que el precio de enajenación debe corresponder al valor comercial del predio enajenado, de conformidad con lo establecido en el ordinal d) del artículo 31 del decreto Ley 254 de 2000 modificado por el artículo 1 de la Ley 1105 de 2006 el cual expresa que "**En toda caso, el valor por el cual podrá enajenar el liquidador los activos será su valor en el mercado**, que debe incorporar el costo de oportunidad del dinero y el valor presente neto de la administración y mantenimiento, de conformidad con la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno Nacional. (negritas del suscrito).

2.2. Se proteja el derecho de la sociedad **GRUPO EMPRESARIAL ARDILA Y ASOCIADOS S.A.S.** de haber logrado la adjudicación del predio identificado con el número de matrícula inmobiliaria 50N—20033417 de la Oficina de Instrumentos públicos de Bogotá.

2.3. Se revoque la aplicación de las arras confirmatorias debido a que si existió una justa causa para no firmar el contrato de promesa de venta y cancelar el saldo del precio por el cual se adjudicó el predio subastado, consistente la misma en la exorbitancia del precio por el cual fue adjudicado.

2.4. Se ordene imputar los dineros consignados por la empresa **GRUPO EMPRESARIAL ARDILA Y ASOCIADOS SAS** identificada con el NIT NO. 830142235-4 al valor fijado como precio comercial del predio adjudicado en la subasta pública presencial bajo la invitación pública No. 005 de 2012, en forma de puja, que se efectuó para estos efectos.

2.5. Se revoque la inhabilidad para suscribir contratos con el estado por un término de cinco (5) años de la sociedad **GRUPO EMPRESARIAL ARDILA Y ASOCIADOS SAS** identificada con el NIT No. 830142235-4, ordenando oficial a las entidades pertinentes levantar las anotaciones realizadas.

3. Se condene en costas a la parte demandada.

1.2. SUBSIDIARIA PRIMERA:

1.1. Que se declare la nulidad del acto administrativo de fecha doce (12) de diciembre de 2012 expedido por la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación (DNE) por medio del cual se realizó la adjudicación condicionada a la empresa **GRUPO EMPRESARIAL ARDILA Y ASOCIADOS S.A.S.** del predio identificado con el número de matrícula inmobiliaria 50N—20033417 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá por haber permitido que el valor del predio ascendiera a la suma de TRES MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$3.800.000.000), y por ello adolece de nulidad debido a que con el valor del predio que se permitió a la subasta se evidencian ilegalidades mencionadas en el capítulo de concepto de violación.

1.2. Que se declare la nulidad del acto administrativo 503-211-2013 de fecha 30 de enero de 2013, debido a que con el precio en que se adjudica definitivamente el predio mencionado en la suma de TRES MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$3.800.000.000) se incurre en la nulidad toda vez que con el valor del predio que se permitió en la subasta se evidencian ilegalidades mencionadas en el capítulo de concepto de violación.

1.3. Que se declare la nulidad del acto administrativo 800—170-2013 de fecha 18 de febrero de 2013 emitida por la DNE, debido a que al informar la forma en que va a cancelar "el saldo restante del valor del bien inmueble", teniendo en cuenta que dicho saldo corresponde, como dice este acto administrativo, "a la aprobación de la venta por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación (DNE) del inmueble con Folio de Matrícula Inmobiliaria 50N- 20033417" y por ende deriva de los actos ya mencionados e implica que la exigencia está guiada sobre el mismo valor de la adjudicación y que adolece nulidad debido al valor del predio permitido en la subasta.

1.4. Que se declare la nulidad del acto administrativo 800—293-2013 de fecha 26 de marzo de 2013 debido a que al fijar el precio máximo del inmueble, e informar que la entidad solamente determina el precio base de venta y que el límite del precio del inmueble ofertado es promovido por los oferentes durante la subasta incurre en ilegalidades mencionadas en el capítulo de concepto de violación.

1.5. Se declare parcialmente nulo el acto administrativo 800—315—2013 de fecha 9 de abril de 2013 debido a que con la exigencia de indicar la intención de pago; y por ende de los actos ya mencionados en los numerales 1.1. y 1.2. e implica que la exigencia está guiada sobre el mismo valor de la adjudicación y se incurre en las ilegalidades ya mencionadas en el capítulo de concepto de violación.

1.6. Se declare parcialmente nulo el acto administrativo No. 0312 de fecha 17 de junio de 2013 expedido por la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación (DNE) por medio del cual se resuelve la solicitud de revocatoria directa toda vez que en las consideraciones que la sustenta y específicamente la de sostener que la entidad solamente determina el precio base de venta y que el límite del precio del inmueble ofertado es promovido por los oferentes durante la subasta; y en la aplicación de la teoría del acto propio, debido a que se analiza esta teoría únicamente desde la óptica del desarrollo de la subasta pero omite identificar lo relacionado con el valor respecto al cual se permitió la puja; y con ello se incurre en las ilegalidades ya mencionadas en el capítulo de concepto de violación.

1.7. Se declare parcialmente nulo el acto administrativo No. 0330 de fecha 25 de junio de 2013 por medio del cual se declara un incumplimiento y se hacen efectivas unas arras confirmatorias en el proceso de subasta pública presencial de un inmueble bajo la invitación pública No. 005 de 2012, respecto a las consideraciones anotadas para definir que no hubo justa causa para suscribir la promesa de venta y se procede a inhabilita al proponente; conllevando lo anterior a incurrir en las ilegalidades ya mencionadas en el capítulo de concepto de violación.

2. Como consecuencia de las anteriores declaraciones de nulidad de los actos administrativos mencionados y a título de restablecimiento del derecho se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

2.1. Se declare que la sociedad **GRUPO EMPRESARIAL ARDILA Y ASOCIADOS S.A.S** con el NIT No. 830142235-4 no debe ser inhabilitada para suscribir contratos con el Estado por ningún término.

2.2. Se ordene oficiar a las entidades pertinentes para levantar las anotaciones realizadas respecto a la inhabilidad para contratar con el Estado.

2.3. Se ordene la devolución de los dineros consignados por la empresa **GRUPO EMPRESARIAL ARDILA Y ASOCIADOS S.A.S** con el NIT No. 830142235-4 para efectos de participar en la subasta pública presencial bajo la invitación subasta pública No. 005 de 2012.

3. Se condene en costas a la parte demandada.

1.3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

El fundamento fáctico de la demanda es el siguiente:

1. La Dirección Nacional de Estupefacientes en liquidación celebró audiencia pública de adjudicación condicionada el día 12 de diciembre de 2012, mediante la cual se adjudicó el predio — local comercial 302 ubicado en la calle 114 No. 6—92 Centro Comercial Hacienda Santa Bárbara de la ciudad de Bogotá D. C., identificado con la matrícula inmobiliaria NO. 50N-20033417.

2. Dentro de la adjudicación se permitió la puja hasta la suma de \$3.800.000.000 cuando conforme al avalúo catastral del 2012 el mismo ascendía a la suma de \$308.697.000; y conforme a las condiciones de la licitación se informó que "EL PRECIO BASE PARA LA VENTA DEL INMUEBLE ES SOBRE EL AVALÚO COMERCIAL REALIZADO A CADA UNO DE ELLOS. COMO SE MUESTRA EN EL ARCHIVO ADJUNTO." y en este último se informó que el precio base era por la suma de \$529.200.000.

3. Conforme a los tres postores que se presentaron, incluida la sociedad que represento, el tercero ascendió su postura hasta suma inferior a los \$600.000.000, quedando únicamente la señora Amparo Castilla Contreras quien expresó en carta de fecha 17 de diciembre de 2013 que declinaba el derecho de segunda opción y argumentó lo siguiente:

"5. Que nos obstante todo lo anterior llegué a ese remate con una inmensa presión psicológica debido a amenazas de muerte para mí y para mi familia por el proyecto mismo que se desarrollará en ese piso, las cuales conocen las autoridades competentes. (...)

"6. Que esa situación generó en mi voluntad una presión, la cual vicio (sic) mi posibilidad de claridad en el establecimiento del precio ofertado, la cual a todas luces se convirtió en exorbitante e imposible de pagar por mi parte."

4. Con comunicación de fecha 30 de enero de 2013 la Dirección Nacional de Estupefacientes en liquidación informa a mi poderdante que se acepta la compra y se le adjudica de forma definitiva y le solicita que informe la fecha y el monto por medio del cual se procederá a efectuar el pago total del precio, para dar inicio a los trámites de suscripción de la promesa de venta. Por último le informa que el plazo para cancelar la totalidad del precio no puede exceder de tres (3) meses contados a partir de la audiencia pública de adjudicación.

5. El 4 de febrero le comunican Vía electrónica a mi poderdante la Dirección Nacional de Estupefacientes en liquidación por medio del señor Mauricio Alejandro Tinoco León (profesional Unidad de Bienes Inmuebles de la entidad) que la oferta presentada sobre el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria NO. 50N—20033417 ha sido aprobada en forma definitiva. Agrega la comunicación que el saldo de la venta debe ser consignado a la cuenta corriente No. 215066218 del banco de Occidente a nombre de la entidad para poder dar inicio a los trámites de escrituración en el menor tiempo posible.

6. Con comunicación de fecha 18 de febrero de 2013 la Dirección Nacional de Estupefacientes en liquidación solicita a mi poderdante que informe la forma mediante la cual será cancelado el saldo restante del valor del bien inmueble adjudicado. Igualmente le informa que el día 20 de febrero de 2013 a las 11:00 AM se firmará promesa de venta.

7. El 19 de febrero le solicitan vía electrónica a mi poderdante la Dirección Nacional de Estupefacientes en liquidación por medio de la señora Claudia Hurtado Beltrán (Abogada Asuntos Especiales de la entidad) que informe la forma y fechas en que será cancelado el saldo del predio para proceder a firmar escritura pública o promesa de compraventa.

8. El 26 de febrero de 2013 mi poderdante eleva un derecho de petición ante la Dirección Nacional de Estupefacientes en liquidación, donde entre otros temas solicita se le informe lo siguiente:

"1. Se me informe cual (sic) fue el procedimiento actuarial realizado para efectos de fijar el precio máximo del predio — local comercial 302 ubicado en la calle 114 No. 6-92 Centro Comercial Hacienda Santa Bárbara de la ciudad de Bogotá D. C., identificado con la matrícula inmobiliaria No. 50N-20033417 respecto del cual se celebró audiencia pública de adjudicación condicionada el día 12 de diciembre de 2012.

2. Se me informe cuales (sic) fueron las razones por las cuales se permitió la puja dentro de la audiencia pública de adjudicación condicionada el día 12 de diciembre de 2012 y respecto del predio mencionado hasta la suma de \$3.800.000.000 cuando conforme al avalúo catastral del 2012 el mismo ascendía a la suma de \$308.697.000; y conforme a las condiciones de la licitación se informó que el "PRECIO BASE PARA LA VENTA DEL INMUEBLE ES SOBRE EL AVALÚO COMERCIAL REALIZADO A CADA UNO DE ELLOS. COMO SE MUESTRA EN EL ARCHIVO ADJUNTO." y en este último se informó (sic) que el precio base era por la suma de \$529.200.000.

3. Se me informe, teniendo en cuenta que el valor de la adjudicación del predio supera cualquier justiprecio requerido sobre el mismo que limita mis derechos y especialmente los relacionados con la propiedad y con la posibilidad de ejercer un comercio con el predio adjudicado, cual es procedimiento para lograr que el precio del predio este (sic) acorde con el precio más alto del mercado sin lesionar derechos de la entidad, de los terceros postores, y de la empresa que represento.

4. Se me informe las razones por las cuales la DNE no dio aplicación a los parámetros fijados para establecer el límite del precio comercial cuando entre los proponentes se presenta empate (.....)

5. Se me informe si entre las facultades del liquidador esta (sic) de revocar el acto administrativo de adjudicación teniendo en cuenta el valor exorbitante del precio que le permitió la entidad permitir (sic) en la subasta a superar el verdadero valor de mercado del bien adjudicado. Esta petición se eleva agregando que se debe citar a los demás postores y a la Dirección de Defensa Judicial de la Nación o quien haga sus veces y a la procuraduría para efectos de conciliar lo relacionado con la exorbitancia del precio del predio sin afectar los intereses de la entidad, de los terceros y de la sociedad adjudicada.

5. Se me aclare si el bien adjudicado tiene un origen en una decisión judicial ejecutoriada de extinción de dominio o fue objeto de una dación en pago."

9. Con comunicación de fecha 6 de marzo de 2013 la Dirección Nacional de Estupefacientes en liquidación informa a mi poderdante que el día 7 de marzo de 2013 a las 4:30 PM se firmará promesa de venta. Igualmente informa la entidad que en caso de no contar con su presencia se entenderá que no desea suscribir la misma ni hacer el pago del saldo del precio y por ello se harán efectivas las arras confirmatorias penales del 20% del valor base de la venta consignado para participar en la audiencia pública de adjudicación sin perjuicio de las demás sanciones de tipo

legal a que haya lugar.

10. Mediante documento 800-293-2013 del 26 de marzo de 2013 la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación da respuesta al derecho de petición e informa lo siguiente:

— Que se fijo (sic) el precio base de la venta conforme al avalúo comercial de fecha 1/11/2012 que arrojó (sic) la suma de \$529.200.000, precio y características del inmueble informadas con la invitación de subasta pública No. 005 de 2012 publicada en la página web de la entidad y en el SECOP. Que la fijación del precio no es establecido por la entidad y que esta solo determina el precio base de la venta y a partir de este valor la puja dinámica de las ofertas es la que determina que postor es a quien se le adjudica por hacer la mejor oferta económica. De conformidad con el artículo 3.8.3.5. del Decreto 734 de 2012 el límite del precio es promovido por los oferentes.

- Que la razón para que el precio hubiese llegado hasta el monto por el cual se adjudicó (sic) se debió al uso del mecanismo de venta de subasta presencial.

— Hace referencia a las normas que reglamentan el anterior mecanismo de venta, mencionando el artículo 3.8.3.5.3. del Decreto 734 de 2012 el cual expresa que "En caso de existir empate, se desempatará por medio de sorteo".

- Que la persona jurídica a quien se le adjudicó (sic) el bien lo fue por que de forma libre presento (sic) Oferta final en cuantía de \$3.800.000.000.

— Que la entidad no puede conocer cuál era la intención del oferente en la adquisición del inmueble.

- El proceso de venta no se puede ver afectado por la comercialización que le vaya a dar el peticionario.

- El precio surgió de la puja dinámica de los oferentes (...) descartando

11. Con comunicación de fecha 3 de abril de 2013 la Dirección Nacional de Estupefacientes en liquidación vía electrónica da respuesta al derecho de petición e informa que quedan "pendientes de comunicarle la nueva fecha para suscribir la Promesa de Compraventa de los inmuebles adjudicados en la subasta pública 005 de 2012."

12. Con comunicación de fecha 9 de abril de 2013 la Dirección Nacional de Estupefacientes en liquidación informa a mi poderdante que el día 17 de abril de 2013 a las 3:00 PM se firmará promesa de venta. Igualmente informa la entidad que en caso de no contar con su presencia se entenderá que no desea suscribir la misma ni hacer el pago del saldo del precio y por ello se harán efectivas las arras confirmatorias penales del 20% del valor base de la venta consignado para participar en la audiencia pública de adjudicación sin perjuicio de las demás sanciones de tipo legal a que haya lugar.

13. Con fecha 17 de abril de 2013 se radicó en la entidad una solicitud de revocatoria del acto administrativo teniendo en cuenta el precio exorbitante por el cual se adjudicó (sic) el inmueble.

14. Por medio de la resolución 0312 del 17 de junio de 2013 la Dirección Nacional de Estupefacientes en liquidación resolvió la revocatoria del acto y decidió confirmar en todas sus partes los actos administrativos elevados en el marco del proceso de enajenación del inmueble adjudicado mediante la subasta pública presencial No. 005 de 2012. El día 12 de julio se realizó la notificación personal del mencionado acto.

15. Por medio de la resolución 0330 del 25 de junio de 2013 la Dirección Nacional de Estupefacientes en liquidación declaró un incumplimiento y se hicieron efectivas las arras confirmatorias penales y declare la inhabilidad de mi poderdante para contratar con el estado en el marco del proceso de enajenación del inmueble adjudicado mediante la subasta pública presencial No. 005 de 2012. El día 22 de julio se realizó la notificación personal del mencionado acto.

1.4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

La parte accionante cita como normas jurídicas violadas los artículos 1, 2, 13, 23, 209 de la Constitución Política, y los Decretos 254 de 2000, 3183 de 2001, 734 de 2012 y el 019 de 2012.

Señala como concepto de violación que la adjudicación que se le hizo del inmueble estuvo afectada porque se obligó a realizar posturas que no estaban conformes con la verdadera capacidad económica del oferente y que el bien adjudicado no está conforme con el justo precio.

Aduce que el precio por el cual se adjudicó el inmueble es exorbitante, teniendo en cuenta su valor comercial, y de acuerdo con las reglas que estableció la entidad para la subasta pública. Para el efecto, cita el artículo 3.8.3.5.3 del Decreto 734 de 2012, indicando que para la subasta se parte del precio base, hasta lograr la mejor oferta, sin que esta pueda extralimitarse de los valores reales del mercado o precio comercial. Y continúa exponiendo argumentos sobre la manera de establecer el precio por parte de las entidades públicas y la manera de enajenarlos.

Así, entonces, indica que se le ha vulnerado el derecho al debido proceso en la actuación administrativa con relación a sus derechos patrimoniales, perjuicio económico, enriquecimiento del Estado, detrimento patrimonial del adjudicatario.

Que los actos administrativos están viciados de ilegalidad por falsa motivación por cuanto no se ajustan a los contenidos normativos referentes a fijar el justo precio del bien subastado y haber permitido que el mismo se elevara a una cuantía que hace imposible su pago debido a que no corresponde al valor del mercado, lo que hizo que el adjudicatario se viera afectado en sus derechos con el pago del precio exorbitante al permitir que la puja llegara a ese nivel de exorbitancia.

Igualmente que se le afectó el principio de confianza legítima, en razón a que la demandante confió que la Administración cuando en desarrollo de la licitación se permitió el incremento del precio hasta la suma mencionada a todo el piso y no a una fracción del mismo, debido a que dicho valor no era coherente con el valor de un área determinada sino todo lo contrario, debería ser un área mayor.

También, dice, se le violó su derecho a la igualdad puesto que impuso a la demandante una mayor carga en lo relacionado con el valor del precio subastado que no guarda concordancia con las exigencias que se les hacen a los demás ciudadanos.

En lo concerniente a la sanción impuesta señala que debió fijarse una justa causa para que la licitante no cumpliera con los términos de la adjudicación realizada, y que considerar dar cumplimiento al pago de una suma exorbitante por un predio que no tenía ese valor.

En cuanto al restablecimiento del derecho indica que se le debe respetar y proteger el derecho obtenido durante el proceso de la subasta, debido a que si bien el precio excedió los parámetros permitidos, siempre estuvo atento a adquirir este predio, pese a que se dio una confusión sobre el verdadero predio que se estaba rematando.

1.5. CONTESTACIÓN

1.5.1. La demandada Sociedad de Activos Especiales

La entidad demandada mediante apoderado judicial contestó la demanda y se opuso a las

subasta se ajustó a las normas que para el momento de los hechos regulaban la enajenación de los bienes del FRISCO, esto es el Decreto 734 de 2012.

Propone a su turno las excepciones de inexistencia de vicios del consentimiento, Efecto de la puja en la subasta pública, la ausencia de ilegalidad de los actos administrativos expedidos, que no es cierto que se hubiera obligado a realizar posturas que no estaban conformes con la capacidad económica del oferente y que no es cierto que la puja no estuviera dentro del precio justo.

1.5.2. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Guardó silencio.

1.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.6.1. Parte Accionante

Presentó alegatos de conclusión extemporánea

1.6.2. La demandada Sociedad de Activos Especiales

Ratificó cada punto desarrollado en la contestación de la demanda, manifestando que los actos administrativos expedidos están ajustados a la legalidad.

1.6.3. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Guardó silencio.

1.6.4. Ministerio Público

No emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

2.1. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

El artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo¹, en adelante CPACA, consagra un criterio mixto para establecer los litigios que debe conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

De un lado, fijó el criterio material, disponiendo que son de conocimiento de esta jurisdicción las controversias originadas en actos, contratos, hechos, omisiones u operaciones sujetos al derecho administrativo y las actuaciones de los particulares cuando ejerzan funciones

¹ CPACA artículo 104

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

administrativas, es decir, aquellos que se causen por el ejercicio de dicha función; y de otro, un criterio orgánico, según el cual basta la presencia de una entidad sujeta al derecho administrativo para que el proceso sea tramitado ante esta jurisdicción.

Igualmente, conforme al numeral 1° del artículo 104 *ibídem*, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de aquellos procesos en que se debate la responsabilidad extracontractual del Estado, asunto sobre el que versa el *sub judice*. Así las cosas, basta que se controvierta aquella respecto de una entidad pública, para que se trámite la controversia ante esta jurisdicción, por estar sometido al derecho público.

Este Juzgado es competente para conocer el presente asunto de acuerdo con el artículo 155 del CPACA², que dispone que los juzgados administrativos son competentes en los casos relativos a contratos, cualquiera sea su régimen, cuando la cuantía no exceda de 500 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico que se fijó en la audiencia inicial consiste en establecer si los actos administrativos cuya nulidad se alega se encuentran amparados por la legalidad y obligatoriedad propia de los actos administrativos o, si por el contrario, se encuentran viciados de nulidad. Y con ello determinar si habría lugar a ordenar el restablecimiento solicitado.

2.4. TRÁMITE DEL PROCESO

- La demanda fue radicada el 22 de octubre de 2013 (fol. 35 c1) ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A. Mediante auto del 25 de noviembre de 2013 se inadmitió la demanda (fls. 37-378 c1); luego de haber sido subsanada la demanda, mediante auto del 30 de enero de 2014, fue declarada la falta de competencia para conocer del asunto, ordenado enviar el proceso a los Juzgado Administrativos de Bogotá (reparto) (fls. 48-49 c1), correspondiendo el proceso a este Despacho (fl 51 c1).
- Mediante auto del 12 de marzo de 2014 (fls. 57-59 c1) se inadmitió la demanda. Subsanada la demanda, fue admitida mediante auto del 16 de julio de 2014 (fls. 100-102 c1). Luego, mediante auto del 01 de febrero de 2017, se modificó el auto admisorio de la demanda y se dispuso tener como demandada a la Sociedad de Activos Especiales –SAE– dado que es la entidad sucesora de la Dirección Nacional de Estupefacientes –DNE.
- Notificada en debida forma, la entidad accionada contestó la demanda en término (fls. 151-158 c1). También el Ministerio de Justicia y del Derecho, contestó la demanda, no obstante no ser parte dentro del proceso (fls. 135-139 c1).
- El 11 de marzo de 2019, se celebró la audiencia inicial donde se resolvieron las excepciones previas, se decretaron pruebas y se fijó fecha para la audiencia de pruebas. (fls. 207-215 c1).
- El 26 de agosto de 201 se realizó audiencia de pruebas (Fls.258-260 c1), se incorporaron unas documentales, se cerró el debate probatorio y se corrió traslado a las partes para que presentaran por escrito alegatos de conclusión.

² Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en única instancia 5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluya el fidejazo cuando la cuantía

- Los apoderados de las partes presentaron los alegatos de conclusión: la parte demandante lo hizo en forma extemporánea (fls.276-282 c1), en tanto que la parte demandada lo hizo dentro del término (fls. 261-265 c1).
- El 4 de octubre de 2019, según constancia secretarial (fl. 283 c1) el proceso ingresó al Despacho para proferir sentencia.

2.5. DE LAS REGLAS DE LA SUBASTA PÚBLICA Y RESPONSABILIDADES RESPECTO DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN

El Decreto 734 de 2012 establece el procedimiento a seguir para la subasta pública, así:

Artículo 3.8.3.5. Venta a través de subasta pública. *Una subasta es una puja dinámica efectuada presencial o electrónicamente, mediante el incremento sucesivo de precios durante un tiempo determinado.*

El promotor publicará en el Secop un aviso que contenga, el lugar, fecha y hora en la que se llevará a cabo la audiencia pública en la que se realizará la subasta y las demás condiciones básicas para acceder a la misma.

El aviso informará que los inmuebles objeto de venta a través del mecanismo de subasta pública estarán publicados en la página web del promotor y del Ministerio de Justicia y del Derecho, indicando, al menos el avalúo comercial, el precio base, el valor catastral cuando aplique y las obligaciones pendientes que corren a cargo del comprador, si las hubiere.

Entre la publicación del aviso y la celebración de la audiencia para la subasta pública, deberán transcurrir no menos de quince (15) días calendario.

La subasta podrá tener una de las siguientes modalidades:

a) Subasta electrónica, caso en el cual la misma tendrá lugar en línea a través del uso de recursos tecnológicos;

b) Subasta presencial. En este caso los lances de presentación de las propuestas durante esta se harán con la presencia física de los proponentes y por escrito.

Las subastas podrán tener lugar por ítems o por lotes, entendidos estos como un conjunto de bienes agrupados con el fin de ser vendidos como un todo. En este último caso los bienes se adjudicarán a quien presente el mayor precio consolidado.

Artículo 3.8.3.5.1. Normas comunes al procedimiento de subasta. *El reglamento de la subasta determinará los márgenes mínimos de mejora de ofertas por debajo de los cuales los lances no serán aceptables. En consecuencia, sólo serán válidos los lances que superen este margen, salvo que se trate del primer lance de cada proponente, el cual se tendrá en cuenta aunque no haya lances posteriores.*

Si en la subasta se presentare una sola oferta, se celebrará la venta con ese único oferente.

Artículo 3.8.3.5.2. Procedimiento de la subasta electrónica. *A la subasta se dará inicio en la fecha y hora fijadas en el aviso de invitación y se utilizarán los mecanismos de seguridad establecidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho, para el intercambio de mensaje de datos.*

El precio de arranque de la subasta electrónica será el mayor de las ofertas iniciales de precio, que en ningún caso será inferior al precio base de venta.

Los interesados presentarán sus lances de precio, usando para el efecto las herramientas tecnológicas y los medios de seguridad definidos en el reglamento de la subasta.

Si en el curso de una subasta dos o más proponentes presentan una postura del mismo valor, se registrará únicamente la que haya sido enviada cronológicamente en primer lugar.

Conforme avanza la subasta el proponente será informado por parte del sistema o del operador tecnológico que brinda servicios de subasta, de la recepción de su lance y la confirmación de su valor, así como si su propuesta se ubica en primer lugar o, de no ser así, del orden en que se encuentra, sin perjuicio de la confidencialidad que se mantendrá sobre la identidad de los proponentes.

Si en el curso de una subasta electrónica se presentaren fallas técnicas imputables al responsable de la operación tecnológica de la subasta, que impidan que los proponentes envíen sus propuestas, la subasta será cancelada y deberá reiniciarse el proceso. Sin embargo, la subasta deberá continuar si la entidad pierde conexión con el responsable a cargo de la operación tecnológica de la subasta, siempre que los proponentes puedan seguir enviando sus propuestas normalmente.

Si por causas imputables al proponente o a su proveedor de servicio de Internet, aquel pierde conexión con el operador tecnológico de la subasta, no se cancelará la subasta y se entenderá que el proveedor desconectado ha desistido de participar en la misma, salvo que logre volver a conectarse antes de la terminación del evento. En la subasta electrónica, el promotor deberá asegurar que el registro de los lances válidos de precios se produzca automáticamente, sin que haya lugar a una intervención directa de su parte.

La entidad deberá contar con al menos una línea telefónica abierta de disponibilidad exclusiva para el certamen que prestará auxilio técnico a lo largo de la subasta para informar a los proponentes sobre aspectos relacionados con el curso de la misma. Si el promotor cuenta con la plataforma tecnológica para la realización de subastas electrónicas podrá hacerlas por sí mismo, de lo contrario podrá contratar su realización a través del Secop o de terceros.

Artículo 3.8.3.5.3. Procedimiento de la subasta presencial. *La subasta presencial la adelantará el promotor en audiencia pública bajo las siguientes reglas:*

Reunidos los interesados en la audiencia de la subasta pública, el promotor procederá a la apertura formal de la misma, iniciando la puja partiendo del precio base, hasta lograr la mejor oferta.

A los proponentes se les distribuirán sobres y formularios para la presentación de sus lances. En dichos formularios se deberá consignar únicamente el precio ofertado por el proponente o la expresión clara e inequívoca de que no se hará ningún lance de mejora de precios.

El promotor adoptará las medidas necesarias para garantizar que los participantes no se comuniquen entre sí durante la audiencia de la subasta pública. En caso de detectarse acuerdos entre los participantes, la subasta será suspendida y se deberá iniciar de nuevo todo el proceso de venta.

El promotor abrirá los sobres con las ofertas iniciales de precio, registrará los lances válidos y se ordenarán ascendentemente. Con base en este orden, se dará a conocer en la audiencia únicamente el mayor precio ofertado.

Se otorgará a los proponentes un término común, señalado en el reglamento de la subasta, para hacer un lance que mejore la mayor de las ofertas iniciales de precio a que se refiere el inciso anterior.

Los proponentes harán su lance utilizando los sobres y los formularios suministrados. Un funcionario de la entidad o del promotor recogerá los sobres cerrados de todos los participantes.

Los proponentes que no presentaron un lance válido no podrán seguir presentándolos durante la subasta.

Los promotores repetirán el procedimiento descrito, en tantas rondas como sea necesario, hasta que no se reciba ningún lance que mejore el mayor precio ofertado en la ronda anterior.

Una vez adjudicado el bien o el lote de bienes, se hará público el resultado del certamen incluyendo la identidad de los proponentes.

En caso de existir empate, se desempatará por medio de sorteo.

Por su parte, al hablar de la naturaleza jurídica y de los efectos que conlleva el acto de adjudicación del contrato estatal, dicha El Consejo de Estado³ ha señalado:

La adjudicación del contrato estatal ha sido entendida jurisprudencial y doctrinalmente como el acto (administrativo) mediante el cual una entidad pública manifiesta su aceptación a la propuesta u oferta presentada por alguno de los participantes en un proceso de selección, y se

³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto, del 15 de agosto de 2017, Radicación número: 11001-03-06

obliga a suscribir con este el contrato proyectado. Tal decisión implica la escogencia o selección definitiva de dicho oferente, con base en el respectivo informe de evaluación y calificación de las propuestas, descartando, por lo tanto, a los demás oferentes y a las demás propuestas. En esa medida, el acto de adjudicación se asemeja a la aceptación de la oferta en los contratos de derecho privado, con la diferencia de que en estos, en virtud de los principios de la autonomía de la voluntad y de la consensualidad, la aceptación oportuna perfecciona el respectivo contrato, como regla general, salvo en los denominados contratos solemnes y reales, y hace surgir los derechos y obligaciones pactados o derivados del mismo, mientras que en los contratos estatales, debido a su carácter solemne definido por la ley (artículo 41 de la Ley 80 de 1993), estos no se perfeccionan con la notificación del acto de adjudicación, sino con la suscripción, por las dos partes, del documento que contenga las respectivas cláusulas o estipulaciones, con algunas pocas excepciones. Consecuencia de lo anterior es que el acto de adjudicación no da lugar, por sí mismo, al nacimiento de las obligaciones y los derechos que genera el contrato, sino a otra clase de obligaciones y derechos recíprocos entre la entidad estatal y el adjudicatario, esto es, a la obligación y al derecho que ambas partes adquieren de suscribir el contrato proyectado, dentro del plazo establecido en el pliego de condiciones y con las previsiones contenidas en dicho documento, en sus modificaciones, adendas, anexos y en la propuesta que haya sido aceptada (siempre que no contradiga aquellos documentos). La jurisprudencia y la doctrina, de tiempo atrás, han distinguido tres notas características del acto de adjudicación del contrato estatal, a saber: (i) es un acto administrativo de carácter definitivo y de alcance particular; (ii) es irrevocable, por regla general, y (iii) es obligatorio, tanto para la entidad contratante como para el adjudicatario.”

2.5. DEL CASO CONCRETO

2.5.1. De los hechos probados

De acuerdo con los medios de prueba allegados al proceso, muchos de ellos repetidos, en medio físico, pero que principalmente obran en el cuaderno de pruebas y en medio digital, en concreto del CD que obra a folio 219 del Cuaderno principal donde reposa el expediente administrativo del caso que nos ocupa, se encuentra probado lo siguiente:

➤ Invitación Pública Subasta Presencial No. 005-2012 a participar dentro de la subasta pública de venta de inmuebles en los Departamentos de CUNDINAMARCA, BOYACÁ ATLÁNTICO, NORTE DE SANTANDER, SANTANDER, VALLE DEL CAUCA, HUILA, y BOGOTÁ D.C. En dicha invitación se encuentran los requisitos y condiciones para participar, dentro de las que se destaca:

- **PRECIO BASE:** *el precio base para la venta del inmueble es sobre el avalúo comercial realizado a cada uno de ellos.*
- **PRESENTACIÓN FORMATO DE LA OFERTA:** *La autorización para consular los datos ante las autoridades pertinentes, la certificación del origen lícito de los fondos con los que adquirirá los bienes y la consignación del veinte (20%) del precio base, se tomará al postor el día de la subasta presencial.*
- **MODALIDAD DE LA SELECCIÓN:** *El proceso se llevará a cabo mediante una venta por subasta pública presencial, previa invitación Pública de la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación para seleccionar los posibles compradores habilitados para participar en la subasta pública presencial, según lo regulado por los Decreto 734 de 2012*
- **CONSIGNACION PREVIA:** *Para poder participar en subasta pública, el oferente habilitado debe consignar el VEINTE POR CIENTO (20%) del precio base del inmueble a favor de la DNE EN LIQUIDACION en la cuenta que la entidad enuncia más adelante. **Dicha suma se tendrá como arras confirmatorias penales, imputables al precio y se perderán en caso de incumplimiento de las obligaciones adquiridas con la presentación de la oferta.***
- **SUBASTA PUBLICA:** *La subasta presencial la adelantará la DNE EN LIQUIDACION en audiencia pública bajo las siguientes reglas: 1- Reunidos los proponentes que cumplen con los requisitos establecidos en la audiencia de la subasta pública, la DNE EN LIQUIDACION procederá a la apertura*

Una vez adjudicado el bien, se hará público el resultado del certamen incluyendo la identidad de los proponentes.

- **APROBACION DE VENTA:** La DNE EN LIQUIDACION informará el resultado del mayor precio ofertado en la audiencia pública celebrada y los datos del mejor postor.
- **FORMA DE PAGO:** El pago del saldo incluido IVA no podrá exceder de tres (3) meses, contados a partir de la fecha de la promesa de compraventa, salvo que exista autorización previa del DNE EN LIQUIDACION cuando se acredite justa causa que amerite la prórroga.
- **ACLARACIONES:** En caso a que haya lugar, se descontará del valor de la venta a favor del comprador, los gastos que este asuma para el saneamiento del inmueble, entendiéndose por tales, pago de servicios públicos atrasados, impuestos prediales adeudados, impuesto de valorización y en general los impuestos a que haya lugar inherentes al inmueble. Estos gastos y expensas se reconocerán al comprador siempre que se trate de obligaciones causadas con posterioridad a la fecha de la incautación del bien.
- **VISITA A LOS INMUEBLES:** En caso de que los interesados quieran realizar una visita a alguno de los inmuebles ofertados en esta invitación pública deberá solicitarla con una antelación no inferior a 5 días calendario en carta dirigida a la oficina de gestión de inmuebles ubicada en la Calle 53 # 13 - 27 pisos 4 de Bogotá, D C, en el horario de 8:00 a.m. a 4:30 p.m.

➤ En el desarrollo de la Audiencia Pública de la Subasta, aparece que el señor Rogelio Ardila, representante del Grupo Empresarial Ardila y Asociados, participó en ella e hizo **28 lances** por el Local 304 Hacienda Santa Bárbara, de Matrícula Inmobiliaria No. 50N-20037417, ubicado en la Calle 114 #6 A-92, de los cuales el primero fue por un valor de \$630.000.000 y el último por un valor de \$3.800.000.000.

➤ En el **ACTA DE ADJUDICACIÓN CONDICIONADA** del 12 de diciembre de 2012, consta que, previa celebración de Audiencia Pública de Subasta Presencial, se le adjudicó al Grupo Empresarial Ardila y Asociados el Local 304, ubicado en la calle 114 No. 6ª. 92 del Centro Comercial Hacienda Santa Bárbara Propiedad Horizontal de Bogotá D.C., distinguido con la matrícula inmobiliaria No. 50 N- 20033417 por la suma de \$3.800.000.000. Dicha acta está firmada por Rogelio Ardila Torres, en calidad de representante legal de dicho Grupo Empresarial (fl. 76 c1).

➤ El **ANÁLISIS PARA LA ENAJENACIÓN DE BIENES INMUEBLES DE PROPIEDAD DEL FRISCO. ADMINISTRADOS POR LA DNE EN LIQUIDACIÓN**, de fecha 3 de enero de 2012, señala que el Local comercial 304 de Matrícula Inmobiliaria No. 50N-20037417, Calle 114 #6 A-92 ingresó al inventario de la DNE por dación en pago que hiciera la financiera ARFIN S.A. Que dentro del proceso de venta, el bien fue adjudicado, así:

"El 12 de Diciembre de 2012, se celebró Audiencia de venta en Pública subasta, con el siguiente orden del día:

1) Inicio de la Audiencia pública a las 3:00 Pm, según el cronograma previamente establecido en la invitación 005 de 2012.

2) Se desarrolló la Audiencia Pública de Venta bajo la modalidad de puja partiendo del precio base que correspondió a QUINIENTOS VEINTINUEVE MILLONES DOSCIENTOS IVIL PESOS M/CTE (\$529.200.000.00) según lo establecido en el pliego de condiciones.

3) Finalmente previo los requisitos previstos se procedió a la adjudicación del inmueble a favor de la sociedad GRUPO EMPRESARIAL ARDILA Y ASOCIADOS, identificada con el Nit 830.142.235-4 por un valor de TRES MIL OCHOCIENTOS [TLLONES DE PESOS M/CTE (\$ 3.800.000.000,00)."

➤ El 29 de enero de 2013, Rogelio Ardila, representante legal del Grupo Empresarial Ardila y Asociados, presentó los documentos necesarios para continuar con el proceso de venta del bien inmueble.

➤ El 30 de enero de 2013, la representante legal de la DNE en Liquidación, le comunicó al señor Rogelio Ardila Torres, representante legal del mencionado grupo empresarial, donde le informa que, verificada la información apodada,

"se acepta LA COMPRA por parte de la sociedad que usted representa, de la unidad inmobiliaria conformada por el predio identificado con la matrícula inmobiliaria número 50N-20033417 y se le adjudica en forma definitiva, por el precio de TRES MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$3.800.000.000,00), conforme la oferta presentada en Audiencia Pública de Adjudicación del 12 de diciembre de 20122 y en los términos descritos en el pliego de condiciones de la Invitación Pública No. 005 de 2012.

Por lo anterior, de la manera más atenta le solicito informar a la Entidad por este mismo medio, la(s) fecha(s) y el(los) monto(s) en el(los) cual(es) la sociedad procederá a efectuar el pago total del precio, con el fin de que la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación inicie los trámites de suscripción de promesa de compraventa, dentro de los 15 días hábiles siguientes a esta comunicación, so pena de perder las arras confirmatorias, y continuar con la escrituración del inmueble adjudicado a favor del Grupo Empresarial Ardila & Asociados SAS.

El plazo para hacer el pago total del precio no puede exceder de 3 meses contados a partir de la celebración de la Audiencia Pública de Adjudicación y una vez se cancele la TOTALIDAD del precio de la unidad inmobiliaria, se procederá a realizar la escrituración y entrega del inmueble.

➤ El 18 de febrero de 2013, la DNE en Liquidación requiere al Grupo Empresarial Ardila para que informe la forma mediante la cual cancelará el saldo restante del valor del bien inmueble adjudicado.

➤ El 26 de febrero de 2013, el representante legal Grupo Empresarial Ardila eleva petición al DNE en Liquidación solicitando se le aclare cuestiones relativas al procedimiento actuarial para establecer el precio máximo del predio, informe las razones por las cuales se permitió la puja dentro de la audiencia pública de subasta para que llegara \$3.8000.000, que le informe el procedimiento para que el precio del predio sea justo y no el establecido en la subasta, informe las razones para no dar aplicación a los límites para fijar el precio comercial, si entre las facultades del liquidador está la de revocar el acto administrativo de adjudicación y se aclare si el bien adjudicado tuvo origen en una decisión judicial de extinción de dominio. En dicha petición indica el representante legal del mencionado grupo que se presentaron tres proponentes, donde a la final solo quedaron dos, y que Amparo Castilla que fue la segunda oponente declinó su derecho, manifestando que *"acudió a ese remate con inmensa presión psicológica debido a amenazas de muerte para mí y para mi familia por el proyecto mismo que se iba a desarrollar en ese piso. Que esa situación generó en mi voluntad una presión, la cual vició la posibilidad de claridad en el establecimiento del precio ofertado, lo cual a todas luces se convirtió en exorbitante e imposible de pagar por mi parte"*. Que si Amparo Castilla no hubiera hecho las ofertas no hubiera obligado al Grupo Empresarial a elevar la puja, lo que hace que el valor por el cual fue adjudicado el bien no esté acorde con el justo precio.

➤ Mediante correo electrónico dirigido a Rogelio Ardila se le informa que está citado para suscribir la **Promesa de Compraventa del predio adjudicado**, conforme lo dispuesto en el art. 3.8.3.9 del Decreto 734 de 2012 será el día 7 de marzo de 2013 a las 4:30 p.m.. Que de no asistir, se entenderá que no desea suscribir la promesa de compraventa y en ese caso se harán efectivas las arras confirmatorias penales del 20% del valor base de venta consignado para participar en la audiencia pública, sin perjuicio de las demás sanciones.

➤ En respuesta a la petición elevada por el accionante, la DNE en Liquidación, concretamente respecto de la fijación del precio máximo del inmueble, le ponerle de presente que éste no es establecido por cuenta de ésta entidad, sólo determinamos el precio base de venta tal como se indicó previamente, a partir de este valor los interesados iniciarán

la puja dinámica de ofertas, hasta que se adjudique condicionalmente el inmueble a quien presentó la mejor oferta económica.

- El 9 de abril de 2013, la DNE en Liquidación citó por última vez al adjudicatario para el 17 de abril de 2013 para suscribir la Promesa de Compraventa, so pena de aplicar las consecuencias ya advertidas.
- Mediante Resolución 0312 del 17 de junio de 2013, el DNE en Liquidación resolvió la solicitud de revocatoria, confirmando el acto de adjudicación.
- El DNE en Liquidación, mediante Resolución 330 del 25 de junio de 2013, declaró el incumplimiento de la sociedad Grupo Empresarial Ardila y Asociados S.A.S. por haberse abstenido sin justa causa a firmar el contrato adjudicado de compraventa del referido inmueble, e hizo efectivas las arras confirmatorias y declaró su inhabilidad para contratar con el Estado por cinco años. Tal decisión fue notificada el 12 de julio de 2013 y quedó ejecutoriada el 16 de agosto de 2013.

2.5.2. De la nulidad de los actos demandados

La parte demandante solicitó que se declarara la nulidad parcial de los siguientes actos:

- Acto Administrativo del 12 de diciembre de 2012: Por medio del cual se adjudica condicionalmente un inmueble.

-Acto Administrativo 503-211-2013 del 30 de enero de 2013: Por medio del cual se adjudica en forma definitiva un inmueble.

- Acto Administrativo 800-170-2013 del 18 de febrero de 2013: Por medio del cual solicita la forma en que se va a pagar el saldo del valor del inmueble adjudicado.

Acto Administrativo 800-293-2013 del 26 de marzo de 2013: Por medio del cual se resuelve un derecho de petición.

Acto Administrativo 800-315-2013 del 09 de abril de 2013: Por medio del cual se fija fecha para firmar la promesa de compraventa del inmueble adjudicado.

Acto Administrativo 0312 del 17 de junio de 2013: Por medio del cual se resuelve una solicitud de revocatoria

Acto Administrativo 0330 del 25 de junio de 2013: Por medio del cual se resuelve declarar un incumplimiento y se hacen efectivas unas arras confirmatorias respecto a la adjudicación de un inmueble.

Cabe señalar que el punto medular de la inconformidad de la parte demandante radica en el precio -que considera exorbitante- por el que le fue adjudicado el bien inmueble por el que participó en la subasta pública. Y ello se evidencia en la pretensión de nulidad parcial del acto de adjudicación del bien, pues no está en desacuerdo con la adjudicación sino en el precio. Y en esa medida alega que el valor final por el cual se le adjudicó no se corresponde con el justo precio y, según él, ello constituye una justa causa para no cumplir con el pago del precio al que se permitió llegar con el valor del remate, pues se le causó un perjuicio económico, se le viola el debido proceso, el derecho a la igualdad y la confianza legítima, dado que se estaba subastando todo el piso y no una fracción del mismo, como era el local 304 de matrícula inmobiliaria 50N-20037417.

Para resolver el sub lite, es preciso recordar que los términos referencia o invitación a contratar constituyen la regla del contrato, a través de la subasta pública. En efecto, en la Invitación Pública Subasta Presencial No. 005-2012 que presentó la DNE en Liquidación

estaban perfectamente detallados, no solo el procedimiento para adelantar dicha actuación, sino el inmueble, el precio base para iniciar la subasta pública y la conformación dinámica del precio a través de los lances de cada uno de los oferentes. Todo con el fin de que los participantes tuvieran claras las reglas de la subasta y evitar confusiones o malos entendidos al respecto. Y en todo caso, de haber dudas, estas debieron haberse planteado antes de decidir su participación y no cuando ya se le había adjudicado el bien.

De otra parte, cabe recordar que quien asistió a la subasta era nadie menos que el representante legal del Grupo Empresarial quien, como representante de la empresa, debió sopesar cada uno de sus ofrecimientos en los lances respectivos. Obsérvese que desde casi del inicio de la subasta solamente había dos oferentes, de los cuales uno era Rogelio Ardila, representante del grupo empresarial demandante y otra, la señora Amparo Castilla, pues el otro se retiró.

Dentro del desarrollo de la subasta no se observa que se haya presentado irregularidad alguna que hubiera viciado la voluntad de Rogelio Ardila. De modo que cada uno de sus lances u ofrecimientos, conscientemente, estuvieron encaminados a elevar el precio para hacerse con el bien, y que en efecto finalmente lo logró.

Así, entonces, no fue la entidad demandada la que fijó el precio final, sino que este se fue conformando dinámicamente a través de los lances u ofrecimientos que hicieron quienes intervinieron en la subasta. La DNE en liquidación, según le correspondía, fijó las reglas de la subasta pública, entre ellas el precio y permitió que la subasta en audiencia pública se desarrollara conforme al procedimiento y el plazo establecido. Luego los lances que hizo el representante legal de la sociedad demandante debieron estar precedidos y guiados por la prudencia que debe acompañar a cada persona, máxime cuando se actúa en representación de otro.

También es importante tener en cuenta que cuando se trata de una subasta o remate el precio final no necesariamente corresponde al valor comercial, sino que puede ser muchísimo más elevado, dependiendo del interés que le asista al oferente. En definitiva, el precio final por el que se adjudica el bien lo determinan los oferentes que intervienen en la subasta hasta que ninguno haga una mejor oferta frente a la precedente, dentro del término establecido. Así lo establece el artículo 3.8.3.5.3 del Decreto 734 de 2012: *"Los promotores repetirán el procedimiento descrito, en tantas rondas como sea necesario, hasta que no se reciba ningún lance que mejore el mayor precio ofertado en la ronda anterior. Una vez adjudicado el bien o el lote de bienes se hará público el resultado del certamen incluyendo la identidad de los proponentes"*. Por tanto, el reproche que se le hace a la entidad demandada de haber permitido que el precio del inmueble hubiera llegado a ese precio no es atendible, en la medida en que su función en cuanto al precio estuvo limitada a establecer el precio base para iniciar la subasta, acorde con el avalúo comercial.,

De modo que no puede excusarse la parte demandante para no cumplir con el pago de la parte faltante del precio porque le pareció demasiado alto, pues finalmente fue ésta quien lo determinó, y "nadie puede alegar a su favor su propia culpa", como bien lo enseña el aforismo jurídico. Así que, habiéndose surtido en debida forma el procedimiento contractual de subasta pública, lo pertinente era cumplir las obligaciones adquiridas.

Ahora, en cuanto a las responsabilidades que conlleva para el proponente u oferente que participa en el proceso de selección, la Ley 80 de 1993 ha establecido lo siguiente:

"Artículo 8, son inhábiles para contratar "e) Quienes sin justa causa se abstengan de suscribir el contrato estatal adjudicado".

Artículo 25, núm. 19, Principio de Economía (...) "los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos".

Artículo 30.-La licitación o concurso se efectuará conforme a las siguientes reglas (...) 12. Si el adjudicatario **no suscribe el contrato** correspondiente dentro del término que se haya señalado, quedará a favor de la entidad contratante, en calidad de sanción, el valor del depósito o garantía constituidos para responder por la seriedad de la propuesta, sin menoscabo de las acciones legales conducentes al reconocimiento de perjuicios causados y no cubiertos por el valor de los citados depósitos o garantía".

Al respecto el Consejo de Estado⁴ ha señalado:

Así las cosas, encuentra la Sala que un proponente al presentarse en una licitación o concurso, además de sujetarse a todos y cada uno de los puntos contenidos en el pliego de condiciones o términos de referencia, tiene la obligación de mantener las condiciones (legales, técnicas, financieras, económicas etc.) de la denominada propuesta básica, de responder y atender adecuada y oportunamente los requerimientos que formule la entidad licitante durante la etapa de evaluación, hasta la adjudicación y de suscribir y perfeccionar el contrato, cuando resulte adjudicatario del mismo, pues de lo contrario tendrá que indemnizar los perjuicios que se causen como consecuencia de la defraudación de la confianza de la administración en la seriedad de la oferta, los cuales se encuentran previamente cuantificados a título de sanción por el valor del depósito o garantía constituidos para responder por la seriedad de la propuesta, sin perjuicios de que la entidad pública licitante inicie las acciones legales para reclamar los perjuicios que excedan lo garantizado. ("deberán proceder de buena fe exenta de culpa en el periodo precontractual, so pena de indemnizar los perjuicios que se causan", artículo 863 del Código de Comercio).

El derecho constitucional de la igualdad de los administrados en sus actuaciones ante la administración (Art. 13 C.P.), el principio de la buena fe que debe acompañar a los participantes en el proceso de licitación pública (Arts. 83 C.P.) así como el también principio de concurrencia que tiene por finalidad garantizar al Estado la escogencia de la oferta más favorable en términos técnicos y económico - financieros, hacen que quienes respondan con su propuesta a la invitación pública de contratación formulada por las entidades públicas, quedan obligatoriamente vinculadas a dicho procedimiento desde el momento de su presentación, pues a partir de allí, el interés colectivo ínsito en el proceso y el derecho de todos los intervinientes a la inalterabilidad de las reglas de juego, obligan a los proponentes a mantener sus propuestas y a la administración a considerarlas, examinarlas, evaluarlas, con el fin de garantizar y defender la unidad del procedimiento y evitar distorsiones en los resultados, que podrían llevar a que el contrato no se adjudicara a la propuesta más conveniente.

Ahora bien, el hecho de que los proponentes que se encuentren participando en un proceso de licitación o concurso queden obligatoriamente vinculados a dicho procedimiento desde el momento de la presentación de su propuesta y por tanto no pueden jurídicamente retractarse o desistir de la misma, sirve de argumento principal para sustentar su carácter de irrevocable.

El interés público, el manejo de dineros de la comunidad, así como el respeto de los principios de transparencia, eficiencia, economía y responsabilidad, propios de la contratación estatal, constituyen argumentos adicionales para sostener el carácter irrevocable de las propuestas presentadas en una licitación o concurso; factores que además sirven para diferenciar el concepto público de propuesta, del privado de oferta, normalmente tomados como sinónimos en cuanto sistemas para la conformación de la voluntad en las relaciones obligacionales, pero que indudablemente obedecen a propósitos y finalidades diferentes.

Es necesario afirmar, que con independencia de la responsabilidad que adquieren quienes como oferentes o proponentes participan en una licitación o concurso, de actuar con seriedad en las obligaciones que se derivan de sus ofrecimientos y de suscribir el contrato en caso de ser adjudicatarios del mismo, el carácter irrevocable que adquiere la propuesta, hacen que cualquier manifestación de retracto o desistimiento, carezca de efectos, de manera que la administración continuará con la evaluación, sin atender dicha manifestación de voluntad de no continuar participando en el proceso de contratación de que se trate, y sin estar obligada a devolver la documentación pertinente hasta que finalice el proceso, momento en el cual teniendo en cuenta las disposiciones que regulan la reserva de documentos, la administración, para efectos de no entorpecer el proceso de evaluación,

⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 20 de abril 2006. Radicación No. 1732. .CP. Luis Fernando Álvarez Jaramillo

hará la entrega material de los documentos, a cuya devolución tenga derecho el proponente.

Según lo anterior se evidencia que el acto de adjudicación, además de ser definitivo es irrevocable y obligatorio. Y en caso de incumplimiento conlleva consecuencias de orden subjetivo e indemnizatorio.

De orden indemnizatorio, porque si el adjudicatario no cumple con las obligaciones que surgen del acto de adjudicación, esto es suscribir el contrato y pagar la parte faltante del precio, como en el caso que nos ocupa, conllevará a que se haga efectivo, a modo de sanción, el monto del depósito o garantía constituido para responder por la seriedad de la oferta. Y por esa razón, fue que se estableció la suma de \$105.880.000, como seriedad de la oferta, como tasación anticipada de perjuicios. Eso fue lo que justamente hizo la DNE en Liquidación, hacer efectivo el depósito constituido como arras confirmatorias para indemnización los perjuicios, en la medida que el Grupo Empresarial Ardila y Asociados no atendió los llamados que se le hicieron para que pagara el saldo del precio del bien adjudicado y suscribiera el contrato de Promesa de Venta.

Así que dicho Grupo Empresarial, en vez de cumplir con las obligaciones adquiridas, quiso desviar la atención presentando derechos de petición solicitando aclaraciones a las que no había lugar, pues todo ello estaba previsto en la invitación pública de la Subasta No. 005-2012. Más aún, presentó revocatoria directa del acto de adjudicación, sin ser ello procedente, porque como bien lo señala el Consejo de Estado, el acto de adjudicación es irrevocable para la entidad y no desistible para el adjudicatario. Todo ello en la medida de que es un procedimiento reglado y serio, por eso surgen obligaciones bilaterales de estricto cumplimiento.

Y también surgen consecuencias de orden subjetivo, porque ante el incumplimiento de las obligaciones contraídas, se deriva una situación de inhabilidad para contratar en el futuro con el Estado. Todo ello como lo establece *artículo 8, de la Ley 80 de 1993: "son inhábiles para contratar "e) Quienes sin justa causa se abstengan de suscribir el contrato estatal adjudicado"*. Por esa razón, la DNE en Liquidación, mediante Resolución 330 del 25 de junio de 2013, declaró el incumplimiento de la sociedad Grupo Empresarial Ardila y Asociados S.A.S. por haberse abstenido, sin justa causa, de firmar el contrato adjudicado de compraventa del referido inmueble, e hizo efectivas las arras confirmatorias y declaró su inhabilidad para contratar con el Estado por cinco años.

En virtud de lo anterior, no son de recibo los argumentos expuestos por la parte demandante respecto de la tacha de ilegalidad parcial de los actos administrativos demandados, en la medida en que su motivación está bien fundada fáctica y jurídicamente, y se respetó el debido proceso y el derecho a la igualdad. En consecuencia, queda en firme la legalidad de dichos actos y se denegarán las pretensiones de la demanda.

3. COSTAS

En cuanto a la condena en costas, en aplicación del criterio objetivo señalado por el artículo 188 de la ley 1437 de 2011 en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso, y como quiera que la sentencia es desfavorable a la parte demandante, se condenará en costas.

Dado que en la sentencia debe fijarse el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación, el Despacho tendrá en cuenta lo normado para la materia en el Acuerdo No PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Así, en atención a lo señalado en los artículos 2, 3 y 5 del referido Acuerdo, se condenará al pago de Agencias en Derecho por el valor que resulte de aplicar el artículo 206 del Código General del Proceso a las pretensiones solicitadas en la demanda.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado (35) Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Tercera**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, por los motivos señalados en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte vencida, liquídense por Secretaría. Se fija como agencias en derecho el equivalente al 3% del valor de los perjuicios que fueron solicitados en la demanda.

TERCERO: Por Secretaría del Juzgado, procédase a la notificación de la sentencia en la forma dispuesta en el artículo 203 de la ley 1437 de 2011.

CUARTO: De no ser apelada la presente providencia y ejecutoriada la misma, por Secretaría procédase a expedir copia auténtica del fallo en mención una vez cancelada la suma pertinente para dicho trámite y realícese el archivo del expediente, haciéndose las anotaciones del caso.

QUINTO: En firme esta sentencia, liquídense los gastos por la Secretaría del Juzgado y en caso de existir remanentes entréguese a la parte interesada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO
JUEZ