

JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE IBAGUE – DISTRITO JUDICIAL DEL TOLIMA

Ibagué, trece (13) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Clase de Proceso:	Controversia Contractual
Demandante:	UNIÓN TEMPORAL DOTACIÓN IBAGUÉ 2018
Demandado:	MUNICIPIO DE IBAGUÉ – SECRETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL Y OTROS.
Radicación:	No. 73001-33-33-007-2019-00300-00
Asunto:	Acumulación de pretensiones – Caducidad.

Como toda la actuación de la referencia se ha surtido conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito de conformidad con lo preceptuado en el inciso 4° del párrafo 2° del artículo 175 del C.P.A.C.A., para lo cual la **Juez Séptima Administrativa de Oralidad del Circuito de Ibagué / Distrito Judicial del Tolima**, en ejercicio legal de la Función Pública de Administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente...

S E N T E N C I A

I.- COMPETENCIA

Tal y como se expuso en el auto admisorio de la demanda, este Despacho es competente para conocer y decidir el presente asunto, conforme a lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 155 y en el numeral 4° del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011.

II.- CUESTIÓN PREVIA

Revisada en su integridad la actuación procesal, se observa que mediante auto del 20 de agosto de 2021 se fijó como fecha para llevar a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A., el día 14 de octubre de 2021 a las 03:00 P.M.; no obstante, dicha fecha y hora se dejará sin efectos a través de la presente providencia, por cuanto lo procedente en este caso es dictar sentencia anticipada, de conformidad con lo establecido en el inciso 4° del párrafo 2° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, que señala 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 tercero del artículo 182A.”

A su vez, el numeral 3° del artículo 182A en mención preceptúa que 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.*”.

III.- ANTECEDENTES

DE LA DEMANDA:

A través de apoderado judicial, la UNIÓN TEMPORAL DOTACIÓN IBAGUÉ 2018, integrada por las Sociedades Didácticos Pinocho S.A. y C.I. Warriors Company S.A.S., ha promovido demanda de controversias contractuales en contra del MUNICIPIO DE IBAGUÉ – SECRETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL, a la que se vinculó a la señora NANCY GUEVARA TOLEDO, en su calidad de propietaria del establecimiento de comercio GRANANDINA DE COMERCIO DISTRIBUCIONES; la sociedad INVERSIONES GUERFOR S.A.; la sociedad PRODUCTORA Y COMERCIALIZADORA CELMAX LTDA.; la sociedad DIDÁCTICOS SÍMBOLOS Y SIGNOS S. EN C.; la sociedad ARISMA S.A.; y, el CONSORCIO CON TODO EL CORAZÓN, conformado por la FUNDACIÓN SEMILLA DE FE y el señor JULIO CÉSAR BELTRÁN GARZÓN, con el fin de obtener el reconocimiento de las siguientes

3.1. Declaraciones y condenas:

3.1.1. Que se declare la nulidad absoluta de los actos administrativos precontractuales expedidos dentro del proceso licitatorio AI-LP-0059 de 2018.

3.1.2. Que se declare la nulidad absoluta del Contrato Estatal celebrado dentro del proceso licitatorio AI-LP-0059 de 2018, contrato de compraventa identificado con el número 1759 del 29 de mayo de 2018, por parte del Municipio de Ibagué (Tol.), como contratante, con la contratista Nancy Guevara Toledo, por las razones que determinan la violación de la constitución y la ley.

3.1.3. Que, como consecuencia de lo anterior, se declare administrativamente responsable a la Entidad Territorial demandada y se condene a:

3.1.3.1. Pagar a favor de la parte demandante las sumas relacionadas como perjuicios causados por los hechos y omisiones imputables a la Entidad demandada, tales como perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, por la suma de \$104.700.040 y por concepto de perjuicios morales la suma de 50 S.M.M.L.V.

3.1.3.2. Pagar la indexación de las sumas de dinero reclamadas desde el momento de la presentación de la demanda y hasta que se haga el pago efectivo.

3.2. Como HECHOS que fundamentan sus pretensiones, expuso los siguientes:

3.2.1. El Municipio de Ibagué – Secretaría de Bienestar Social, dio apertura a la Licitación Pública No. AI-LP-0198 de 2017, dentro de la cual participó la señora Nancy Guevara Toledo; sin embargo, en esa oportunidad la Administración Municipal de Ibagué dejó constancia de que

esta participante presentó un certificado de existencia y representación del “ALMACÉN LA 13” de propiedad del señor Luís Enrique Aranzalez Rojas, situación que según la Entidad, dio lugar a una investigación penal, porque el abogado Luís Felipe Aranzalez Bravo, quien era contratista de la Secretaría de Bienestar Social, tuvo participación en la Licitación Pública en mención en forma indebida, porque es hijo del señor Aranzalez Rojas, quien prestó el certificado del “ALMACÉN LA 13”, para ser presentado dentro del proceso por la señora Nancy Guevara Toledo.

- 3.2.2.** El proceso licitatorio No. AI-LP-0198 de 2017 continuó y en el Acta de Verificación, Revisión y Evaluación Jurídica del 17 de enero de 2018, la Directora de Contratación del Municipio de Ibagué calificó a la señora Nancy Guevara de Toledo y le concedió un término para que explicara qué relación tenía con el “ALMACÉN LA 13” de propiedad del señor Luís Enrique Aranzalez Rojas.
- 3.2.3.** Posteriormente, en la Evaluación Técnica del 16 de enero de 2018, se señaló que Granandina de Comercio y/o Nancy Guevara Toledo tenía 900 puntos y el 22 de enero de 2018, el Secretario de Hacienda Municipal de Ibagué determinó que se había recibido propuesta satisfactoria de Granandina de Comercio y/o Nancy Guevara Toledo; no obstante, mediante Resolución No. 1100-015 del 30 de enero de 2018, se revocó el Proceso Licitatorio No. AI-LP-0198 de 2017.
- 3.2.4.** EL Municipio de Ibagué contaba con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 1031-2254 del 05 de abril (no se indica el año), para atender los gastos que demandara el contrato, por lo que dio apertura a la Licitación Pública No. AI-LP-0059 de 2018 y a través de Resolución No. 1100-087 del 03 de mayo de 2018, declaró saneado dicho proceso de Licitación Pública.
- 3.2.5.** En la Evaluación Jurídica de este nuevo Proceso Licitatorio, la señora Nancy Guevara Toledo fue incluida como la proponente número seis, con el establecimiento comercial Granandina de Comercio, pese a que la mencionada estaba incurso en causal de inhabilidad por utilizar documentos en forma indebida en la primera parte del proceso licitatorio.
- 3.2.6.** En la calificación jurídica otorgada a la señora Guevara Toledo se le identificó indistintamente como Granandina de Comercio y/o Nancy Guevara Toledo, es decir, no hubo identificación del proponente y las calificaciones dadas fueron caprichosas pues al establecimiento Granandina de Comercio y al Consorcio Con Todo el Corazón 2018, les asignaron en bienes o apoyo a la industria nacional, una calificación de 100 puntos y en factor de calidad 450 puntos, pese a que no presentaron certificado de registro de marca de la Superintendencia de Industria y Comercio y a que los certificados de experiencia no correspondían con el objeto específico del contrato de adquisición de bienes muebles para el centro de desarrollo infantil, lo que denota que su calificación fue errada.
- 3.2.7.** Con el acto administrativo cuya nulidad se deprecia, se incurrió en falsa de motivación y se desconocieron los principios de imparcialidad y moralidad de la Administración, por cuanto se adjudicó la Licitación Pública de manera discrecional.
- 3.2.8.** De acuerdo con el artículo 515 del Código de Comercio, un establecimiento de comercio es un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa,

pero dicho establecimiento no cuenta con personería jurídica y, por lo tanto, no constituye una persona diferente a su propietario, sino que es éste quien debe obrar como sujeto que legalmente puede ejercer derechos y adquirir obligaciones.

3.2.9. Tanto la Secretaría de Bienestar Social, como la Secretaría de Hacienda del Municipio de Ibagué se equivocaron al mencionar en las decisiones y actos administrativos, que la propuesta era presentada por Granandina de Comercio y/o Nancy Guevara Toledo, de tal suerte que nunca se identificó en debida forma al oferente.

3.2.10. La Licitación Pública No. AI-LP-0059 de 2018 culminó con la Resolución No. 1100-299 del 25 de mayo de 2018, por medio de la cual se adjudicó el contrato a la proponente propietaria del establecimiento comercial Nancy Guevara Toledo, acto administrativo contra el cual no procedía recurso alguno.

3.2.11. En virtud del acto administrativo de adjudicación, el Municipio de Ibagué celebró con la señora Nancy Guevara de Toledo el Contrato de Compraventa No. 1759 del 29 de mayo de 2018.

3.4. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

La parte demandante no enunció las normas que estima como violadas, sino que inició exponiendo el concepto de la violación.

Al exponer el concepto de violación, el apoderado de la parte demandante manifiesta inicialmente que la presente acción propende por el resarcimiento de los derechos subjetivos desconocidos por el acto administrativo; sin embargo, aclara que no es procedente el resarcimiento de perjuicios y que el medio de control ejercido únicamente se contrae a la declaración de la nulidad absoluta del contrato celebrado entre el Municipio de Ibagué y la señora Nancy Guevara Toledo.

En virtud de lo anterior, señala que de acuerdo con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, los actos administrativos precontractuales pueden ser demandados en forma independiente, mediante la interposición de las acciones de simple nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, la primera de ellas cuando la finalidad que se persiga sea exclusivamente la preservación del ordenamiento jurídico objetivamente considerado; o la segunda si se busca el restablecimiento de un derecho vulnerado por el respectivo acto, caso en el cual deberá reclamarse dentro del término de caducidad de 30 días para ambas acciones¹.

Precisado lo anterior y haciendo referencia al caso concreto, el apoderado de la parte actora expresa que ejerce el medio de control de controversias contractuales, por encontrarse una nulidad absoluta por acto de la Administración que ha inferido un perjuicio, a través de la falla o falta cometida contraída a la violación del debido proceso, falta de motivación y expedición del acto administrativo careciendo de competencia para ello, en forma irregular y con desviación de las atribuciones.

Igualmente, el mandatario de la parte actora señala que en el presente caso la Entidad demandada confundió un establecimiento de comercio - Granandina de Comercio -, con una persona jurídica

¹ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección B. Providencia del 18 de octubre de 2018. Radicación No. 2000-01944 (43072). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones, motivo por el cual solicita la “revocatoria directa” del proceso licitatorio, por cuanto los actos administrativos que lo integran son opuestos a la Constitución y a la Ley y porque no están conformes con el interés público o social o atentan contra él.

Insiste en el que el artículo 515 del Código de Comercio establece que, el establecimiento de comercio es un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa, de tal forma que no se toma al establecimiento como una persona jurídica diferente a su propietario, sino que éste es quien debe obrar como sujeto que legalmente puede ejercer derechos y adquirir obligaciones.

Advierte que en este punto no se respetaron las equivalencias, ni las previsiones consagradas en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 sobre las personas que pueden contratar con el Estado, que no son otras que las naturales, las jurídicas, los consorcios y las uniones temporales, pero jamás un establecimiento de comercio será legalmente hábil para contratar.

De otra parte, el apoderado de la Unión Temporal accionante asegura que la señora Guevara Toledo se encontraba incurso en una inhabilidad para contratar, debido a que había hecho uso de un certificado de existencia y representación de un establecimiento de comercio que no le correspondía, con el fin de hacer incurrir en error a la Administración, lo que conllevó a investigaciones y denuncias por parte de la Secretaría de Bienestar Social; sin embargo, en el siguiente proceso Licitatorio – No. AI-LP-0059 de 2018 -, se le permitió participar omitiendo esta circunstancia.

En lo que se refiere a la calificación de las ofertas, la parte demandante indica que en cuanto al puntaje de bienes nacionales y extranjeros no se tuvo en cuenta el Registro de Marca de la Superintendencia de Industria y Comercio, ni los certificados de garantía, por lo que en forma equivocada el puntaje de la Unión Temporal Dotación Ibagué 2018, fue cero (0); aspecto en el cual la parte actora afirma que surge un error de hecho, porque en la evaluación técnica no se le asignó a la demandante un puntaje de cien (100) como correspondía, pese a que se aportaron los documentos pertinentes y estos fueron ignorados por la Entidad demandada.

Indica que los proponentes Granandina de Comercio Distribuciones y Consorcio Con Todo el Corazón 2018, no presentaron certificado de registro de marca expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio, por lo cual no cumplieron con este requisito y, por lo tanto, su calificación debió ser 0 puntos y no 100, como lo consideró la Administración Municipal.

Resalta que, sobre el apoyo a la industria nacional, en forma caprichosa se le asignó a la Unión Temporal demandante un puntaje de 55.43 y, a la propuesta No. 1 que se encontraba en igualdad de condiciones, se le asignó un puntaje de 150 y advierte que el error consistió en que se dio una calificación que no correspondía con los términos de referencia, en donde una vez acreditado el hecho del apoyo a la industria nacional se concede un puntaje de 150.

Expresa que, sobre mayores garantías, en la propuesta de la Unión Temporal se determinaron ventajas sobre calidad, número y uso, y, de nuevo, la Entidad demandada incurrió en un error de hecho al no haber tenido en cuenta todos los documentos que obraban en la propuesta, relacionados específicamente con las ventajas dadas por la Unión Temporal, omisión que generó una calificación equivocada para este proponente, cuando su calificación en este punto ha debido ser de 200 puntos.

Advierte que los certificados de experiencia aportados por los proponentes Granandina de Comercio Distribuciones y el Consorcio Con Todo el Corazón 2018, no corresponden con el objeto específico de la contratación, que era la adquisición de bienes muebles para un centro de desarrollo infantil y en el mismo sentido aduce que, estos proponentes tampoco cumplieron con el requisito de certificado de calidad de sus productos, por lo que su calificación frente a estos aspectos debe ser variada.

Continuando con el análisis del caso, el apoderado de la parte actora manifiesta que, a través de los Decretos Nos. 1000-0612 y 1000-0618 del 2017, el Alcalde Municipal de Ibagué delegó el trámite de la Licitación Pública objeto de esta acción, en el señor Julio Adrián Páez Loaiza, en su calidad de Secretario de Bienestar Social de Ibagué; no obstante, durante el proceso licitatorio el Secretario de Bienestar Social cambió, sin que se facultara o delegara al nuevo para continuar con el proceso, de tal suerte que devino una falta de competencia inmediata, resultando nulo dicho proceso.

Finalmente, el mandatario asegura que la Unión Temporal Dotación Ibagué 2018 allegó dentro de la propuesta el Formulario No. 4 y la adición de la garantía; sin embargo, asegura que dichos documentos fueron ignorados de forma grosera por la Entidad Territorial demandada con el fin de descalificar a dicho proponente, razón de más para declarar la nulidad de los actos administrativos demandados.

IV.- TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 30 de julio de 2019², se inadmitió mediante providencia del 01 de noviembre de 2019³ y se **ADMITIÓ** a través de auto del 14 de agosto de 2020⁴; surtida la notificación al MUNICIPIO DE IBAGUÉ – SECERETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL; a la señora NANCY GUEVARA TOLEDO, en su calidad de propietaria del establecimiento de comercio Granandina de Comercio Distribuciones; a las sociedades INVERSIONES GUERFOR S.A.; PRODUCTORA Y COMERCIALIZADORA CELMAX LTDA; DIDÁCTICO SÍMBOLOS Y SIGNOS S. EN C.; ARISMA S.A.; y, al CONSORCIO CON TODO EL CORAZÓN, conformado por la FUNDACIÓN SEMILLA DE FE y por el señor JULIO CÉSAR BELTRÁN GARZÓN, se tiene que únicamente la Entidad Territorial contestó la demanda dentro del término de traslado, tal como da cuenta de ello la constancia secretarial vista en el archivo denominado “022VencimientoTrasladoArt172CorreTrasladoArt173” del expediente digital; contestación en donde se presentaron excepciones de mérito.

De las excepciones propuestas por la Entidad demandada se corrió traslado a la parte demandante, la cual guardó silencio, tal como da cuenta la constancia secretarial que obra en el archivo denominado “024VencimientoTrasladoExcepcionesPasaDespacho” del expediente digital.

4.1.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

MUNICIPIO DE IBAGUÉ – SECRETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL (Archivo denominado “020ContestaciónDemandaMunicipiolbagué” del expediente digital)

² Folio 2 del archivo denominado “001CuadernoPrincipa1” del expediente digital.

³ Folios 60 a 62 del archivo denominado “001CuadernoPrincipal1” del expediente digital.

⁴ Archivo denominado “004AutoAdmiteDemanda” del expediente digital.

La apoderada de la Entidad demandada manifiesta en su escrito que, es cierto que en la Evaluación Jurídica se le solicitó a la señora Nancy Guevara Toledo que justificara el vínculo contractual o asociativo que tenía con el “ALMACÉN LA 13” y que en el término de traslado del informe allegara el Certificado de Registro Mercantil a su nombre.

Igualmente, manifiesta que la señora Nancy Guevara Toledo aportó al proceso licitatorio su Registro Único Tributario – RUT, en el cual se indica que es una persona natural y que ejerce el comercio como actividad económica en calidad de propietaria del establecimiento de comercio “Gran Andina de Comercio Distribuciones”, por lo tanto, afirma que se trata de una persona natural con derechos y con capacidad jurídica para contraer obligaciones.

Advierte que, al momento de presentar oferta dentro del Proceso Licitatorio No. AI-LP-0059 de 2018, la señora Guevara Toledo no tenía sanción disciplinaria, fiscal o penal que la inhabilitaran o le impidieran participar de dicho proceso contractual y advierte que el numeral 5° del artículo 34 de la Ley 732 de 2002, no resulta aplicable al caso particular como lo pretende la parte accionante.

Explica que la Licitación Pública No. AI-LP-0198 de 2017 fue terminada por revocatoria directa, mediante la Resolución No. 1100-015 de 2018 y se trató de un proceso diferente y completamente independiente de la Licitación Pública No. AI-LP-0059 de 2018.

De otro lado, la mandataria de la Administración Municipal explica que a Granandina de Comercio Distribuciones, se le otorgaron 100 puntos por Marca Registrada y no 450 puntos como aduce la parte actora y aclara que en el Pliego Definitivo de Condiciones se estableció que los certificados de experiencia tuviesen objetos similares al de la licitación y no es estableció que se debiera aportar certificación de la Superintendencia de Industria y Comercio, sino un documento en el que se pudiera evidenciar la vigencia y marca registrada.

Destaca que, en el Acta de Evaluación Técnica, en lo relacionado al apoyo a la industria nacional, se evidencia que al proponente No. 1 se le asignaron 100 puntos y no 150 puntos y que al proponente No. 3 se le asignaron 0 puntos y no 55.43 como se asegura en la demanda y que en el sub judice debe probarse que la Entidad realizó una calificación equivocada sobre las mayores garantías, pues asevera que la calificación se realizó conforme a lo establecido en los Pliegos Definitivos de Condiciones.

A continuación, la mandataria de la Entidad demandada propuso las siguientes excepciones:

“Plena capacidad de ejercicio del adjudicatario del proceso de selección AI-LP-059-208, Nancy Guevara Toledo”

Para sustentar esta excepción, la apoderada manifiesta que al momento de radicar su propuesta dentro de la Licitación Pública No. AI-LP-0059 de 2018, la señora Nancy Guevara Toledo se presentó como una persona natural comerciante, acreditando su actividad comercial con el Registro Mercantil y con el Registro Único Tributario – RUT, en donde se aprecia que se trata de una persona natural mayor de edad y que tiene un establecimiento comercial denominado Granandina de Comercio Distribuciones.

Es así como expresa que la Administración Municipal de Ibagué contrató con ella como persona natural, para lo cual ella aportó su cédula y demás documentos que acreditaron su mayoría de edad,

y, por lo tanto, de acuerdo con la Ley 1150 de 2007, estaba habilitada para presentar ofertas y contraer obligaciones, a través de la suscripción de contratos con entidades Estatales, previo cumplimiento de los respectivos requisitos.

Resalta que la señora Guevara Toledo actuó en dicho Proceso Licitatorio como persona natural y utilizó su nombre comercial, lo cual no quiere decir que la Entidad hubiese contratado con un establecimiento de comercio, como lo señala la parte demandante.

Por otro lado, la mandataria de la Entidad expresa que, en materia de contratación pública, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades es de aplicación restrictiva y aclara que, para ese momento la oferente y luego contratista Nancy Guevara Toledo no tenía ningún tipo de inhabilidad o incompatibilidad para presentarse a la Licitación Pública No. AI-LP-0059 de 2018, por cuanto no existían sanciones penales, disciplinarias o fiscales en su contra, ni se encontraba incurso en ninguna de las causales de inhabilidad consagradas en la Ley, y, resalta que el certificado de existencia y representación del “ALMACÉN LA 13” que tanto incomoda a la parte actora, fue presentado por ella en un proceso licitatorio completamente diferente e independiente de este.

“Fuerza vinculante del Pliego de Condiciones Definitivo”

La Entidad demandada recuerda que el Pliego Definitivo de Condiciones en un proceso licitatorio es ley para las partes y, en tal virtud, la forma de calificación y ponderación quedó debidamente establecida y los oferentes se acogieron a lo dispuesto en el mismo, de tal suerte que no hay lugar a las afirmaciones efectuadas por la parte actora respecto a la forma de calificación y a la ponderación del puntaje.

En ese orden de ideas, surtido el trámite procesal, el Despacho procede a elaborar las siguientes:

V.- CONSIDERACIONES

En atención a que los presupuestos procesales correspondientes fueron analizados en el auto admisorio de la demanda, sin que hubieren sufrido variación, esta falladora se abstendrá de volver sobre esos puntos.

5.1. PROBLEMA JURÍDICO

En esta oportunidad en que se profiere sentencia anticipada, el problema jurídico se contrae a *determinar si en el presente caso operó el fenómeno jurídico de la caducidad frente a las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho planteadas por la parte actora y si como consecuencia de ello, hay lugar a declarar la terminación del proceso.*

5.2. HECHOS PROBADOS:

A continuación, procede el Despacho a enlistar los hechos que se encuentran probados en el cartulario y que resultan relevantes para decidir el problema jurídico planteado en precedencia:

5.2.1. A folios 191 a 197 del archivo denominado “001CuadernoPrincipal1” del expediente digital, se aprecia la Resolución No. 1100-015 del 30 de enero de 2018, a través de la cual la Secretaria

de Bienestar Social del Municipio de Ibagué declaró la revocatoria directa de la Resolución No. 1100-303 del 27 de diciembre de 2017, por medio de la cual se ordenó la apertura del Proceso de Licitación Pública No. AI-LP-0198 de 2017, por cuanto dicho acto administrativo fue emitido en manifiesta oposición a la ley y atentaba contra el interés público, debido a que no se establecieron las cantidades autorizadas por el Consejo Nacional de Política Social y tampoco se cumplió con las audiencias obligatorias en el proceso de licitación pública, aunque a las mismas no hubiese asistido ningún interesado.

5.2.2. A folios 55 a 147 del archivo denominado “001CuadernoPrincipal1” del expediente digital, obra la Respuesta a las Observaciones al Pliego Definitivo de Condiciones de la Licitación Pública No. AI-LP-0059 de 2018, suscrito por la Directora de Contratación del Municipio de Ibagué.

5.2.3. A folios 148 a 172 del archivo denominado “001CuadernoPrincipal1” del expediente digital, milita el Informe de Evaluación de Aspectos Técnicos en el Proceso de Licitación Pública No. AI-LP-0059 de 2018.

De acuerdo con dicha evaluación, el orden de elegibilidad dentro de dicha convocatoria quedó Así:

1. Granandina de Comercio Distribuciones, con un puntaje final de 996.64.
2. Arisma S.A., con un puntaje final de 547.76.

5.2.4. A folios 198 a 202 del archivo denominado “001CuadernoPrincipal1” del expediente digital, se observa la respuesta a las observaciones formuladas por los proponentes a la Evaluación Técnica realizada dentro del Proceso Licitatorio No. AI-LP-0059 de 2018.

5.2.5. Tal como se aprecia a folios 203 a 207 del archivo denominado “001CuadernoPrincipal1” del expediente digital, el representante legal de la Unión Temporal Dotación Ibagué 2018, interpuso recurso de reposición contra el acto administrativo por medio del cual se dio respuesta a las observaciones formuladas por los proponentes a la Evaluación Técnica realizada dentro del Proceso Licitatorio No. AI-LP-0059 de 2018.

5.2.6. A folios 283 a 286 del archivo denominado “001CuadernoPrincipal1” del expediente digital, se observa la Resolución No. 1100-087 del 03 de mayo de 2018, por medio de la cual la Secretaria de Bienestar Social del Municipio de Ibagué saneó el proceso de la Licitación Pública No. AI-LP-0059 de 2018, modificando el cronograma de la misma.

5.2.7. A folios 220 a 227 del archivo denominado “001CuadernoPrincipal1” del expediente digital, reposa la Resolución No. 1100-299 del 25 de mayo de 2018, por medio de la cual se adjudicó la Licitación Pública No. AI-LP-0059 de 2018, cuyo objeto es la “Adquisición de bienes muebles para el Centro de Desarrollo Infantil (CDI) ubicado en el Tejar del Municipio de Ibagué- Tolima”, al proponente propietario del establecimiento de comercio, señora Nancy Guevara Toledo.

De conformidad con la información que reposa en el SECOP I, dicha Resolución fue publicada el día **29 de mayo de 2018**⁵.

⁵ https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-189976&g-recaptcha-response=03AGdBq25Eks8xwIPBWD6c_gt_J3wWOvmsVGOKdYv_5nDP8ak7Fo1zYXAz6yevNpLEi4nHgxtD-sdS-ZI396CuYawoRwW2fZWalxauBvhPPXrzv6c-

- 5.2.8. A folios 228 a 235 del archivo denominado “001CuadernoPrincipal1” del expediente digital, obra el Contrato de Compraventa No. 1759 del 29 de mayo de 2018, suscrito entre el Municipio de Ibagué – Secretaría de Bienestar Social y la señora Nancy Guevara Toledo, cuyo objeto es la adquisición de bienes muebles para el Centro de Desarrollo Infantil (CDI) ubicado en el Tejar del Municipio de Ibagué – Tolima.
- 5.2.9. A folios 25 y 26 del archivo denominado “001CuadernoPrincipal2” del expediente digital, se aprecia la certificación de fecha **30 de agosto de 2018**, expedida por la Procuraduría 26 Judicial II para Asuntos Administrativos, por medio de la cual manifiesta que mediante apoderado, la Unión temporal Dotación Ibagué 2018 presentó solicitud de conciliación extrajudicial el día **21 de junio de 2018**, a la que citó como convocado al Municipio de Ibagué – Secretaría de Bienestar Social, con el fin de lograr que la Entidad Territorial convocada revocara el Proceso Licitatorio No. AI-LP-0059 de 2018 y le reconociera una indemnización de perjuicios por concepto de lucro cesante y daño moral.

Igualmente, la certificación señala que, la audiencia de conciliación se llevó a cabo el 30 de agosto de 2018, la cual se declaró fallida ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, por no existir ánimo conciliatorio por parte de la convocada.

5.3. **PREMISAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES**

- Ley 1437 de 2011, artículos 137; 138; 141; y, 164, num. 2, literales c) y j).
- Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C. Sentencia del 03 de junio de 2015. Radicación No. 05001-23-31-000-1995-00613-01(31211). C.P. Olga Mélida Valle de la Hoz.
- Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección B. Sentencia del 14 de marzo de 2018. Radicación No. 08001-23-31-000-1994-08666-01(27558). C.P. Ramiro Pazos Guerrero.
- BETANCOURT JARAMILLO Carlos, Derecho Procesal Administrativo. Señal Editora Ltda., séptima edición, Medellín, 2009, p.p. 351 y 352.

5.4. **ANÁLISIS SUTANTIVO**

En el presente asunto se ha decidido dictar sentencia anticipada, debido a que se advierte que se encuentra probada la excepción de caducidad de las pretensiones de nulidad y restablecimiento, lo cual es un presupuesto para dictar sentencia.

Es de señalar que, al plantear inicialmente la demanda, el apoderado judicial de la parte actora únicamente solicitó que se declarara la nulidad de los actos precontractuales expedidos durante el proceso de Licitación Pública No. AI-LP-0059 de 2008 y que, como consecuencia de ello, se declarara la nulidad absoluta del Contrato de Compraventa No. 1759 del 29 de mayo de 2018; sin embargo, no

esbozó pretensiones de restablecimiento del derecho; no obstante, al subsanar la misma, el mandatario incluyó pretensiones de restablecimiento del derecho.

Al respecto, lo primero que hay que indicar es que el artículo 141 del C.P.A.C.A. establece que cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, la norma dispone que el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la Ley.

En el inciso segundo, el precepto en comentario manifiesta 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 esa misma Ley 1437 de 2011, según el caso. El artículo 137 ibidem, consagra el medio de control de simple nulidad y el artículo 138 el de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por su parte, el artículo 164 del C.P.A.C.A., establece en el literal c) del numeral 2°, que cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término de caducidad será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución publicación, según el caso.

Tal como puede apreciarse, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), estableció un término específico de caducidad de cuatro (4) meses, para las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho que se promuevan contra los actos administrativos precontractuales, de tal suerte que aun cuando es posible acumular, como en este caso, pretensiones de nulidad y restablecimiento y de controversia contractual, siempre que sean conexas, es indispensable que ninguna de dichas pretensiones haya caducado, pues en el evento que opere la caducidad de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, en ningún caso habrá lugar al restablecimiento⁶.

Precisado lo anterior, obra señalar que el H. Consejo de Estado se pronunció en sentencia⁷ más reciente para señalar que la acumulación de pretensiones, para los fines de la caducidad, no puede unificar los términos de dos acciones diferentes. Adicionalmente, la misma Corporación en dicho pronunciamiento sostuvo que la nulidad y restablecimiento del derecho no son dos pretensiones diferentes, sino parte de una misma unidad conceptual, sin que la acumulación pueda desconocer esa naturaleza.

En el mismo sentido, la doctrina⁸ ha sido pacífica en señalar que la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho es una sola y lo expresado en los siguientes términos:

⁶ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C. Sentencia del 03 de junio de 2015. Radicación No. 05001-23-31-000-1995-00613-01(31211). C.P. Olga Mérida Valle de la Hoz.

⁷ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección B. Sentencia del 14 de marzo de 2018. Radicación No. 08001-23-31-000-1994-08666-01(27558). C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁸ BETANCOURT JARAMILLO Carlos, Derecho Procesal Administrativo. Señal Editora Ltda., séptima edición, Medellín, 2009, p.p. 351 y 352.

5.3.2.6. Acumulación y el petitum en nulidad y restablecimiento. No debe confundirse tampoco la figura de la acumulación con el petitum de la acción de nulidad y restablecimiento (la nulidad del acto y el restablecimiento del derecho) porque estos extremos no constituyen por sí solos las pretensiones diferentes susceptibles de formulación separada, ya que en este hipótesis la anulación del acto no es más que el presupuesto para la procedencia del restablecimiento; lo que permite afirmar que esta clase de acción la doble formulación constituye una unidad conceptual.

Fuera de lo dicho, en la nulidad y restablecimiento el acto impugnado es, por regla general, uno solo (para el caso da lo mismo que conste de un elemento o varios, como se da en la operación compleja); mientras que en la acumulación de las de nulidad y nulidad y restablecimiento –de ser procedente- los actos administrativos serían, en principio, diferentes: uno de alcance general y otro, creador de situaciones particulares o concretas.

Quiere decir lo anterior entonces, que cada acción debe analizarse en forma individual, al menos en lo que a su caducidad se refiere.

Efectuadas las anteriores precisiones y descendiendo al caso concreto, el Despacho advierte que el acto precontractual demandado en el sub judice es el de adjudicación de la Licitación Pública AI-LP-0059 de 2018, esto es, la Resolución No. 1100-299 del 25 de mayo de 2018, la cual, de acuerdo con su artículo cuarto, rige a partir de su expedición.

Así mismo, se tiene que de conformidad con la información que reposa en el SECOP I, la mentada Resolución No. 1100-299 del 25 de mayo de 2018, fue publicada por la Entidad demandada, el día **29 de mayo de 2018**, lo que quiere decir que el término de caducidad de cuatro (4) meses de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho frente a ese acto administrativo, empezó a contarse a partir del día **30 de mayo de 2018** y vencía el día 01 de octubre de 2018 (porque el día 30 de septiembre de 2018 fue domingo – no hábil).

No obstante, en el plenario está probado que la parte actora presentó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría Judicial en lo Administrativo, el día 21 de junio de 2018, con lo cual interrumpió el termino de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando faltaban exactamente tres (3) meses y ocho (8) días para su vencimiento.

Es así como, el trámite conciliatorio culminó el día 30 de agosto de 2018, fecha en la cual se declaró fallida la audiencia de conciliación y la Procuraduría expidió la correspondiente certificación, por lo tanto, el término de caducidad de la aludida pretensión se reanudó el **31 de agosto de 2018** y venció el **10 de diciembre de 2018** (los días 08 y 09 de diciembre fueron inhábiles); pese a ello, la parte accionante tan sólo radicó la demanda ante la Oficina Judicial de esta ciudad, el día **30 de julio de 2019**, lo que implica que no hay duda que en este caso operó la caducidad de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, razón por la cual, la misma se declarará probada de oficio por parte de este Despacho.

Ahora bien, tal como se ha venido señalando, en el presente caso se acumularon pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho y pretensiones de controversia contractual en tanto la parte actora persigue que se declare la nulidad del acto administrativo de adjudicación de la licitación por haber sido proferido con desviación de poder, adolecer de falsa motivación y ser contrario al ordenamiento jurídico y que como consecuencia de la nulidad de dicho acto administrativo, se declare la nulidad absoluta del Contrato de

Compraventa No. 1759 del 29 de mayo de 2018, lo que quiere decir que la nulidad absoluta del contrato sería una consecuencia directa de la nulidad del acto de adjudicación.

Pese a lo anterior, esta Operadora Judicial encuentra que en el presente caso habrá de negarse la pretensión de nulidad absoluta del contrato, pues si bien la acción de controversias contractuales fue radicada dentro del término de caducidad de dos (2) años establecido en la ley (literal j, num. 2°, Art. 164 Ley 1437/11), tal como se explicó en el auto inadmisorio de la demanda, lo cierto es que la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, impide que este Despacho pueda analizar la legalidad del acto administrativo de adjudicación – Resolución No. 1100-299 del 25 de mayo de 2018 - y por ende, que pueda llegar a declarar su nulidad y la consecuente nulidad absoluta del Contrato en cuestión.

En consecuencia, por lo expuesto, esta administradora de justicia declarará de oficio probada la excepción de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y negará la pretensión de controversias contractuales al no poderse estudiar la legalidad del acto de adjudicación de la Licitación Pública No. AI-LP-0059 de 2018.

De otra parte, el Despacho se abstendrá de efectuar pronunciamiento alguno frente a las excepciones denominadas “Plena capacidad de ejercicio del adjudicatario del proceso de selección AI-LP-059-208, Nancy Guevara Toledo” y “Fuerza vinculante del Pliego de Condiciones Definitivo”, propuestas por la apoderada judicial del Municipio de Ibagué, atendiendo a que no fueron objeto de pronunciamiento en esta sentencia.

5.5. DE LA CONDENA EN COSTAS:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., salvo en los procesos donde se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, hoy C.G.P.

Es así como, el Código General del Proceso, en su artículo 365, establece que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación, o revisión que haya propuesto.

Por consiguiente, el despacho condenará en costas a la parte demandante, en tanto resultó vencida en la presente instancia y, para tal efecto, es necesario fijar la tarifa de agencias en derecho que corresponde al caso concreto, para lo cual se efectuaran las siguientes precisiones:

Al ser este un proceso declarativo, se tiene que en principio debería darse aplicación a lo preceptuado en el artículo quinto del Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que establece que cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario y se trate de un proceso de mayor cuantía (como es nuestro caso), la tarifa de las agencias en derecho debe fijarse entre el 3% y el 7% de lo pedido; no obstante, en el sub examine dicha tarifa resultaría excesiva debido a las altas pretensiones esbozadas por la parte demandante y, no puede olvidarse que, el aludido Acuerdo No. PSAA16-10554 señala en su artículo segundo que, para fijar dichas agencias, no sólo debe tenerse en cuenta el rango de tarifas mínimas y máximas, sino también la naturaleza, calidad y duración de

Nulidad y Restablecimiento. SENTENCIA
Radicación: 73001-33-33-007-2019-00300-00
Demandante: UNIÓN TEMPORAL DOTACIÓN IBAGUÉ 2018
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ – SECRETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL Y OTROS.

la gestión realizada por el apoderado de la Entidad demandada (en este caso) y demás circunstancias especiales que permitan valorar la labor jurídica desarrollada.

En consecuencia, con el fin de fijar una tarifa de agencias en derecho adecuada y justa para el presente proceso, se dará aplicación al literal b) del numeral 1º del segundo inciso del artículo quinto del Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 y, por lo tanto, se fijará la suma equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente.

Además, se ordenará que la Secretaría efectúe la correspondiente liquidación, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

VI.- DECISIÓN

Como natural corolario de lo expuesto, la Juez Séptima Administrativa de Oralidad del Circuito de Ibagué, Distrito Judicial del Tolima, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: **DEJAR SIN EFECTO** el auto proferido en el sub judice el día 20 de agosto de 2021, pero únicamente en lo que respecta a la fecha y hora fijada para llevar a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A., pues en lo demás la providencia permanecerá incólume.

SEGUNDO: **DECLARAR DE OFICIO PROBADA** la excepción de Caducidad frente a las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con los argumentos esbozados con antelación en esta sentencia.

TERCERO: **ABSTENERSE DE EFECTUAR PRONUNCIAMIENTO** frente a las excepciones de mérito propuestas por la apoderada judicial del Municipio de Ibagué, denominadas “Plena capacidad de ejercicio del adjudicatario del proceso de selección AI-LP-059-208, Nancy Guevara Toledo” y “Fuerza vinculante del Pliego de Condiciones Definitivo”, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

CUARTO: **NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

QUINTO: Condenar en costas en esta instancia a la parte demandante. Por secretaría procédase a su liquidación, para ello se fija como agencias en derecho, el equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, de conformidad con lo expuesto previamente en este fallo.

SEXTO: En firme la presente sentencia **ARCHÍVESE** el expediente previa cancelación de su radicación.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

INÉS ADRIANA SÁNCHEZ LEAL
JUEZ

Nulidad y Restablecimiento. SENTENCIA
Radicación: 73001-33-33-007-2019-00300-00
Demandante: UNIÓN TEMPORAL DOTACIÓN IBAGUÉ 2018
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ – SECRETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL Y OTROS.

Firmado Por:

Ines Adriana Sanchez Leal
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
007
Ibague - Tolima

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

Código de verificación: **da5e5b97aecfe810161821c810c31bc65f5b963681f530de5939839ff3efded5**
Documento generado en 13/10/2021 12:33:22 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>