



Alcaldía de Bugalagrande  
Departamento del Valle del Cauca  
República de Colombia

Cra 6 No 5-65 Parque Principal – Código Postal: 763001  
Bugalagrande - Valle del Cauca, Colombia  
PBX: 57(2) 2237403 Fax 57 (2) 2236235  
www.bugalagrande-valle.gov.co

Bugalagrande-Valle del Cauca, 22 Abril de 2019.

Doctor  
**RAMÓN GONZALEZ GONZALEZ**  
JUEZ  
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL  
CIRCUITO DE BUGA  
Guadalajara de Buga-Valle del Cauca



**REF.: CONTESTACION DEMANDA.**

PROCESO	:	76-111-33-33-003-2018-00333-00.
DEMANDANTE	:	CRHISTIAN LEONARDO CASTRO LONDOÑO
DEMANDADO	:	MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE- VALLE
MEDIO DE CONTROL	:	NULIDAD SIMPLE.

**ALEXANDRA ZUÑIGA GONZALEZ**, mayor de edad, vecina de Tuluá Valle, identificada con la cédula de ciudadanía No. 66.717.085 expedida en Tuluá Valle, con Tarjeta Profesional de Abogada No. 87040 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en representación del MUNICIPIO DE BUGALARANDE VALLE, conforme al poder especial otorgado por el Alcalde del Municipio de Bugalagrande, el cual acepto, encontrándome dentro del término me dirijo a su despacho para contestar la demanda, en los siguientes términos:

**I. SOBRE LAS PRETENSIONES Y CONDENAS DE LA DEMANDA.**

Me opongo a todas y cada una de las pretensiones y condenas de la demanda, por cuanto las mismas carecen de fundamentos fácticos y jurídicos que hagan viable su prosperidad, como quiera, que la parte actora pretende al plantear su demanda, y al hacer la narración de los supuestos hechos, atribuir al MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE una supuesta e inexistente violación de normas legales; toda la actuación precontractual y contractual del proceso de concurrencia de oferentes No. 094-2018 de octubre 9 de 2018 mediante la cual se seleccionó de manera objetiva "SELECCIÓN DE LOS SOCIOS ESTRATEGICOS QUE CONFORMARAN CON EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE, UNA EMPRESA PRESTADORA DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS COMPONENTES DE BARRIDO Y LIMPIEZA DE VÍAS Y ÁREAS PÚBLICAS, RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE, DISPOSICION FINAL, APROVECHAMIENTO Y GESTIÓN COMERCIAL EN EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE -VALLE" fue expedida en legal forma y sin vulnerar ninguna disposición jurídica, tal y como se expondrá en la presente contestación de demanda.

**II. SOBRE LOS HECHOS DE LA DEMANDA.**

1. El hecho 1. ES PARCIALMENTE CIERTO, tal y como se advierte de los documentos del proceso de selección reprochado por el demandante, que se encuentra publicados en el portal del SECOP, a través del siguiente link: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-195306>, se observa que si bien, el proceso de selección fue publicado a dicha plataforma bajo la modalidad de "Licitación Pública", ello ocurrió no porque se tratara propiamente de dicho mecanismo de selección regido por la ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, sino por considerarse por la administración Municipal, el más adecuado para garantizar la publicidad más amplia del proceso en tiempo real a través del mecanismo establecido para tal fin por el Gobierno Nacional, y dado particularmente por que, siendo un proceso especial, bajo un régimen de excepción, no se encuentra contemplado en las opciones de cargue de



información al SECOP, siendo el más cercano en estructura y tiempos, únicamente para efectos de publicidad, la licitación pública.

De lo anterior, se deja expresa constancia en el numeral 9.8 del pliego de condiciones publicado en el link en mención, en el cual expresamente se indica:

**"9.8: PUBLICIDAD DEL PROCESO**

*Todos los documentos resultantes del presente proceso de selección serán publicados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), a través del Portal Único de Contratación [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co), de conformidad con lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, por la opción de licitación pública, pero se trata de un proceso de concurrencia de oferentes" (resaltado y subrayado son propios)*

De tal suerte que, contrario a lo manifestado por el actor, la Convocatoria pública No. 094 de 2018, no correspondió a una licitación pública, sino a un proceso especial de CONCURRENCIA DE OFERENTES bajo regulación de la CRA, pero que no se rigió por las normas propias de la licitación pública, como se explicará más adelante, sin que ello ofrezca confusión alguna dada la claridad de los pliegos de condiciones y por el contrario constituya una garantía adicional de transparencia y difusión adecuada del proceso contractual.

2. El hecho 2. NO ES CIERTO, toda vez que la intención contractual del Municipio, y el régimen legal de la contratación, fueron absolutamente claros en el documento de pliego de condiciones y en la resolución de apertura, en varios de sus apartes, en que se indicó expresamente que se trataba de un proceso especial de CONCURRENCIA DE OFERENTES y no de una licitación pública, independientemente del mecanismo de publicación en el SECOP.

En particular, la explícita intención del Municipio de Bugalagrande en cuanto al régimen legal de la convocatoria, contrario a la conjetura presentada por el actor en este hecho, quedó plasmada en el Numeral 1.2 del pliego de condiciones, donde se determina:

**"1.2 Régimen Legal de la Convocatoria y del Contrato Societario**

*La presente convocatoria de concurrencia de oferentes, la minuta de constitución que se suscriba y la prestación del servicio, se rigen por el derecho privado en lo pertinente, por el régimen jurídico aplicable a los Servicios Públicos Domiciliarios en general y específicamente al sector de aseo y saneamiento básico, de conformidad con la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000, la Ley 689 de 2001, y por las Resoluciones 151 de 2001, 351 y 352 de 2005, 242 de 2003 y 376 de 2006 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, y demás normas que las adicionen, modifiquen o complementen. Para efectos de la propuesta, los oferentes deberán analizar la normatividad señalada y la relacionada con este servicio público con el propósito que conozcan a cabalidad el régimen jurídico que regula la presente Convocatoria, la constitución de la nueva sociedad y la prestación del servicio."*

Adicionalmente, se debe reiterar el contenido del numeral 9.8 del pliego de condiciones a que hicimos referencia en la contestación al hecho anterior.

Se debe aclarar, no obstante, que la realización de estudios previos, la elaboración del pliego de condiciones y su publicación en el SECOP, no obstante tratarse de etapas precontractuales de planeación y publicidad reguladas por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015; no implican que el proceso de selección se rigiera por las mismas, sino, tal y como se evidencia del encabezado mismo de la Resolución 957 de octubre de 2018 aquí demandada, el proceso se desarrolló por el Alcalde Municipal de Bugalagrande: "(...) en uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial las



conferidas en la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000,, la Ley 689 de 2011, y por las Resoluciones 151 de 2001, 351, y 352 de 2005, 242 de 2003 y 376 de 2006 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA (...)

Nótese pues, que en ninguna parte de los documentos del proceso de selección, se menciona que el régimen jurídico del mismo sea el de licitación pública, y por el contrario, se hace amplio énfasis en que el régimen contractual será el del proceso de CONCURRENCIA DE OFERENTES regulado para este tipo de procesos por la CRA.

3. El hecho 3. NO ES CIERTO en la forma presentada por el demandante, pues como se señaló en la respuesta al hecho anterior, la Resolución 957 del 9 de octubre de 2018 aquí demandada, clara y expresamente indica que el proceso se desarrolló por el Alcalde Municipal de Bugalagrande: "(...) en uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial las conferidas en la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000,, la Ley 689 de 2011, y por las Resoluciones 151 de 2001, 351, y 352 de 2005, 242 de 2003 y 376 de 2006 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA (...)", por lo que no se entiende lo "paradojico" que pretende resaltar el actor.

4. El hecho 4. NO ES CIERTO en la forma presentada por el demandante, pues como se observa del texto de la Resolución impugnada y del pliego de condiciones que le da alcance, la referencia normativa al Estatuto general de la contratación pública, alude a los mecanismos de publicidad y otros aspectos de planeación del proceso contractual, que por no tener una regulación específica en la normativa especial aplicable en materia de servicios públicos, fueron traídos por analogía al presente proceso, a fin de evitar incurrir en arbitrariedad, diseñando un proceso más garantista y acorde de los principios de publicidad y planeación que exige el régimen especial de contratación de servicios públicos, los cuales fueron salvaguardados por el Municipio, mediante la aplicación, como ya se dijo, analógicamente del régimen de contratación estatal, que aunque no era plenamente aplicable al proceso de selección, si contiene una reglamentación que desarrolla de manera adecuada tales principios, considerándose para efectos garantistas por parte del Municipio, la pertinencia y conveniencia de su aplicación en el caso controvertido.

5. El hecho 5. NO ES CIERTO, toda vez que tanto la Resolución No. 957 del 9 de octubre de 2018, como los numerales 1.2 y 9.8 del pliego de condiciones de la convocatoria pública, son expresos en cuanto al régimen legal aplicable al proceso de selección que, como ya se dijo, ante el vacío normativo de dicho régimen legal en cuanto a temas de publicidad y planeación, acudió a la aplicación de la regulación de la contratación estatal, sin que ello, para ningún efecto, implique como señala el actor, un "error de grave técnica jurídica que constituyan causal de nulidad", pues, se reitera, lo que hizo la administración fue suplir un vacío del régimen especial de contratación de servicios públicos, desarrollando ciertos principios a través del régimen regulado de la contratación estatal, aspecto que quedó claro en todos los documentos del proceso de selección que se adjuntan.

6. El hecho 6. NO ES CIERTO en la forma presentada por el demandante, por las siguientes razones:

- En primer lugar, si bien el Municipio no realiza un aporte en dinero, ni erogación presupuestal, misma que es asumida por los inversionistas, esta era una regla clara para todos los oferentes, que no mereció reproche alguno por los interesados en el proceso de concurrencia de oferentes, ni tiene prohibición legal alguna, toda vez que, contrario a lo manifestado más adelante por el actor, no se trata de un pago por entrar, sino del reconocimiento de una participación accionaria para el Municipio a título de inversión, que representa dineros adicionales a vincularse a la sociedad, y por ende a la inversión en la prestación del servicio público de aseo por la nueva empresa prestadora y que concede además derechos políticos y participación en la administración de la sociedad, de manera que, desde su posición accionaria y administrativa en la nueva sociedad, el Municipio pueda cumplir a cabalidad con su obligación de garantizar la adecuada prestación del servicio público de aseo en los términos del artículo 5 de la Ley 142 de 1994.



- En segundo lugar, porque no hay prohibición legal alguna que impida la inclusión de este tipo de cláusulas, máxime en cuanto con ellas también se evita una afectación del patrimonio público, en la medida en que el proceso de contratación no implica una erogación o compromiso presupuestal del ente territorial; siendo común incluso, y tal y como se verá en la presente contestación, que se incluyan en estos procesos contractuales otro tipo de pagos al contratista, como primas de éxito o de estructuración a favor del consultor que asesora el proyecto, las cuales jamás han merecido reproche judicial, administrativo o de entes de control de ninguna clase; tal y como puede observarse en procesos de contratación surtidos en los Municipios de Soacha, Duitama, Garzón, entre otros.

- En tercer lugar, porque no es del todo cierto, que el Municipio de Bugalagrande no haya efectuado aporte alguno a la conformación de la nueva sociedad, ya que, como se observa en el numeral 3.4. del pliego de condiciones:

*"El aporte del MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE en el capital social de la sociedad que se cree, será aportados por los socios estratégicos seleccionados. El MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE está obligado a entregar el catastro de usuarios vigente para la fecha de legalización del contrato societario producto del presente proceso de concurrencia de oferentes y una vez termine el contrato No. 594 de 2008 suscrito entre el Municipio de Bugalagrande y Proactiva de Servicios S.A. ESP."*

7. El hecho 7. NO ES CIERTO, en la forma indicada por el actor, toda vez que la información a que hace referencia, es información pública que las empresas prestadoras de todos los Municipios deben cargar al Sistema Unico de Información – SUI – de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el cual puede consultarse a través de la página web [www.sui.gov.co](http://www.sui.gov.co), de conformidad con lo previsto por los artículos 53 y siguientes de la Ley 142 de 1994, y la Resolución SSPD 20101300048765 y concordantes expedidas por dicha entidad, por lo que no era necesario publicar dicha información como anexo del proceso de selección, toda vez que, al tratarse de un proceso de selección de socios estratégicos y especializados para la prestación del servicio de aseo, que eran responsables de la presentación de su respectiva oferta, es claro que debían tener conocimiento de dicha información y consultarla por su cuenta en el sistema público de información en mención; razón por la cual, la no inclusión de la información a que alude el actor en el enunciado del presente hecho, no comporta irregularidad ni deficiencia alguna.

8. El hecho 8. ES CIERTO.

9. El hecho 9. ES PARCIALMENTE CIERTO, toda vez que el informe de evaluación a la fecha se encuentra en firme y no comporta presunción alguna, como lo señala el actor, lo que se puede corroborar en el Punto No. 3 del informe de evaluación que ya fue aportado como prueba.

10. El hecho 10. NO ES CIERTO, ninguna norma jurídica, ni contractual, ni en materia de servicios públicos, obliga a construir o publicar un estudio tarifario como fundamento del proceso de contratación, toda vez que en el presente caso, la metodología tarifaria aplicable será la contenida en una resolución de carácter nacional expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA – mediante la Resolución CRA No. 720 de 2015, la cual solo exige el estudio tarifario como parte de las funciones de regulación y control a su cargo y a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos, y como elemento de publicidad a los usuarios del servicio en la forma prevista en dicha normativa, pero no como un elemento previo del proceso de selección, máxime en cuanto, según se observa de los documentos del proceso de selección, en el presente caso, no se aplicó la figura de tarifas contractuales previsto en el parágrafo del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, y las tarifas a cobrar a los usuarios, no fueron ni criterio de selección ni de ponderación; salvo el descuento tarifario otorgado sobre las tarifas ya aplicadas en el Municipio, las cuales, también son públicas y se encontraban publicadas en la página web del anterior prestador del servicio de aseo, sobre las cuales se formó la oferta presentada por el adjudicatario.



11. El hecho 11. NO ES CIERTO, siendo pertinente advertir que el artículo 224 del Decreto 019 de 2012 hace referencia a los procesos de selección regulados por el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, que no es el caso del proceso de selección adelantado por el Municipio de Bugalagrande en este caso, toda vez que el mismo correspondía a un régimen especial regulado por la Ley 142 de 1994 y la Resolución CRA No. 151 de 2001, que no exige ese tipo de publicaciones, ni la rigurosidad del procedimiento exigido por el accionante.

Lo anterior, teniendo en cuenta además, que entre otras mediante Sentencia de 12 de agosto de 2014, con ponencia del C.P. Dr. Enrique Gil Botero, Rad. Mño. 25000-23-26-000-1995-10866-01 (26332), el Consejo de Estado puntualmente señaló que la expresión contenida en el artículo 224 del Decreto 019 de 2012, de "hasta" tres avisos, hace referencia al criterio de la entidad convocante, que "(...) *cumplía publicando 1, 2 o 3 a su elección*", por cuanto "(...) *La cantidad de avisos dependía de la naturaleza, objeto y cuantía del contrato, de manera que cada entidad con discrecionalidad establecía el número, pero debía atender a los tres criterios establecidos por el legislador. Nunca reglamentó esta disposición, bastante ambigua, de manera que contribuyera a aplicarla con orden e identidad en la administración*". Con lo cual, en la medida en que la normativa invocada por el actor no modificó el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 más que en lo referente al lugar de publicación, y mantuvo la expresión "hasta" 3 avisos, esta se interpretó y aplicó por el Municipio, en la forma analizada por el Consejo de Estado en la citada jurisprudencia.

El Municipio de Bugalagrande por PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA, realizó la publicación de todo el proceso de selección incluido el aviso de invitación en el SECOP, así mismo se publicó el aviso de invitación en la página web del Municipio, como se observa en el link del proceso a través de la plataforma del SECOP I al que fue cargado y que se puede consultar en <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-195306>, se evidencian las correspondientes publicaciones del aviso, en la forma indicada en la norma precitada, los cuales aparecen publicados, con la debida antelación, el día 24 de septiembre de 2018, a las 8:46 a.m., según el orden de publicaciones visible en la plataforma.

Así las cosas, el entendimiento dado por el actor en la presentación del hecho, al texto del artículo 224 del Decreto 019 de 2012, es errado, y no existe por tal razón, irregularidad alguna en el proceso de selección.

12. El hecho 12. NO ES CIERTO, por los mismos motivos y razones jurídicas explicadas en la contestación al punto anterior, hecho que es reiterativo en la demanda y que ya ha quedado contestado.

13. El hecho 13. NO ES CIERTO en la forma presentada por el demandante, toda vez que el artículo 87 de la Ley 142 de 1994, no exige mecanismo de publicidad alguno en la forma señalada por el actor, así como que en el contrato resultante de la convocatoria pública controvertida en la demanda, no se aplicó el esquema de tarifa contractual de que trata el parágrafo primero de dicha norma, sino el esquema tarifario regulado por la CRA mediante la Resolución No. 720 de 2015, que obliga al prestador, a publicar sus estudios de costos y tarifas, requisito que no aplica para el Municipio convocante, toda vez que no es la entidad territorial quien efectúa el cálculo ni aplicación de las mismas.

14. El hecho 14. NO ES CIERTO en la forma tendenciosamente señalada por el actor, toda vez que la audiencia de aclaración de pliegos se realizó en la forma prevista en el proceso de convocatoria, sin que se presentara interés o asistencia por ninguna persona, lo que no invalida el proceso de selección ni el desarrollo de la audiencia, toda vez que no existe norma alguna que exija, como requisito de validez de dicha etapa procesal, la asistencia de ninguna de las personas o entidades aludidas por el actor en el enunciado del hecho.

15. El hecho 15. NO ES CIERTO, toda vez que la solicitud de copia de la propuesta presentada por el oferente en la convocatoria pública No. 094 de 2018, fue contestada expresamente y de fondo mediante comunicación de 31 de octubre de 2018, publicada en el SECOP; adicionalmente, mediante la aplicación, reiteramos, analógica de los preceptos



Alcaldía de Bugalagrande  
Departamento del Valle del Cauca  
República de Colombia

125  
Cra 6 No 5-65 Parque Principal.- Código Postal: 763001  
Bugalagrande - Valle del Cauca, Colombia  
PBX: 57(2) 2237403 Fax 57 (2) 2236235  
www.bugalagrande-valle.gov.co

de la Ley 80 de 1993 sobre licitación pública al mencionado proceso de selección, el artículo 24 de dicha norma, establece como requisito para acceder a las copias de las propuestas de los oferentes la acreditación de un "interés legítimo" para tal fin, el cual no fue anunciado ni acreditado dentro del proceso por el aquí accionante, quien ni siquiera figuraba como oferente o representante de interesado determinado en el proceso de selección, y ni siquiera como usuario del servicio, pues según se evidencia de las comunicaciones del demandante y el acápite de notificaciones de la propia demanda, ni siquiera reside en el Municipio de Bugalagrande.

16. El hecho 16. ES PARCIALMENTE CIERTO, pues tal y como señala el propio actor, en su momento el despacho judicial de tutela decretó una medida provisional de suspensión de la audiencia de adjudicación del proceso de selección, no obstante, ni la medida ni el resultado final de la tutela, reconocieron o concedieron la razón al accionante, aquí demandante, ni tuvo relación directa con sus solicitudes en el proceso de selección.

17. El hecho 17. NO ES CIERTO, toda vez que, la decisión de tutela aludida por el demandante en este hecho, se encuentra motivada por el despacho del Juzgado Promiscuo Municipal de Bugalagrande, dentro de los términos de ley, advirtiendo además que no es la presente acción judicial el mecanismo idóneo para debatir o convertir en una instancia más, un trámite de tutela ya concluido.

18. El hecho 18. ES CIERTO.

19. El hecho 19. NO ES CIERTO, el demandante no allega ninguna prueba de las afirmaciones contenidas en el presente hecho, puntualizando que todas las inquietudes y preguntas recibidas al proceso de selección se encuentran debidamente contestadas según publicación en el SECOP, plataforma donde a través del link ya citado, se encuentra también publicada el acta de la audiencia pública de adjudicación, en la cual consta expresamente la constancia de la asistencia del señor CHRISTIAN LEONARDO CASTRO LONDOÑO, aquí accionante y su identificación, así como de otros ciudadanos y personas interesados en el proceso de selección.

Adicionalmente, se dejó constancia en el acta, y en garantía de los derechos de los ciudadanos intervinientes, de la asistencia del señor CARLOS MAURICIO TASCÓN OSPINA, personero Municipal y actor del Ministerio Público para este proceso de selección.

Inclusive, según se advierte del acta de adjudicación, allí se dejó constancia de las discusiones suscitadas entre los intervinientes y la administración, con lo que se demuestra claramente que el accionante intervino, participó y tuvo oportunidad de acceder a la audiencia pública en mención, en clara contravía de sus propias afirmaciones en el enunciado del hecho.

En la audiencia de adjudicación esta entidad cumplió con lo establecido en el Decreto 1082 de 2015 en el artículo 2.2.1.2.1.1.2. que señala:

***"Audiencias en la licitación. En la etapa de selección de la licitación son obligatorias las audiencias de: a) asignación de Riesgos, y b) adjudicación. Si a solicitud de un interesado es necesario adelantar una audiencia para precisar el contenido y alcance de los pliegos de condiciones, este tema se tratará en la audiencia de asignación de Riesgos.***

***En la audiencia de asignación de Riesgos, la Entidad Estatal debe presentar el análisis de Riesgos efectuado y hacer la asignación de Riesgos definitiva.***

***La Entidad Estatal debe realizar la audiencia de adjudicación en la fecha y hora establecida en el Cronograma, la cual se realizará de acuerdo con las reglas establecidas para el efecto en los mismos y las siguientes consideraciones:***

***1. En la audiencia los oferentes pueden pronunciarse sobre las respuestas dadas por la Entidad Estatal a las observaciones presentadas respecto del informe de evaluación, lo cual***



126

no implica una nueva oportunidad para mejorar o modificar la oferta. Si hay pronunciamientos que a juicio de la Entidad Estatal requiere análisis adicional y su solución puede incidir en el sentido de la decisión a adoptar, la audiencia puede suspenderse por el término necesario para la verificación de los asuntos debatidos y la comprobación de lo alegado.

2. La Entidad Estatal debe conceder el uso de la palabra **por una única vez al oferente** que así lo solicite, para que responda a las observaciones que sobre la evaluación de su oferta hayan hecho los intervinientes.

3. Toda intervención debe ser hecha por **la persona o las personas previamente designadas por el oferente**, y estar limitada a la duración máxima que la Entidad Estatal haya señalado con anterioridad.

4. La Entidad Estatal puede prescindir de la lectura del borrador del acto administrativo de adjudicación siempre que lo haya publicado en el SECOP con antelación.

5. Terminadas las intervenciones de los asistentes a la audiencia, se procederá a adoptar la decisión que corresponda.", **la negrilla es mía.**

20. El hecho 20. NO ES CIERTO en la forma planteada por el actor, toda vez que las observaciones a que alude en el enunciado de este hecho, corresponden a escritos que fueron allegados a la Alcaldía Municipal el día antes de la audiencia de adjudicación, en horas de la noche y fuera del horas hábiles laborales, por lo que, estando convocada la adjudicación, para la primera hora del día 8 de noviembre de 2018, es claro que dichas observaciones fueron entregadas al filo del inicio de la audiencia, y fuera de la oportunidad establecida en el cronograma de la convocatoria para tal fin, por lo que sin duda eran extemporáneas.

No obstante, según se evidencia en el link del proceso, dichas observaciones extemporáneas fueron debidamente contestadas y publicadas en el SECOP, dejándose la constancia correspondiente en el acta de adjudicación del proceso.

Sobre el particular, cabe resaltar que la actuación de la administración se concretó a los principios propios del debido proceso, la perentoriedad de los términos procesales, y la imposibilidad de que los mismos sean revividos, sin cuya aplicación, el proceso de selección – y cualquiera otro – terminaría en un eterno debate que, para evitar dicha situación, se establecen claramente y desde la fijación del cronograma, las reglas y tiempos en que se pueden ejercer los derechos de participación y observación por los interesados, mismos que fueron desconocidos por los observantes, y en consecuencia, no ataban al Municipio para dilatar, suspender, o abstenerse de continuar con el proceso de selección, en la forma pretendida, entre otros, por el aquí demandante.

21. El hecho 21. ES PARCIALMENTE CIERTO, así: en la medida en que el demandante presenta en este numeral, dos (2) hechos completamente diferentes, se procede a contestarlos individualmente:

a) En cuanto al primer presupuesto de hecho enunciado en el este hecho, NO ES CIERTO, en ningún aparte del acta de la audiencia de adjudicación de la convocatoria pública No. 094 de 2018 aparece "delegación" alguna del señor Alcalde Municipal al Dr. JORGE PORTOCARRERO para conducir o dirigir dicha audiencia, tal y como demuestra el texto mismo del acta, que de lo único que de constancia es de la delegación del uso de la palabra dada al Dr. Portocarrero, por el representante legal del oferente, entendida como autorización o poder para que ejerciera su vocería, y los espacios en que a dicho abogado se le concedió el uso de la palabra por la administración municipal, sin que en ningún momento se advierta ni la delegación de funciones administrativas argumentada por el demandante, ni tampoco la "conducción" de la audiencia por el mencionado profesional.



Alcaldía de Bugalagrande  
Departamento del Valle del Cauca  
República de Colombia

127  
Cra 6 No 5-65 Parque Principal - Código Postal: 763001  
Bugalagrande - Valle del Cauca, Colombia  
PBX: 57(2) 2237403 Fax 57 (2) 2236235  
www.bugalagrande-valle.gov.co

Con relación a la audiencia de adjudicación, en el trámite del proceso de concurrencia de oferentes No. 094-2018 de octubre 9 de 2018 mediante la cual se seleccionó de manera objetiva "SELECCIÓN DE LOS SOCIOS ESTRATEGICOS QUE CONFORMARAN CON EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE. UNA EMPRESA PRESTADORA DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS COMPONENTES DE BARRIDO Y LIMPIEZA DE VÍAS Y ÁREAS PÚBLICAS, RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE, DISPOSICION FINAL, APROVECHAMIENTO Y GESTIÓN COMERCIAL EN EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE -VALLE", se contó el apoyo del doctor JOSE FERNANDO MORALES GARCIA abogado que hace parte del equipo de trabajo del CONTRATISTA-SERVICIOS Y ASESORIAS MJM SAS que en virtud del Contrato de prestación de Servicios profesionales No. 01 de 2018, presto apoyo al Municipio de Bugalagrande en los procesos de contratación, en la vigencia 2018.

Durante el desarrollo del proceso de selección, cada uno de los funcionarios del Municipio, cumplió con sus funciones, en ningún momento el doctor JOSE FERNANDO MORALES GARCIA abogado que hace parte del equipo de trabajo del CONTRATISTA-SERVICIOS Y ASESORIAS MJM SAS ejerció funciones de algún funcionario del Municipio de Bugalagrande en su nombre y/o representación, y de manera específica en la audiencia de adjudicación, fui yo JORGE ELIECER ROJAS en mi calidad de Alcalde del Municipio de Bugalagrande quien instalo la audiencia de adjudicación y adjudique el contrato a la UNION TEMPORAL BUGALAGRANDE LIMPIA, integrada por EMPRESA COLOMBIANA DE ASEO S.A. con NIT No. 805.025.760-8, con una participación del 55%, MISION AMBIENTAL S.A. E.S.P. con NIT No. 805.023.753-7, con un porcentaje de participación del 15%, JAMUNDI ASEO S.A. E.S.P. con NIT No. 900.484.221-2, con un porcentaje de participación del 25% y DAGUA LIMPIA S.A. E.S.P. con NIT No. 900.256.360-0, con una participación del 5%, cuyo objeto es "SELECCIÓN DE LOS SOCIOS ESTRATEGICOS QUE CONFORMARAN CON EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE. UNA EMPRESA PRESTADORA DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS COMPONENTES DE BARRIDO Y LIMPIEZA DE VÍAS Y ÁREAS PÚBLICAS, RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE, DISPOSICION FINAL, APROVECHAMIENTO Y GESTIÓN COMERCIAL EN EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE -VALLE.

El apoyo que realizo el doctor JOSE FERNANDO MORALES GARCIA abogado que hace parte del equipo de trabajo del CONTRATISTA-SERVICIOS Y ASESORIAS MJM SAS, no fue a título de delegación de funciones, la labor del doctor JOSE FERNANDO MORALES GARCIA fue moderar y desarrollar la audiencia de adjudicación, pero no tomó ninguna decisión en nombre del Municipio de Bugalagrande.

En la audiencia de adjudicación el doctor JORGE ELIECER ROJAS-alcalde, estuvo presente desde su inicio hasta su terminación, y en ningún momento se desprendió de sus funciones, antes por el contrario estuvo presente en la audiencia y de viva voz manifestó cada una de sus decisiones en estricto cumplimiento y aplicación de las normas contractuales.

El doctor JORGE PORTOCARRERO no tenía para la fecha de la audiencia de adjudicación ningún vínculo laboral o contractual con el Municipio de Bugalagrande, y estuvo presente en la audiencia de adjudicación pero como abogado del proponente UNION TEMPORAL BUGALAGRANDE LIMPIA.

Es necesario manifestar que antes de instalar la audiencia, previamente se dio respuestas a las peticiones recibidas antes de la audiencia, se realizó el registro e identificación de los asistentes y se realizó un preámbulo sobre las condiciones generales de la audiencia, para después de esto, el ALCALDE-JORGE ELIECER ROJAS instalar la audiencia; el cual en su calidad de Alcalde y ordenador del gasto del Municipio de Bugalagrande, ejerció sus funciones en la audiencia no las DELEGO a nadie.



b) En cuanto a la subsanación de la póliza de garantía de seriedad de la propuesta, es cierto que se permitió al demandante subsanar el defecto formal de que esta adolecía, consistente en la falta de la firma del tomador, circunstancia que no corresponde a irregularidad alguna, toda vez que no es un requisito de comparación de las propuestas, sino una mera formalidad, que la póliza estaba expedida en debida forma y pagada por el oferente, así como que el presupuesto de insubsanabilidad de la póliza, de que trata la Ley 1882 de 2018, aplica cuando la póliza no es presentada con la oferta, lo que claramente no ocurrió en el presente caso, razón por la cual, dicha subsanación, permisible hasta antes de la adjudicación, no constituye irregularidad alguna como lo señala el actor.

Pero además; es necesario aclarar que según la Corte Suprema de Justicia la falta de la firma de la póliza de seriedad de la oferta no la invalida, al respecto, la Corte Suprema de Justicia recordó las bases del contrato de seguro y sus alcances de acuerdo a la normativa vigente. Según el artículo 1036 del Código de Comercio, subrogado por el 1° de la Ley 389 de 1997, el contrato de seguro es consensual, bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva, de ahí que para su perfeccionamiento solo se requiere del acuerdo de voluntades entre las partes; sin embargo, la alta corporación recordó que el documento donde obran las estipulaciones pactadas puede o no tener la firma del tomador, sin que la falta de la misma conlleve a la invalidez del acuerdo o un disentimiento de este con su contenido, ya que por lo general corresponden a formularios pre impresos con un propósito netamente demostrativo de los puntos que fueron conocidos desde un comienzo por los involucrados (M.P. Fernando Giraldo) Corte Suprema de Justicia, Sentencia 28032016 (05001310300320080003401) Mar. 4/16.

22. El hecho 22. NO ES CIERTO, toda vez que los meros errores formales de una actuación administrativa, son subsanables en cualquier tiempo, en los términos del artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, pues dichos errores no dan lugar a cambios en el sentido material de la decisión; razón por la cual, ello no impedía de manera alguna, la continuidad del proceso de selección y la viabilidad de su adjudicación en la forma y con los requisitos establecidos previamente en el pliego de condiciones.

23. El hecho 23. NO ES UN HECHO, se concreta el demandante a describir su accionar mediante la presentación de la demanda.

### III. SOBRE LAS NORMAS VIOLADAS SEGUN LA DEMANDA.

La presente fundamentación será presentada dando contestación a cada uno de los argumentos planteados por el demandante, en el acápite denominado "*DESARROLLO DE LAS DISPOSICIONES VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN*"; No existe por parte del MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE violación de ninguna disposición constitucional o legal, el acápite de normas violadas y concepto de violación, no encierran un concepto claro de infracción a norma constitucional o legal, como se pasa a sustentar:

1. En cuanto a la "**FALSA MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 957 DE 2018 QUE ORDENA LA APERTURA DEL PROCESO Y DE LA RESOLUCIÓN No. 1110 DEL MISMO AÑO QUE ADJUDICA EL PROCESO**".

Tal y como se explicó en la contestación a los hechos de la demanda, el proceso de selección que correspondió a la convocatoria pública No. 094 de 2018, se desarrolló siguiendo los parámetros del régimen especial de contratación para los servicios públicos domiciliarios de aseo, contemplado por las Resoluciones CRA No. 151 de 2001 y CRA No. 242 de 2003, en cuanto hacen referencia a los procedimientos regulados de contratación mediante CONCURRENCIA DE OFERENTES, pero que a pesar de establecer principios y reglas de carácter general a seguir, no contemplan una regulación procedimental específica para ciertas etapas del proceso de selección; razón por la cual, el Municipio de Bugalagrande, procedió mediante una interpretación y aplicación normativa armónica a



129

aplicar, en aquellos asuntos no regulados, las reglas previstas en el estatuto general de la contratación estatal para el proceso de selección por licitación pública, sin que ello implicara que el proceso de selección aplicable fuera éste último.

Así pues, es diferente la regla de contratación especial prevista en la regulación CRA y la Ley 142 de 1994, a la del estatuto de contratación estatal, lo que no impide que, con un ánimo garantista desde el punto de vista procesal, ante el vacío normativo de aquella regulación, pudieran aplicarse algunas reglas del procedimiento general de contratación estatal, y que el plasmarse dichas reglas en el pliego de condiciones y las resoluciones de apertura y adjudicación del proceso selección, no constituye falsa motivación de manera alguna.

Lo anterior, por cuanto, como es sabido, la falsa motivación parte de la base de que las razones vertidas en un acto administrativo sean abiertamente contrarias a los fundamentos de hechos de derecho que le dan origen, lo que no ocurrió en este caso, en el que no solamente no se incurrió en ilegalidad alguna, sino que se integraron disposiciones de la norma estatal de contratación, para dar aplicación ante el vacío normativo del régimen especial del proceso de selección, lo que no comporta ilegalidad alguna, ni desvirtúa los fundamentos técnicos, materiales y jurídicos propios del proceso de selección.

Así pues, es necesario explicar en detalle el régimen especial de contratación aplicable a la convocatoria pública No. 094 de 2018 dirigida por el Municipio de Bugalagrande, y que resulta ser controvertida por el actor en la presente demanda:

En primer lugar, el artículo 3 de la Ley 689 de 2001, al modificar el artículo 31 de la Ley 142 de 1994, estableció en su inciso primero que *"Los contratos que celebren las entidades estatales que prestan los servicios públicos a los que se refiere esta ley no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, salvo en lo que la presente ley disponga otra cosa"*.

Adicionalmente, el Artículo 39, numerales 39,2 y 39,3 de la misma ley, permiten celebrar, entre otros y dentro de la definición allí contenida, contratos que incluyan la participación accionaria de las entidades públicas, como los municipios, en empresas de servicios públicos – se entienden incluidos contratos societarios – así como contratos que involucren la prestación del servicio público, mediante la entrega de bienes que destinen a la prestación de dichos servicios, tales como, en este caso, los catastros de usuarios, así como para pagar con acciones de empresas, los bienes o servicios que reciban los prestadores; siendo expreso el párrafo de la norma, modificado igualmente por la Ley 689 de 2001, en señalar que dichos contratos se regirán por el régimen de derecho privado.

En cuanto hace referencia a la competencia de la CRA para reglamentar los procedimientos regulados de concurrencia de oferentes en el régimen de servicios públicos, aún en el marco del derecho privado, se pronunció expresamente la Corte Constitucional mediante Sentencia C-066 de 1997 M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, señalando que *"... en parte alguna la Constitución prohíbe que las Comisiones de Regulación dicten normas de carácter general que, no obstante no ser leyes, puedan constituir el parámetro objetivo por el actor reclamado. Así, teniendo en cuenta que las Comisiones de Regulación derivaron esa competencia directamente de la ley y ésta fue facultada por los artículos 365 y 367 de la Constitución para organizar lo relativo a los servicios públicos en general, y a los domiciliarios en particular, lo cual incluye desde luego, la posibilidad de desarrollar dentro del marco legal lo referente a los contratos de manera independiente de la ley 80 de 1993, como tantas veces se ha sostenido en este pronunciamiento (...)"*.

La anterior normativa general, desemboca en la Resolución CRA No. 151 de 2001, cuya sección 1.3.5. regula lo pertinente a los procesos de concurrencia de oferentes, cuyo artículo 1.3.5.3 incluye, dentro de los contratos que *"se someterán a los procedimientos regulados de que trata esta resolución, para estimular la concurrencia de oferentes"* entre otros, en su literal e), modificado y complementado por el artículo 2 de la Resolución CRA 242 de 2003:



*"e) Los que celebren las entidades territoriales y/o las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, con el objeto de asociarse con otras personas para la creación o transformación de personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, con el fin de que la empresa constituida o transformada asuma total o parcialmente la prestación del servicio y/o administre los bienes destinados de forma directa y exclusiva a la prestación del mismo y/o los ingresos recaudados vía tarifas; y/o los que celebren empresas prestadoras de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo con el objeto de transferir la propiedad o el uso y goce de los bienes destinados de forma directa y exclusiva a prestar los servicios públicos, concesiones y similares y puedan cobrar tarifas a los usuarios finales, así como los que tengan por objeto transferir, a cualquier título, la administración de los bienes destinados a la prestación del servicio y/o de los ingresos recaudados vía tarifas".*

(subrayado es propio)

Sea del caso señalar que, en relación con la legalidad del literal e) del artículo 1.3.5.3. de la Resolución CRA 151 de 2001, se pronunció el Consejo de Estado mediante sentencia, cuyo numeral 62 de la parte considerativa, expresamente indicó que *"... la CRA actuó conforme a las facultades en ella delegadas, con autorización legal y constitucional, por lo que a dicha entidad le compete determinar cuáles contratos deben celebrarse por medio de dicho mecanismo [Procedimiento regulado de concurrencia de oferentes]"*

Ahora bien, en cuanto al trámite procesal en sí, del proceso de selección, que es lo que reprocha el accionante en el presente proceso, es del caso, puntualizar la escueta regulación contenida en la normativa precitada de la CRA, cuyo artículo 1.3.5.5. de la Resolución CRA 151 de 2001, que contenía el procedimiento de selección de contratistas bajo el esquema de procesos regulados de concurrencia de oferentes a que nos venimos refiriendo, fue declarado nulo por el Consejo de Estado, mediante sentencia de 5 de marzo de 2008, dejando así un vacío jurídico en cuanto a las etapas procesales a seguir para este tipo de proceso.

Siendo esta la razón para que, ante el vacío normativo generado por la declaratoria de nulidad del Artículo 1.3.5.5., pero encontrándose vigente la normatividad referente a la aplicación del derecho privado para este tipo de contratos, y la obligatoriedad de realizarlos por vía de procesos de CONCURRENCIA DE OFERENTES no regidos por las reglas de la licitación pública previstas en la Ley 80 de 193 y la Ley 1150 de 2007, es que el Municipio de Bugalagrande, acudió a algunas de las reglas procedimentales de este último régimen, para dotar de garantías el proceso, haciendo aplicación analógica de las mismas, de manera armonizada con el procedimiento especial de selección de contratistas de la Resolución CRA 151 de 2001, sin que, se reitera, de ello pueda desprenderse o concluirse de manera alguna, una falsa motivación, o ilegalidad en los actos del proceso de selección.

En todo caso además, el artículo 1.3.5.8. de la Resolución CRA 151 de 2001, reitera y refuerza el anterior marco jurídico normativo, al establecer como principios de interpretación de la sección 1.3.5. que *"Las normas sobre estímulo a la concurrencia de oferentes en la contratación para la prestación de los servicios a que hace referencia la presente resolución, se interpretarán de acuerdo con los principios que contiene el título preliminar de la Ley 142 de 1994; en la forma que mejor garantice la libre competencia y que mejor impida los abusos de la posición dominante; y que más favorezca la continuidad y calidad en la prestación de los servicios"*.

Adicionalmente, es importante y relevante para la ilustración del despacho, en relación con el régimen jurídico aplicable a la contratación de socios estratégicos para la conformación de sociedades encargadas de la prestación de los servicios públicos con participación de las entidades territoriales o sus descentralizadas, que dicho esquema especial, es de uso habitual en el país, para lo cual, nos permitiremos referir los siguientes procesos de selección rituados a través de los procedimientos regulados de la Sección 1.3.5. de la



Resolución CRA 151 de 2001, mediante convocatorias públicas de derecho privado, y lo más importante en regímenes de libre competencia en la prestación del servicio:

- Convocatoria pública No. 001 de 2008, abierta y dirigida por el Municipio de Soacha, para la selección de socios estratégicos para conformar una empresa prestadora del servicio público de aseo, proceso adjudicado, que dio como resultado la conformación de la sociedad ASEO INTERNACIONAL S.A. E.S.P. hoy prestadora del servicio público de aseo en dicho municipio, el cual, contrario a lo manifestado falsamente por el accionante, no se encuentra en un esquema de prestación sin participación Municipal, sino en un esquema similar al adoptado por Bugalagrande.
- Empresa SERVITUNJA S.A. E.S.P., actual prestadora del servicio público de aseo en la ciudad de Tunja, con participación accionaria del Municipio.
- Empresa SERVIASEO DUITAMA S.A. E.S.P., actual prestadora del servicio público de aseo en la ciudad de Duitama, con participación accionaria de EMPODUITAMA E.S.P., empresa oficial de servicios públicos.

Nótese por ejemplo, que la Resolución CRA 151 de 2001 y aún sus modificatorias, no prevé nada en cuanto a los mecanismos de publicidad de los procesos de selección, nada referente al SECOP, a los tiempos del proceso de concurrencia, la forma de presentación de ofertas, las aclaraciones de los pliegos de condiciones, el contenido y alcance de la etapa de planeación y los estudios previos, etc., por lo que, en estricto sentido, se entiende que no corresponden a etapas y pasos obligatorios en este tipo de procesos, no obstante, el Municipio de Bugalagrande, con ánimo garantista y en desarrollo de los principios de la función pública y la actividad contractual, conforme lo preceptuado por el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 – norma que, por contener tales principios a las actuaciones no sometidas al régimen de la Ley 80 de 1993 y junto con esta, no podían dejar de ser citadas y tenidas como fundamento de la Convocatoria Pública No. 094 de 2018 – que establece que:

**“ARTÍCULO 13.- PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.** Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”.

Debe preguntarse entonces, en relación con lo afirmado por el actor en este ítem, en qué consiste la ilegalidad, o en donde consta la proclividad normativa para que el Municipio de Bugalagrande, en el presente proceso de contratación haya realizado actuaciones procesales tales como la publicación de avisos, la publicación de estudios previos, la publicidad en el SECOP, la estructuración del cronograma, la publicación de informes de evaluación, la realización de una audiencia pública, entre otros?.

¿Si no eran estos los pasos procesales idóneos, cuales eran a juicio del demandante?, y cual, su sustento o fundamento jurídico?.

¿En que limitó, contravino o hizo ineficiente o ilegal el proceso, la aplicación de tales etapas procesales?.

La respuesta a estas preguntas es negativa, permitiendo concluir entonces, que no le asiste razón al cargo así imputado por el accionante.



Es por demás, necesario señalar que fueron las razones aquí explicadas, por las cuales, las repuestas a las observaciones dadas por la Alcaldía de Bugalagrande a las observaciones remitidas por diversos intervinientes en el proceso de selección, se dieron en cumplimiento de los criterios meramente procesales orientados por el estatuto general de la contratación estatal, nada de lo cual goza de prohibición normativa, ni tampoco de régimen alterno que así lo determine, habiendo sido en todo caso legal, transparente, eficiente y público, pues la entidad territorial, dio la a los interesados la oportunidad en formular observaciones, aclarar los pliegos, participar en audiencias y emitir las correspondientes respuestas.

En relación puntual con la publicación del proceso de selección en el SECOP, es pertinente señalar que la agencia nacional de contratación Colombia Compra Eficiente, administradora del mencionado sistema, señaló en las Circulares externas No. 01 de 2013 y 20 de 2015, la obligatoriedad de publicar en el SECOP, la información relativa a los procesos de contratación de los procesos exceptuados del régimen de contratación estatal, para efectos de cumplir con los criterios y principios de publicidad de la contratación de los entes estatales independientemente de su régimen particular de contratación.

Así pues, explicado el régimen jurídico aplicable a la convocatoria Pública No. 094 de 2018 aquí cuestionada y la armonización realizada por el Municipio respecto de la aplicación de los preceptos de la sección 1.3.5. de la Resolución CRA 151 de 2002, con las reglas específicas aplicadas de manera armónica y analógica del estatuto de contratación estatal, según el principio del artículo 1.3.5.8. ibídem, es claro que no existió la falsa motivación señalada por el actor, toda vez que dichos fundamentos jurídicos fueron aplicados en debida forma y no se contravino, ni en los fundamentos, ni en las decisiones de apertura y adjudicación del proceso de selección, ninguna norma imperativa que haga falsa la motivación de dichos actos aquí cuestionados; así como tampoco se evidencia contradicción en la aplicación normativa, sino por el contrario, integración de la misma, en la forma explicada en la presente contestación.

**2. En cuanto a que "EL ACTA QUE PERMITIÓ LA EXPEDICIÓN DE LA RESOLUCION No. 1110 DEL 2018 QUE ADJUDICÓ EL CONTRATO A LA UNION TEMPORAL BUGALAGRANDE FUE REALIZADA POR UN FUNCIONARIO SIN COMPETENCIA PARA ELLO Y CON DESVIACIÓN DE PODER".**

En relación con este puntual aspecto, que tal y como se evidencia del acta de audiencia pública de adjudicación, celebrada el día 8 de noviembre de 2018, la misma fue suscrita únicamente por el señor Alcalde Municipal de Bugalagrande, Dr. Jorge Eliécer Rojas, como titular de la entidad contratante, y su representante legal, quien no encontrándose incurso en ninguna causal de inhabilidad o incompatibilidad para tal fin, dirigió la audiencia y el proceso de selección en general. Baste para el efecto, ver el texto del acta reprochada por el actor, y quien la firma, cuya constancia de su presencia se encuentra consignada desde el inicio mismo del acto de instalación de la mencionada audiencia.

Igualmente es pertinente hacer notar, como podrá observarse en todo el expediente contractual y los documentos publicados en el SECOP, que ningún tercero, o persona diferente al Alcalde Municipal, dirigió la actividad contractual, ni suscribió acto administrativo alguno relacionado con el proceso de selección, por lo que, es claro que siendo la competencia contractual del ente territorial, una expresa facultad en cabeza del Alcalde Municipal, mal puede hablarse de una falta de competencia del funcionario.

Cosa diferente es, que por efectos logísticos y de orden para el desarrollo de la audiencia, el Señor Alcalde hubiere asignado la moderación de la diligencia y concedido el uso de la palabra al Dr. José Fernando Morales García – asesor de la alcaldía Municipal, sin que ello hubiere comportado materialmente de ninguna forma, desplazamiento alguno de la actividad o responsabilidad contractual en cabeza del representante legal del ente territorial contratante, quien como se ve, jamás entregó su competencia en esta materia y dirigió personal y directamente todo el proceso de selección.



Nótese que cuanto el acta en mención indica que el Alcalde "*delega*" al Dr. JOSE FERNANDO MORALES GARCIA, para que siga en curso el desarrollo de la audiencia, jamás le confiere, entrega o delega materialmente función administrativa o contractual alguna, lo que es palmario en los mismos apartes citados en la demanda, en los que se evidencia que el Dr. MORALES GARCIA, no adopta ninguna decisión contractual, ni sustituye de manera alguna al Alcalde Municipal como director de la audiencia, en tanto que las decisiones sobre temas como la ratificación del informe de evaluación o la subsanabilidad de la firma en la póliza del oferente, son adoptadas, no por él, sino por el comité evaluador, y ratificadas por el Alcalde como firmante del acta; por lo que es imposible que se hubiere presentado la pretendida usurpación de funciones, ni la falta de competencia, toda vez que siendo el Alcalde competente para la gestión contractual, competencia que no delegó ni sustituyó de manera alguna, es claro que el Dr. MORALES GARCÍA, en desarrollo de la audiencia no ejerció poder material de decisión alguno, ni sustituyó al titular del despacho en sus funciones relacionadas con el proceso de selección.

Nótese inclusive que es el Alcalde Municipal quien instala la audiencia de adjudicación, y quien la cierra adoptando él mismo la decisión de adjudicación y cierre de la audiencia, y firmando la resolución correspondiente, funciones que en ningún momento fueron desarrolladas por el Dr. MORALES GARCÍA, quien según se lee del texto del acta correspondiente, únicamente moderó para efectos de orden y realizó aportes en la discusión suscitada en el curso de la diligencia, pero sin ejercer material ni jurídicamente, ninguna competencia administrativa.

Igualmente, es de señalar que la participación de asesores de la entidad pública dentro del trámite de una audiencia del proceso de selección, no se encuentra prohibida ni restringida, ni comporta causal de nulidad alguna de los actos del proceso de selección; siendo esta la calidad anunciada para el Dr. JOSE FERNANDO MORALES GARCÍA, en calidad de asesor de apoyo jurídico de la Alcaldía Municipal.

En consecuencia, es claro que no se dieron, ni material ni jurídicamente los elementos de la delegación, conforme el artículo 211 superior, toda esta NO EXISTIÓ, y en consecuencia, el hecho de la intervención del señor MORALES GARCIA, en calidad de asesor del Municipio en la audiencia de adjudicación del contrato estatal, no obedeció a tal figura jurídica administrativa, y en la medida en que no existió tal, ni el ejercicio material de competencia o poder administrativo estatal alguno, implica que el Señor Alcalde Municipal conservó su competencia para todos los efectos jurídicos, durante todo el proceso de selección, sin que dicha intervención en la forma explicada y evidente en el texto de acta, de lugar a causal de nulidad alguna por falta de competencia.

**3. En cuanto a que "LA RESOLUCIÓN 957 DE 2018 QUE ORDENA LA APERTURA DEL PROCESO No. 094-2018 Y LA RESOLUCIÓN No. 1110 DEL MISMO AÑO QUE ADJUDICA A LA UNION TEMPORAL BUGALAGRANDE EL CONTRATO FUERON EXPEDIDAS CON DESVIACIÓN DE PODER".**

Lo primero para observar es que en forma tendenciosa y con cierta confusión de conceptos, el accionante presenta como una irregularidad del proceso, que los motivos y argumentos que dieron lugar a la contratación contenida en la Convocatoria No. 094-2018, estuvieran publicados en el estudio previo; siendo pertinente preguntarse, si no es el estudio previo la herramienta para tal fin, entonces cual sería la idónea, máxime cuando en el presente caso, y tal como se observa en el link del SECOP ya citado, el estudio previo, que hace parte integral de los documentos del proceso de selección, fue debidamente publicado y conocido por los interesados en el proceso, y en él constan las razones y motivos que llevaron al Municipio a adelantar dicho proceso de selección, mismos que fueron corroborados posteriormente a su adjudicación, como pasamos a explicar a continuación:

Los motivos por los cuales el Municipio de Bugalagrande dio apertura a la Convocatoria Pública No. 094 de 2018 fueron en síntesis:



- a. La obligación constitucional de garantizar los servicios públicos esenciales y de saneamiento básico, como servicios públicos a cargo del Estado, según expresa disposición del artículo 49 Constitucional, en concordancia con los artículos 365 y siguientes ibídem.
- b. La competencia y obligación legal en cabeza del Municipio, de "(...) **Asegurar** que se presten a sus habitantes, de manera eficiente los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, (...) por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo Municipio en los casos previstos en el artículo siguiente (...)" contenida en el artículo 5 de la Ley 142 de 1994.
- c. La inminente finalización del contrato que estaba entonces vigente entre el Municipio y PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P., cuya fecha de vencimiento estaba prevista para el 31 de diciembre de 2018.

Sobre este particular, es pertinente señalar que dicha finalización del contrato, como criterio y fundamento de la contratación, quedó plasmado expresamente en el estudio previo – al cual remite la propia resolución de apertura de la contratación – y además quedó ratificado a posteriori, toda vez que:

- El prestador saliente PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. no manifestó interés alguno en continuar prestando sus servicios en el Municipio de Bugalagrande, ni al finalizar el contrato, ni dentro del proceso de selección No. 094 de 2018.
  - El prestador saliente PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. no se presentó como oferente al proceso de selección, ni efectuó intervención alguna de manera directa en el mismo.
  - Finalizado el contrato, el 31 de diciembre de 2018, PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P., de manera libre y voluntaria, retiró toda su infraestructura y capacidad instalada, dejando de prestar los servicios que venía prestando y se retiró del Municipio de Bugalagrande.
- d. Mejorar la situación actual (de 2018) de la prestación del servicio público de aseo, estableciendo un esquema como el contenido en la convocatoria pública No. 094 de 2018, en el cual, el Municipio tenga mayor participación y control en el servicio en su prestación, calidad, cobertura y eficacia, lo que se logra mediante la participación accionaria y por ende, en el máximo órgano societario del nuevo prestador constituido – su asamblea de accionistas.

Además, en su poder de voto y elección de miembros del máximo órgano administrativo y por ende tarifario, esto es la Junta Directiva de la nueva sociedad, bajo las competencias fijadas por la Resolución CRA 271 de 2003.

Obtener recursos de mediano y largo plazo, por vía de utilidades, como socio de la nueva compañía y como resultado de su ejercicio, en su condición de socio de la misma.

Poder establecer un esquema de prestación que se ajustara a la nueva metodología tarifaria contenida en la Resolución CRA 720 de 2015, cumpliendo de esta forma con la implementación de dicha regulación, con impacto directo a los usuarios.

Ajustar el esquema de prestación al PGIRS municipal, para garantizar mayor eficiencia en niveles de servicio, en todos los componentes de la prestación del servicio entre otros.



Superar la incertidumbre en cuanto a la continuidad de la prestación, con motivo de la terminación del contrato que se encontraba vigente con PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P.

Cabe señalar, Señor Juez, que a la fecha de contestación de la presente demanda, habiendo transcurrido más de tres (3) meses de la implementación del nuevo esquema de prestación, no se ha logrado evidenciar ninguno de los efectos denominados *traumáticos* por el actor, ni para los usuarios, ni para el medio ambiente, ni para la comunidad en general, ni ninguna afectación a la calidad, continuidad o cobertura de los servicios, como en efecto se solicitará que lo certifique el ente natural de control del servicio público de aseo, esto es, la Superintendencia de Servicios Públicos.

Así pues, era necesario y justificado plenamente desde los ámbitos constitucional, legal y contractual, que se procediera por la administración Municipal, a surtir un proceso de selección para asegurar la prestación del servicio público de aseo, en cumplimiento y agotamiento además de las previsiones del artículo 6 de la ley 142 de 1994, que permiten incluso, bajo expresos supuestos, que el propio municipio se convierta en prestador del servicio, opción que no fue necesaria en este escenario.

Así las cosas, contrario a lo manifestado por el actor, son los artículos 49, 365 y siguientes de la Constitución y el artículo 5 de la Ley 142 de 1994, los que facultan expresamente al Municipio como ente territorial, para contratar la prestación del servicio público de aseo, bajo el esquema que considere más conveniente para el Municipio, siendo a todas luces falso que el Municipio carezca de dicha competencia, no obstante no ser prestador directo del servicio, en los términos del artículo 6 ibidem, norma que precisamente establece que el Municipio puede convertirse en prestador "6.1. Cuando, habiendo hecho los municipios invitación pública a las empresas de servicios públicos, no haya habido empresa alguna que se ofreciera a prestarlo" aspecto que, dicho sea de paso, legitima no solo el mecanismo de selección utilizado, sino la competencia del Municipio para adelantarlo.

Igualmente es pertinente señalar que no existe normativa alguna que obligue a las entidades públicas, previo a la contratación, a contratar la elaboración de los estudios y documentos previos, los cuales pueden válidamente ser elaborados por la entidad contratante, y solo en casos excepcionales y a criterio de la entidad, cuando ello no le sea posible, contratarlos con terceros, por lo que también resulta falsa la aseveración del actor, en este punto, en cuanto sugiere que por no haberse contratado la elaboración de dichos estudios, los mismos puedan ser ilegales por el simple hecho de haber sido elaborados por el Municipio.

En cuanto al mecanismo diseñado para la aportación por parte del Municipio del valor equivalente a su participación accionaria, mediante un valor económico cubierto en dinero por los demás oferentes y correspondiente a un aporte en especie consistente en el catastro de usuarios del servicio, es pertinente reiterar lo ya dicho en la contestación de los hechos de la demanda, en el sentido que, el aporte del Municipio, y la parte pagada por los socios, según el pliego de condiciones, no consistía en un aporte económico presupuestal, sino en un aporte en especie, regulado por la Ley comercial, consistente en el catastro de usuarios vigente en el Municipio, el cual, de conformidad con el contrato No. 594 de 2008, debía ser devuelto por el anterior contratista Proactiva de Servicios S.A. E.S.P. al Municipio, quien mediante la firma del contrato, se reconocía como titular de dicha base de datos de los usuarios del Municipio, y cuyo valor económico, fue el que a la postre se convirtió en la participación accionaria de la entidad territorial.

Sobre este particular, debe puntualizarse que los aportes sociales en especie se encuentran claramente permitidos y regulados por la Ley comercial, en el artículo 126 del C. de Co., según el cual, "(...) [L]os aportes en especie podrán hacerse por género y cantidad de las cosas que hayan de llevarse al fondo social, pero estimadas en un valor comercial determinado", así como la regulación posterior de la misma norma, en tanto que el Artículo 19,6 de la Ley 142 de 1994, reglamenta expresamente los aportes en especie de las



empresas de servicios públicos, como es el caso de la constituida como resultado de la Convocatoria No. 94 de 2018, al señalar que *"El avalúo de los aportes en especie que reciban las empresas no requiere aprobación de autoridad administrativa alguna; podrá hacerse por la asamblea preliminar de accionistas fundadores, con el voto de las dos terceras partes de los socios, o por la Junta Directiva, según dispongan los estatutos. En todo caso los avalúos estarán sujetos a control posterior de la autoridad competente"*, todo lo cual es concordante con el artículo 9 de la Ley 1258 de 2008, para el caso de las sociedades por acciones simplificadas, como la constituida como resultado de la convocatoria pública aquí controvertida.

En cuanto a la titularidad del Municipio sobre el activo consistente en el catastro de usuarios que el actor manifiesta no era de titularidad del ente territorial, pero que fue vinculado como su aporte a la conformación de la nueva sociedad, es pertinente señalar lo siguiente:

La relación contractual en virtud de la cual se prestó el servicio público de aseo en el Municipio de Bugalagrande, fue instrumentada mediante contrato de concesión No. 594 de 30 de diciembre de 2008, con una vigencia de 10 años, que concluyeron el pasado diciembre de 2018, cuya copia se adjunta, en virtud del cual se establecieron los siguientes compromisos entre las partes:

- **Clausula tercera.- OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE, Núm. 3** *"Suministrar al OPERADOR toda la información indispensable para el cumplimiento de las funciones a su cargos, que se encuentre en su poder, previa solicitud del OPERADOR"*. lo que implicó, entre otros, las bases de datos del servicio de aseo del Municipio, una de las cuales y como principal, corresponde al catastro de usuarios del servicio en el municipio.
- **Cláusula décima cuarta.- REVERSIÓN DE INFORMACIÓN:** *"A la terminación del contrato de operación por cualquier causa toda la información comercial que haya sido entregada por el MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE al OPERADOR serán restituidos a éste, sin costo alguno, con todas las mejoras que le hubieren sido introducidas. Para estos efectos será objeto de reversión a la finalización del contrato por cualquier causa y sin costo alguno la totalidad de la base de datos desarrollada, con todas sus actualizaciones, modernizaciones y demás variaciones resultantes de un proceso permanente de adaptación y mejoramiento. Junto con la información se entregará toda la base documental que soporta la misma, debidamente catalogada y organizada. **PARAGRAFO:** La base de datos deberá contener lo siguiente: catastro de usuarios y de la facturación del servicio, los manuales de procedimientos, los manuales de funciones, registros de macro-rutas y micro rutas con número y clase de usuarios atendidos (uso, estrato), tipo de vehículo asignado, y promedios semanales y por día de: cantidad de residuos recolectados, número de viajes, tiempos empleados, tiempos y rendimientos en los diferentes trayectos de la operación, número de accidentes y tiempo utilizado en su atención, número de incidentes en los que se haya involucrado a personas a su servicio ó a equipos, con o sin daño a propiedades del concesionario o de terceros."*

(El resaltado y subrayado son propios)

Así las cosas, y teniendo en cuenta que se trata de una obligación, clara, expresa y exigible a cargo del anterior prestador, que se encuentra inserta en un contrato de concesión, por lo que le es esencial en los términos de los artículos 14 y 19 de la Ley 80 de 1993, es claro que la titularidad del catastro de usuarios y demás información del servicio es del Municipio de Bugalagrande, aun cuando este no ostente la calidad de prestador, por lo que en tal calidad y como propietario de la información, que es un bien inherente a la prestación del servicio, el ente territorial podía válidamente vincularla a la nueva empresa prestadora a título de aporte, cuyo valor económico fuere asumido por los demás accionistas, sin que exista ni falta de titularidad del derecho sobre tales bienes, ni irregularidad alguna en relación con dicha vinculación que, se reitera, corresponde a bienes que jurídicamente son



Alcaldía de Bugalagrande  
Departamento del Valle del Cauca  
República de Colombia

Cra 6 No 5-65 Parque Principal – Código Postal: 763001  
Bugalagrande - Valle del Cauca, Colombia  
PBX: 57(2) 2237403 Fax 57 (2) 2236235  
www.bugalagrande-valle.gov.co

137

de titularidad del Municipio de Bugalagrande, con poder dispositivo sobre ellos, dado lo expreso de la obligación contractual del anterior prestador; aspecto que no es motivo de debate en el presente proceso, toda vez que el actor no se encuentra legitimado para controvertir dicho alcance contractual por no ser parte de la extinta concesión.

Nótese que en ningún momento se presentó inexistencia del aporte, pues el mismo corresponde a una vinculación de un bien en especie, bajo las específicas reglas societarias ya analizadas, cuantificado en función del porcentaje accionario ofertado al municipio contratante.

De conformidad con lo anterior y en la medida en que parte de la oferta ponderable para la convocatoria pública No. 094 de 2018, consistía en la participación accionaria ofertada al Municipio de Bugalagrande pagada en efectivo por los accionistas y representada en el catastro de usuarios y las bases de datos del servicio público de aseo, no es cierto que el aporte sea inexistente y en consecuencia, el proceso de selección no estuvo estructurado bajo el criterio de un pago por entrada, que implicara la colusión o venta atada, sino a una oferta económica de carácter ponderable.

Sobre este particular, cabe resaltar que, en procesos de selección análogos, como el realizado por la UAESP, para concesionar el servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá, mediante licitación Pública No. 002-2017 y cuyos pliegos de condiciones y demás documentos de selección se encuentran publicados en el SECOP II, puede verificar a través de la página web [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co) opción SECOP II – CONSULTAS, o a través del siguiente vínculo en dicha página web, link <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE>, se incluyeron exigencias ponderables de realización de aportes económicos a la entidad contratante, a título de "obligaciones de hacer", que no obstante su calidad de pago de sumas líquidas de dinero, no fueron siquiera consideradas venta atada o colusión.

Tampoco se presenta la pretendida ausencia de selección objetiva, en la medida en que los requisitos de experiencia, capacidad jurídica y capacidad financiera de los posibles oferentes, fueron establecidos como criterios habilitantes para la presentación de la propuesta, con lo que se garantizaba que los socios estratégicos tuvieran conocimiento, experiencia y capacidad en la prestación del servicio público de aseo, para ser aportados a la nueva empresa, por lo que, al no existir criterios comparables de calidad en la prestación de un servicio que se encuentra enteramente regulado por el Decreto 1077 de 2015 y la Resolución CRA 720 de 2015, se hacía necesario incorporar como ponderables, ofertas económicas relacionadas con la participación accionaria del Municipio y el descuento tarifario ofertado, lo que garantizaba no solamente el cumplimiento de los citados habilitantes, sino la competencia en función del beneficio obtenido por la entidad territorial, a fin de satisfacer la necesidad indicada en los estudios previos bajo los criterios ya analizados en punto anterior.

Por otro lado, la afirmación sugestiva y tendenciosa del actor, en cuanto al posible "cargue" de los costos asociados al aporte del Municipio, a la tarifa a cobrar a los usuarios, no pasa de ser una mera especulación, toda vez que la metodología tarifaria aplicable, contenida en la Resolución CRA 720 de 2015, no permite incorporar dicho costo a la tarifa final al usuario en ninguno de sus componentes, y de hacerlo, el Municipio tendría conocimiento de primera mano como parte de la entidad tarifaria local a través de la Junta Directiva de la sociedad, así como la Superintendencia de Servicios Públicos y la CRA, entidades que obligatoriamente deben hacer el control tarifario y del estudio de costos presentado por el prestador ante dichas entidades para efectos de la aplicación de las tarifas, de manera que dicha opción parte de una presunción de mala fe que se encuentra completamente desvirtuada en el propio esquema tarifario y el régimen de controles ya señalado.

Cabe señalar que, contrario a lo manifestado por el actor, en la medida en que las tarifas aplicables son reguladas y no contractuales, y que el pliego tampoco lo exigía, el estudio



de costos no fue requerido a los oferentes, pues no era elemento ni de habilitación ni de ponderación de la oferta, por lo que no podía exigirse su presentación a los interesados.

Tampoco se presenta apropiación de usuarios, ni estructura monopólica alguna, toda vez que el proceso de concurrencia de oferentes No. 094 de 2018, en ninguno de sus apartes, establece prohibición o restricción alguna de la libre competencia en la prestación del servicio, como regla general prevista en la regulación vigente.

Previo a analizar este aspecto, me permitiré hacer algunas precisiones en relación con los esquemas legalmente posibles de prestación del servicio público de aseo en el país, por lo que, para mejor comprensión de lo anterior, será pertinente señalar cuales son los esquemas legalmente permitidos para la prestación de servicios públicos, en particular de aseo, en Colombia, a la Luz de la Ley 142 de 1994 y sus decretos reglamentarios, hoy compilados en el Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015 y la regulación expedida por la CRA:

**a) Libre Competencia:**

La libre competencia económica, se enmarca de manera general con lo previsto en el Artículo 333 de la Constitución Política, que señala que "La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley", lo que es corroborado por el Artículo 365 de la Carta Política, cuyo inciso segundo prevé que "Los servicios Públicos estarán sometidos al régimen jurídico que determine la Ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares. En todo caso el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita."

Consecuencia de lo anterior, la Ley 142 de 1994, en materia de Servicios Públicos Domiciliarios, señala:

En primer término, como uno de los fines de la Intervención del Estado en los servicios públicos, el Artículo 2 de la Ley 142 de 1994, señala el de "2.6. Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante" al tiempo que prevé como **Instrumentos de la intervención estatal**, en el Artículo 3, entre otros, los siguientes: "3.1. Promoción y apoyo a personas que presten los servicios públicos (...) 3.8. Estímulo a la inversión de los particulares en los servicios públicos"

A su turno, el Artículo 11 de la misma ley, en su Núm. 11.2, establece como obligación de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios como desarrollo de los postulados sobre función social de la propiedad, la de "11.2. Abstenerse de prácticas monopolísticas o restrictivas de la Competencia, cuando exista de hecho, la posibilidad de competencia"

Igualmente, el Artículo 26 de la norma en comento señala claramente en su inciso final que "Las autoridades Municipales en ningún caso podrán negar o condicionar a las empresas de servicios públicos las licencias o permisos para cuya expedición fueren competentes conforme a la ley, por razones que hayan debido ser consideradas por otras autoridades competentes para el otorgamiento de permisos, licencias o concesiones, ni para favorecer monopolios o limitar la competencia" en tanto que el Artículo 30, declarado Exequible mediante Sentencia C-066 de 1997 de la H. Corte Constitucional estableció que "Las normas que esta Ley contiene sobre contratos se interpretarán de acuerdo con los principios que contiene el título preliminar; en la forma en que mejor garantice la libre competencia y que mejor



*impida los abusos de la posición dominante, tal como ordena el artículo 333 de la Constitución Política (...)*

En cuanto a la libertad de empresa, el Artículo 10 de la Ley 142 de 1994, establece que "Es derecho de todas las personas organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos, dentro de los límites de la Constitución y la ley"

Además, es imperioso señalar que en desarrollo de estos postulados de libertad económica, el artículo 9 de la Ley 142 de 1994, establece en su numeral 9.1. como derecho de los usuarios de los servicios públicos el de **"libre elección del prestador del servicio y del proveedor de los bienes necesario para su obtención y utilización"**, libertad de elección que únicamente puede ser limitada por barreras naturales de mercado cuando no existe competencia económica, o por las entidades territoriales en virtud de la implementación de áreas de servicio exclusivo, como veremos a continuación.

De lo anterior, se puede concluir que la libre empresa, la iniciativa privada y la libre competencia, constituyen el esquema principal de prestación de los servicios públicos, y que por expreso mandato Constitucional, cualquier limitación a dicho esquema por parte del Estado, está sometido a reserva de Ley, sin que sea competencia de los entes territoriales, determinar o imponer limitaciones al ejercicio de la actividad lícita de prestación de los servicios públicos Domiciliarios.

Adicionalmente, de la libre competencia como principio del régimen de los servicios públicos domiciliarios hablan los artículos 2, Núm. 2,6, Art. 11 Núm. 11,2 Art. 26, Art. 30, Art. 34, Art. 74, Art. 86 núm. 86,3, Art. 87 Núm. 87,1, Art. 98 de la Ley 142 de 1994, entre otros.

En particular, para el caso del servicio público de aseo, la libre competencia como principio está consagrada en el artículo 2.3.2.2.1.11 del Decreto 1077 de 2015 (Único reglamentario del sector vivienda y desarrollo territorial), en los siguientes términos:

**"artículo 2.3.2.2.1.11. Libre competencia en el servicio público de aseo y actividades complementarias:** Salvo en los casos expresamente consagrados en la Constitución Política y en la ley, existe libertad de competencia en la prestación del servicio público de aseo y sus actividades complementarias, para lo cual, quienes deseen prestarlo deberán adoptar cualquiera de las formas señaladas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

*Los prestadores del servicio público de aseo deben someterse a la competencia sin limitaciones de entrada de nuevos competidores, salvo por lo señalado en la Constitución Política, la Ley 142 de 1994 y el presente capítulo, de tal forma que se favorezca la calidad, eficiencia y la continuidad en la prestación del servicio en los términos establecidos en la normatividad vigente sobre la materia. (Decreto 1981 de 2013, Artículo 12)*

A su turno, y en concordancia de lo anterior, el Artículo 2.3.2.2.5.114 de la norma en cita, establece la prohibición de establecer prácticas discriminatorias en la prestación del servicio público de aseo.

#### b) Áreas de Servicio Exclusivo:

Esta es una figura excepcional regulada por el Artículo 40 de la Ley 142 de 1994, en cuanto señala que *"Por motivos de interés social y con el propósito de que la cobertura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, saneamiento ambiental, distribución domiciliaria de gas combustible por red y distribución*



*domiciliaria de energía eléctrica, se pueda extender a las personas de menores ingresos, la entidad o entidades territoriales competentes, podrán establecer mediante invitación pública, áreas de servicio exclusivas, en las cuales podrá acordarse de que ninguna otra empresa de servicios públicos pueda ofrecer los mismos servicios en la misma área durante un tiempo determinado (...) La comisión de regulación respectiva (...) antes de que se abra una licitación que incluya estas cláusulas dentro de los contratos propuestos, verificará que ellas sean indispensables para asegurar la viabilidad financiera de la extensión de la cobertura a las personas de menores ingresos”.*

Como se observa, las áreas de servicio exclusivo, son excepcionales, no constituyen regla general en materia de servicios públicos, y tienen como efecto, establecer un monopolio de derecho en una zona de prestación territorial de un servicio público, e impedir la libertad de entrada de terceros prestadores diferentes de aquellos que resulten adjudicatarios de la concesión mediante contrato con la entidad territorial, así como una limitación permitida a la libertad de elección por parte de los usuarios del servicio.

En la actualidad, y según se puede consultar en la página web de la CRA [www.cra.gov.co](http://www.cra.gov.co), solo existen áreas de servicio exclusivo para la prestación del servicio público de aseo, constituidas en el Municipio de Yumbo, Valle del Cauca y en la ciudad de Bogotá, D.C.

### c) Prestación Estatal

Este esquema de prestación puede ser desarrollado con fundamento en dos supuestos normativos:

- (i) **Prestación Estatal propiamente dicha:** Supuesto contemplado en el Artículo 365 de la Constitución Política, que debe aprobarse mediante Ley aprobada por la mayoría de ambas cámaras legislativas, previa indemnización de quien resulte privado del ejercicio de la actividad lícita de prestación del servicio Público.
- (ii) **Prestación directa por los Municipios:** en los eventos previstos por el Artículo 6° de la Ley 142 de 1994, esto es,

*“Cuanto las características técnicas y económicas del servicio, y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, lo cual se entenderá que ocurre en los siguientes casos:”*

*6.1. Cuando, habiendo hecho los municipios invitación pública a las empresas de servicios públicos, no haya habido empresa alguna que se ofreciera a prestarlo;*

*6.2. Cuando, no habiendo empresas que se ofrecieran a prestar el servicio, y habiendo hecho los municipios invitación pública a otros municipios, al Departamento del cual hacen parte, a la Nación y a otras personas públicas o privadas para organizar una empresa de servicios públicos que lo preste, no haya habido una respuesta adecuada;*

*6.3. Cuando, aun habiendo empresas deseosas de prestar el servicio, haya estudios aprobados por el Superintendente que demuestren que los costos de prestación directa para el municipio serían inferiores a los de empresas interesadas, y que la calidad y atención para el usuario serían, por lo menos, iguales a las que tales empresas podrían ofrecer. Las Comisiones de Regulación establecerán las metodologías que permitan hacer comparables diferentes costos de prestación de servicios.*



6.4. Cuando los municipios asuman la prestación directa de un servicio público, la contabilidad general del municipio debe separarse de la que se lleve para la prestación del servicio; y si presta más de un servicio, la de cada uno debe ser independiente de la de los demás. Además, su contabilidad distinguirá entre los ingresos y gastos relacionados con dicha actividad, y las rentas tributarias o no tributarias que obtienen como autoridades políticas, de tal manera que la prestación de los servicios quede sometida a las mismas reglas que serían aplicables a otras entidades prestadoras de servicios públicos.

En el evento previsto en el inciso anterior, los municipios y sus autoridades quedarán sujetos, en lo que no sea incompatible con la Constitución o con la ley misma, a todo lo que esta Ley dispone para las empresas y sus administradores y, en especial, a las regulaciones de las Comisiones y al control, inspección, vigilancia y contribuciones de la Superintendencia de servicios públicos y de las Comisiones. Pero los concejos determinarán si se requiere una junta para que el municipio preste directamente los servicios y, en caso afirmativo, ésta estará compuesta como lo dispone el artículo 27 de esta ley.

Cuando un municipio preste en forma directa uno o más servicios públicos e incumpla las normas de calidad que las Comisiones de Regulación exijan de modo general, o suspenda el pago de sus obligaciones, o carezca de contabilidad adecuada después de dos años de entrar en vigencia esta Ley o, en fin, viole en forma grave las obligaciones que ella contiene, el Superintendente, en defensa de los usuarios y para proteger la salud y bienestar de la comunidad, además de sancionar los alcaldes y administradores, podrá invitar, previa consulta al comité respectivo, cuando ellos estén conformados, a una empresa de servicios públicos para que ésta asuma la prestación del servicio, e imponer una servidumbre sobre los bienes municipales necesarios, para que ésta pueda operar.

**De acuerdo con el artículo 336 de la Constitución Política, la autorización para que un municipio preste los servicios públicos en forma directa no se utilizará, en caso alguno, para constituir un monopolio de derecho."**

De esta forma, y en la medida en que el Municipio de Bugalagrande adelantó una convocatoria pública para la prestación del servicio de aseo, hoy adjudicada y en ejecución, no se satisfacen los supuestos del Artículo 6° antes transcrito.

**Así pues, para el Municipio de Bugalagrande, el régimen jurídico de prestación del servicio público de aseo es el de LIBRE COMPETENCIA.**

La Jurisprudencia misma en interpretación del Artículo 365 de la Constitución Política, ha señalado que los servicios públicos, **han dejado de ser un monopolio estatal**, y que por tal razón, uno de los cometidos de la función regulatoria del estado, es el de promover la competencia y evitar los abusos que de ella se presenten, tanto entre competidores públicos, como privados; para efectos de lo cual, ha señalado la Jurisprudencia:

*"Cabe recordar que el artículo 365 de la Carta Política hace alusión expresa a la función reguladora del Estado respecto de los servicios públicos.*

*Así, en primer término, la citada disposición superior, en concordancia con el artículo 1 ibídem, **prevé que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y que ellos han dejado de ser un monopolio estatal.** Esta última declaración ha de tenerse como una lógica respuesta a la complejidad de las necesidades de la vida moderna, que ha traído consigo los acelerados avances científicos y tecnológicos, a lo que se une el fenómeno de la masificación, eventos*



que indiscutiblemente, sin que se pueda perder de vista el carácter intervencionista del Estado en la economía y la dirección que respecto de ella le corresponde (art. 334 C.P.), han replanteado las modalidades de acción e injerencia oficial para lograr los fines del Estado (que tiene por objetivo primordial preservar la dignidad y los derechos de la persona humana) y, por contera, los conceptos de calidad de vida, bienestar social y servicio público”.

(...)

“La Jurisprudencia Constitucional ha venido adelantando un profundo análisis sobre la evolución de los servicios públicos domiciliarios a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, temática de la que se ocupa profusamente en los artículos 365, 367, 369, 370 y 48 Transitorio, en los que se advierte: (i) Una distinción entre función pública y servicios públicos, (ii) Una mayor precisión frente a la escogencia de un “nuevo servicio público” basado en un modelo competitivo “a la vez libre e intervenido por el Estado en su condición de director general de la economía”, (iii) Reserva de ley para la fijación de las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, entendidos como una especie dentro del género servicios públicos” en la que se fijará su prestación, cobertura, calidad, financiación, régimen tarifario, deberes y derechos de los usuarios, sistema de protección y participación democrática en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio, (iv) La consagración reguladora en cabeza del Presidente de la República como constitutiva de uno de los instrumentos más representativos y característicos de la Intervención del Estado, junto con el ejercicio de las funciones de control, inspección y vigilancia, (v) Regulación que, con sujeción a la ley, pretende asegurar su prestación eficiente, la concreción efectiva de las libertades económicas, contribuir con la realización de los fines del Restado social de derecho y la satisfacción de las necesidades colectivas, y por último (vi) Diferencia entre la Competencia regulativa y la reglamentaria atribuidas en forma separada al Presidente de la República.

(Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 29 de marzo de 2012, Rad. 11001032600020030006001 (25693), M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez – subrayado y resaltado son propios)

Lo anterior se encuentra en línea con lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley 142 de 1994, que señala:

“Las empresas de servicios públicos debidamente constituidas y organizadas no requieren permiso alguno para desarrollar su objeto social, pero para poder operar deberán obtener de las autoridades competentes, según sea el caso, las concesiones, permisos y licencias de que tratan los artículos 25 (concesiones y permisos ambientales y sanitarios) y 26 (Permisos Municipales sobre planeación urbana, circulación y tránsito, uso del espacio público, seguridad y tranquilidad ciudadanas) de esta Ley, según la naturaleza de sus actividades”.

Y a su turno, el inciso final del artículo 26 ibídem, señala:

“Las autoridades municipales en ningún caso podrán negar o condicionar a las empresas de servicios públicos las licencias o permisos para cuya expedición fueren competentes conforme a la ley, por razones que hayan debido ser consideradas por otras autoridades competentes para el otorgamiento de permisos, licencias o concesiones, ni para favorecer monopolios o limitar la competencia.”

Sobre el particular, es pertinente señalar que los artículos 128 y siguientes de la Ley 142 de 1994, en concordancia de las previsiones del Artículo 2.3.2.2.4.2.112 del Decreto 1077



de 2015 y las Resoluciones CRA 376 de 2006 y CRA 778 de 2016 regulan lo pertinente a la vinculación contractual de los usuarios con las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios.

Hechas las anteriores precisiones, conviene entonces puntualizar varias cosas:

- a. Que como ya se indicó líneas atrás, la propiedad del catastro de usuarios y las bases de datos del servicio de aseo, eran del Municipio de Bugalagrande, en virtud de la cláusula décimo cuarta del contrato de Concesión No. 594 de 2008 suscrito con PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P., en virtud de la figura de reversión expresamente contemplada en dicho acuerdo, por lo que en virtud de dicha titularidad, el Municipio NO se apropió arbitrariamente de tales bases de datos, por cuanto ya le pertenecían, ni de los usuarios.
- b. Que el Municipio no garantizó la vinculación a la nueva sociedad constituida como resultado del proceso de selección, de usuarios, por cuanto no son bienes, sino únicamente de las bases de datos de los mismos, como un bien afecto a la prestación del servicio.
- c. Que de conformidad con los artículos 128 y 129 de la Ley 142 de 1994, la vinculación de los usuarios a una empresa prestadora del servicio público de aseo se perfecciona mediante el contrato de condiciones uniformes, el cual existe siempre que la empresa esté en disposición o preste materialmente el servicio; razón por la cual, si este momento los usuarios se encuentran en su totalidad vinculados con BUGALAGRANDE LIMPIA S.A.S. E.S.P., es porque el anterior prestador voluntariamente cesó sus operaciones.
- d. Que en un marco de libre competencia económica, cualquier empresa prestadora del servicio público de aseo desee ofertar su servicio y efectuar su prestación en el Municipio de Bugalagrande, puede hacerlo en ese marco de libre competencia, para lo cual, no requiere permisos o autorizaciones Municipales, sino únicamente el cumplimiento de los requisitos formales y materiales que son objeto de vigilancia y control por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y demás que apliquen conforme a la normativa vigente, sin que el municipio tenga facultad, material o jurídica alguna para impedirlo, restringirlo o limitarlo.
- e. Que para efectuar la vinculación de usuarios, cualquier competidor tiene el derecho de capturar a tales requirentes del servicio por las vías establecidas en el Artículo 2.3.2.2.4.2.110 del Decreto 1077 de 2015, aspecto sobre el cual el Municipio no tiene injerencia alguna, pues se encuentra bajo la órbita de control privativo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- f. Que de ningún documento, ni de la estructura misma del proceso de selección, se puede colegir que la intención del Municipio haya sido constituir un área exclusiva de prestación – ASE, en los términos del parágrafo del artículo 40 de la Ley 142 de 1994, toda vez que en Bugalagrande, existe libertad de entrada para cualquier prestador que esté interesado en ofertar el servicio público de aseo, y la administración Municipal, no ha dispuesto ninguna medida tendiente a impedir dicha competencia, ni que los usuarios ejerzan su libre derecho a elección de prestador previsto en el artículo 9 ibídem, siempre que haya cualquier interesado en prestar el servicio; puntualizando que el actor no ha allegado ninguna prueba que demuestre sus conjeturas sobre el particular.
- g. Que el régimen de libre competencia, como régimen general de prestación del servicio público de aseo en los términos ya explicados, **no impide de manera alguna que los Municipios inviten a empresas a contratar su prestación**, bajo diferentes figuras, en cumplimiento de los preceptos del artículo 5 y 6 de la Ley 142 de 1994 y las reglas de contratación reglamentadas por la CRA que, de ser cierto lo afirmado por el actor, en cuanto que los Municipios no pudieran contratar la



prestación del servicio en un marco de libre competencia, implicaría que dichas normas serían absolutamente inocuas y no deberían existir, lo que contradice su propia existencia.

Baste para resumir estos comentarios, señor Juez, preguntarse entonces si, de no haber efectuado esta contratación el Municipio, y dado que el anterior prestador se retiró del municipio voluntariamente el día 31 de diciembre de 2018 al vencimiento de su contrato ¿Qué hubiera ocurrido?, ¿Cómo habría cumplido el ente territorial con su obligación de ASEGURAR la prestación del servicio conforme el artículo 5 de la Ley 142 de 1994? ¿Cuál sería la situación ambiental y sanitaria del Municipio?

Antes por el contrario, el proceso de contratación lo que logró fue garantizar dicha continuidad, constituyendo una empresa prestadora que cumpla el cometido y deber del ente territorial, ante el evidente retiro del anterior prestador, que posteriormente se materializó y que si hubiera causado una emergencia en el Municipio, preocupación que fue atendida oportunamente por el Municipio mediante la Convocatoria pública No. 094 de 2018, y que era razonable y ameritaba la contratación, en la medida en que, el anterior prestador no manifestó interés alguno en continuar prestando el servicio ni en participar en el proceso de selección, lo que trasladaba la responsabilidad de su aseguramiento en los términos de ley, al alcalde Municipal, que procedió con un esquema contractual habitual en la dinámica de los servicios públicos a nivel nacional.

Además, es pertinente advertir que, contrario a lo afirmado por el accionante, en el caso de las sanciones impuestas a la Alcaldía de Bogotá, la EAAB E.S.P., la UAESP y otras entidades y funcionarios del Distrito Capital, por parte de la SIC, por violación del régimen de libre competencia, fueron consecuencia de hechos, conductas y circunstancias sustancialmente diferentes y nada comparables con las ocurridas con la convocatoria pública No. 094 de 2018 del Municipio de Bugalagrande, tal y como se puede observar de las resoluciones que pueden ser solicitadas a la Superintendencia de Industria y Comercio, las más importantes de las cuales me permitiré sintetizar a continuación en un cuadro comparativo, para la mejor ilustración del despacho:

**Comparativo caso Bogotá/2012 – Bugalagrande 2018 (Régimen de competencia en la prestación del servicio público de aseo:**

Caso Bogotá – año 2012	Convocatoria pública No. 094/2018 Municipio de Bugalagrande, Valle
La Alcaldía Mayor de Bogotá expide el Decreto 564 de 2012, como acto administrativo de carácter general, que contiene normas tendientes a limitar la libre competencia económica – No existe un proceso de contratación.	Existe un proceso público de contratación – Convocatoria pública No. 094 de 2018, regido por la Ley 142 de 1994 y los esquemas específicos de contratación de la Resolución CRA 151 de 2001.
Sin mediar proceso de contratación, y mediante conductas violatorias de la libre competencia, la Alcaldía de Bogotá, asignó la prestación del servicio público de aseo a la EAAB E.S.P., empresa pública de carácter distrital, excluyendo a otros interesados en prestar el servicio	En la convocatoria pública No. 094 de 2018, se previó la participación de cuantos oferentes estuvieran interesados, y fue adjudicada en proceso público de selección.
Mediante el Decreto expedido por la Administración, se prohibió el acceso al relleno sanitario Doña Juana, a cualquier empresa prestadora no autorizada por el	El Municipio de Bugalagrande no tiene injerencia en la disposición final de los residuos, ni puede adoptar medida alguna tendiente a que terceros operadores de los



<p>Distrito o la EAAB, impidiendo así que cualquier tercero interesado en la prestación, pudiera efectuar la disposición final de los recursos, con motivo de lo cual, otras empresas prestadoras, no pudieron prestar el servicio en las calles, pues no podían dejar los residuos en los camiones, ni se disponía de otro sitio de disposición final apto para recibir 6000 Ton./día, puntualizando que el distrito capital era titular y dueño del relleno sanitario, por lo que aprovechó dicha ventaja para impedir la competencia. El relleno sanitario fue materialmente cerrado el día 17 de diciembre de 2012 a las 23:59 p.m.</p>	<p>rellenos sanitarios se abstengan de recibir residuos de ningún prestador, o admitan al adjudicatario con exclusividad.</p>
<p>Mediante el Decreto expedido por la Administración, se prohibió el acceso al servicio de facturación conjunta del servicio de aseo, y en consecuencia, su recaudo y acceso a tarifas, a cualquier empresa prestadora no autorizada por el Distrito o la EAAB, impidiendo así que cualquier tercero interesado en la prestación, pudiera cobrar sus servicios, con motivo de lo cual, otras empresas prestadoras, quedaron privadas de acceder a los recursos necesarios para sostenibilidad del servicio, puntualizando que el distrito capital es dueño de la EAAB E.S.P. y accionista mayoritario de CODENSA, únicas empresas con capacidad material de prestar la facturación conjunta, posición de dominio que fue aprovechada por el Distrito para imponer la limitación.</p>	<p>El Municipio de Bugalagrande no tiene injerencia en la facturación conjunta del servicio de aseo, ni puede adoptar medida alguna tendiente a que los facturadores conjuntos se abstengan de prestar sus servicios a cualquier prestador, o lo presten al adjudicatario con exclusividad.</p>
<p>El decreto expedido por la administración exigió, como requisito para que cualquier empresa prestara el servicio público de aseo en Bogotá, contar con permiso o contrato con la administración o con la EAAB.</p>	<p>En el Municipio de Bugalagrande, cualquier prestador del servicio de aseo puede ofertar sus servicios con sujeción a las reglas de libre competencia del régimen de los servicios públicos y el Decreto 1077 de 2015.</p>
<p>Se demostró que la administración Distrital, a través de la EAAB, premeditó y preparó la prestación del servicio a través de dicha empresa, a fin de asumir el servicio en detrimento de cualquier otro prestador, creando una unidad de negocio mediante una reforma ilegal a los estatutos sociales que ya fue declarada NULA, e incurriendo en inducción a la ruptura contractual de los trabajadores de las empresas.</p>	<p>El Municipio de Bugalagrande no ha oficiado como prestador, y la selección de socios estratégicos, se dio por un proceso público.</p>
<p>El Distrito Capital y sus funcionarios efectuaron una campaña masiva en medios de comunicación, de desprestigio en contra de los anteriores prestadores del servicio</p>	<p>El Municipio de Bugalagrande, no ha efectuado pronunciamiento alguno relacionado con el anterior prestador del servicio.</p>



público de aseo, afectando su imagen y el reconocimiento del público.	
El Distrito Capital adoptó medidas policivas de intimidación, mediante la ubicación de uniformados en las instalaciones de los anteriores prestadores, para disuadirlos de continuar prestando el servicio o movilizar los vehículos fuera de la base de operaciones.	El Municipio de Bugalagrande no ha adoptado medida cohectiva alguna en contra del anterior prestador del servicio público de aseo.
El catastro de usuarios era objeto de reversión en los contratos de concesión anteriores al esquema implementado por el Distrito, y fue trasladado a la EAAB como nuevo prestador – Aspecto que según se evidencia en las resoluciones de la SIC, no fue siquiera debatido en el proceso, por tratarse de un asunto contractual inherente a la cláusula de reversión, que no se consideró por la entidad como violatorio de la libre competencia, ni argumentado por los anteriores prestadores, inclusive, en las sentencias de arbitramento y judiciales que resolvieron las controversias contractuales, se declaró la legalidad de la cláusula de reversión en cuanto a los catastros de usuarios -	El catastro de usuarios, era objeto de reversión en el contrato de concesión No. 594 de 2008, cláusula No. 14.

Como se observa, el único punto común entre la situación de Bogotá – 2012 y Bugalagrande – 2018, es la cláusula de reversión del catastro de usuarios, tema que no fue tratado por la SIC en las resoluciones sancionatorias por libre competencia, en tanto que los demás fundamentos de las mismas, no son en absoluto comparables, como para que dicho antecedente pueda ser tenido como sustento del análisis de la ilegalidad y nulidad pretendidas por el accionante en el presente proceso.

Lo anterior, adicionalmente porque las principales medidas adoptadas por las autoridades de Bogotá como limitantes de la libre competencia, consistieron en el cierre del relleno sanitario y de la facturación conjunta, elementos sin los que ningún operador del servicio público de aseo puede operar, y que lo hizo el Distrito aprovechando su situación de privilegio como propietario del sitio de disposición final, de una de las empresas de facturación EAAB E.S.P. y como socio mayoritario de CODENSA S.A. E.S.P., por vía de un decreto distrital, es decir como auto de autoridad – ninguna de las cuales podría ser siquiera adoptada por el Municipio de Bugalagrande, no obstante la evidente ilegalidad de las mismas, sino además por cuanto materialmente no tiene control alguno sobre los sitios de disposición final, ni sobre las empresas prestadoras del servicio de facturación conjunta.

Por tal razón, la comparación de la situación del servicio de aseo entre nuestro Municipio y la ciudad de Bogotá, comporta un imposible fáctico y jurídico, toda vez que no existen elementos de identidad entre ambas situaciones.

En relación con la supuesta falta de claridad tarifaria, tal y como ya se ha explicado, el contrato suscrito, en la medida en que consiste en un contrato societario, y no en un contrato de concesión u operación del servicio público de aseo, no es susceptible de la aplicación de los parámetros de la tarifa contractual previstos en el parágrafo primero del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, en consecuencia, el esquema tarifario es el regulatorio nacional, establecido por la CRA mediante la Resolución No. 720 de 2015.



Este aspecto es absolutamente claro en el pliego de condiciones cuyo numeral 8.4.3. al establecer la ponderación aplicable al descuento tarifario a ofertar por los proponentes, indica con claridad que dicho descuento "... corresponde a un descuento del 10% sobre las actuales tarifas aplicadas en el Municipio conforme a las metodologías trazadas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y saneamiento Básico – CRA.(...) descuento aplicado sobre los componentes de injerencia directa del prestador, tales como el Costo de comercialización, el Costo de Barrido y limpieza y el Costo de recolección y transporte, toda vez que componentes como el aprovechamiento o la disposición final, que son prestados por terceros, no podrían afectarse con dicho descuento tarifario.

Sobre este particular, en relación con las afirmaciones contenidas en la pág. 39 de la demanda, es pertinente señalar que la duda planteada acerca de si el marco tarifario aplicable es el de la Resolución CRA 720 de 2015, o la Resolución CRA 351 de 2005, es absolutamente infundada, toda vez que ésta última perdió expresa vigencia para municipios de más de 5000 usuarios, a partir del 1° de enero de 2016, conforme lo expresamente previsto por el parágrafo del artículo 76 de la Resolución CRA 720 de 2015, con lo que sería materialmente posible brindar ultractividad a dicha norma en la forma sugerida por el accionante.

Adicionalmente el mismo numeral del pliego, renglón seguido, es claro al señalar que "(...) la estructuración de tarifas a cobrar al usuario final se ceñirá en un todo a la normatividad que para tal fin haya expedido la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA".

Valga decir, que de la revisión de la metodología CRA No. 720 de 2015, y su aplicación, se desprende que los supuestos trasladados a los usuarios, del valor del descuento otorgado – lo que es un contrasentido – y la asunción del aporte económico del Municipio a la conformación accionaria de la nueva sociedad, no se contemplan en ningún ítem metodológico, por lo que tal riesgo resulta prácticamente inexistente, salvo que la nueva empresa – con participación del Municipio - actuara de mala fe, por lo que el efecto económico de ello claramente deberá ser asumido por los accionistas oferentes, con cargo a su utilidad durante el ejercicio, y de ninguna forma aplicados a las tarifas, lo que comportaría la activación de los mecanismos de control municipal y de la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios, así como efectos jurídicos diferentes al prestador.

De manera tal, que la supuesta *indefinición* o *falta de claridad* en cuanto a la tarifa aplicable señalada por el actor, no pasa de ser una mera conjetura, sin ningún sustento real, y un asunto claramente definido en el pliego de condiciones.

Por otro lado, en cuanto a la pretendida *"insuficiencia del objeto de la licitación Pública para satisfacer los derechos de los usuarios"*, alegada por el accionante, y referente a los componentes del CLUS (Costo de limpieza Urbana), cabe señalar que ellas están incluidas en el proceso de selección y serán a cargo de la nueva empresa, en la medida en que, como se explicó, la metodología tarifaria será la contenida en la Resolución CRA No. 720 de 2015, que las incluye con sujeción al PLAN DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SOLIDOS PGIRS, expedido por el Municipio mediante acto administrativo.

Así pues, es impreciso señalar que del proceso de selección – que no es una licitación – depende la ejecución de dichas actividades, sino que su garantía depende de la inclusión de las mismas en el PGIRS municipal, una vez lo cual, deberán ser ejecutadas por el nuevo prestador, tal y como ordena la citada resolución.

De esta forma, en la medida en que la determinación de necesidades de servicio del componente CLUS dependen normativamente del PGIRS y no de los procesos licitatorios, basta con señalar que la mera aplicación de la metodología tarifaria prevista en la Resolución CRA 720 de 2015, garantiza la prestación de los servicios CLUS, siempre que el Municipio los incluya en debida forma en el PGIRS.



Lo anterior además, por cuanto su forzosa prestación no es un asunto contractual, sino regulatorio de orden nacional, lo cual no corresponde a un *olvido* de la administración, sino a una consecuencia y efecto natural del proceso de selección y muy especialmente, de la aplicación de la metodología tarifaria, para lo cual, se reitera, basta la mera lectura de las definiciones y alcance de los componentes CLUS, en el decreto 1077 de 2015, artículo 2.3.2.2.2.6.66 y ss. y la Resolución CRA 720 de 2015, cuyo artículo 15, define el CLUS como *“la suma del costo mensual de poda de árboles, de corte de césped, de lavado de áreas públicas, limpieza de playas y de instalación de cestas dentro del perímetro urbano (...), y en su parágrafos 1 y 3 respectivamente dispone que:*

***“PARAGRAFO 1.- Los árboles a intervenir (unidades), las áreas verdes objeto de corte (m2), las áreas públicas objeto de lavado (m2), las playas objeto de limpieza (km) y las cestas a instalar (unidades),corresponderán a las definidas en el Programa para la prestación del servicio de Aseo, con base en lo establecido en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS)***

(...)

***PARAGRAFO 3.- Las labores de limpieza urbana son responsabilidad de los prestadores del servicio público de aseo de no aprovechables en el APS [Area de Prestación del Servicio] donde realicen las actividades de recolección y transporte”.***

*(Subrayado y resaltado es propio)*

De esta forma, y contrario al criterio del actor, no es en absoluto necesario reproducir en el texto del proceso de selección, el contenido de una norma imperativa, textual y nacional como la Resolución CRA No. 720 de 2015, máxime en cuanto su aplicación ha quedado absolutamente clara en el pliego de condiciones, con lo que, de suyo, queda inmersa y obligatoria la realización de las actividades del componente CLUS, con sujeción al PGIRS municipal.

Ahora bien, frente a los reproches efectuados por el actor al proceso de selección que se observan en la página 33 de la demanda, se hacen las siguientes manifestaciones:

Al 1.1.- Tal y como se observa en la página del SECOP, los estudios previos y proyecto de pliego de condiciones fueron publicados desde el 24 de septiembre de 2018, mientras que la adjudicación se llevó a cabo el 8 de noviembre de 2018, esto es, un mes y medio después de la publicación inicial, tiempo que se considera suficiente y adecuado para un proceso de esta naturaleza en cualquier municipio del país equiparable a Bugalagrande, de tal suerte que el tiempo no era necesariamente ajustado para la presentación de propuestas, y además debía prever el tiempo necesario para el montaje y puesta en marcha de la nueva empresa, teniendo en cuenta el inicio de operaciones, previsto para el 1° de enero de 2019.

A los núm. 1.2., 1.3., 1.5. y 1.6 - Revisados los requisitos mínimos habilitantes y ponderables para acceder a la contratación, no se evidencia que los mismos pudieran ser cumplidos por una sola empresa prestadora, dado que por la magnitud y necesidades del municipio, existen en el país, muchos oferentes que bien podrían cumplir tales requisitos, bastando para el efecto citar operadores de ciudades capitales, tales como ASEO CAPITAL, INTERASEO, CIUDAD LIMPIA, LIME, PROMOAMBIENTAL, PROACTIVA, etc., por lo que dicha afirmación improbadada del accionante, resulta tendenciosa y cohrtraria a la realidad.

Incluso, debe hacerse notar que se incluyeron como criterios de ponderación, los relacionados con la existencia de multas o sanciones, para la asignación de puntaje, criterio que garantiza la objetividad de la sanción, en la medida en que premió oferentes que demostraran menor reincidencia sancionatoria, y en consecuencia mayor nivel de



cumplimiento como operadores de servicio, y castigaba el puntaje de aquellos que podían tener mayor cantidad de sanciones; aspecto que resultaba aleatorio, pues es sabido que la información sobre multas y sanciones de las entidades públicas es de carácter confidencial y no de consulta pública, como para llegar a señalar que la selección del contratista fue direccionada por este tipo de criterios.

**Al 1.4.-** Es una interpretación personal y subjetiva del actor, en la medida en que el requisito formal de firma de la garantía de seriedad de la oferta, es un requisito subsanable, como ampliaremos a continuación.

**Al 1.7.-** Teniendo en cuenta que la estructura de contratación no es la de un concurso de méritos, los criterios de idoneidad, experiencia y capacidad, eran habilitantes y no ponderables.

Nótese además, Señor Juez que la imputación o cargo imputado por el actor en el punto No. 3, visible a folio 38 de la demanda, resulta contradictoria con sus propios cargos de violación señalados en su acción, puntos atrás, lo que demuestra total incoherencia en la fundamentación jurídica de la demanda, toda vez que aquí imputa al Municipio una supuesta intención de eludir la licitación pública para generar menor publicidad a los procesos de selección, a pesar de que la columna vertebral de los demás cargos imputados, es precisamente que el Municipio de Bugalagrande, en su criterio, haya acudido a la regulación procedimental de la licitación pública en el presente proceso, lo que se hizo, ya se explicó con ánimo garantista y de mayor publicidad y transparencia ante el vacío normativo de la Resolución CRA 151 DE 2001, con lo que no queda claro si lo que reprocha el demandante es no haber sometido el proceso de selección a las reglas de licitación, o por el contrario haber aplicado dichas reglas, lo que, al parecer, en ambos casos le parece motivo de nulidad al accionante, sin entenderse entonces cual, a su criterio, sería el procedimiento adecuado para este tipo de contrataciones, pues a su parecer, ninguno es adecuado o suficiente.

4. En cuanto a la **"VULNERACIÓN GRAVE DE LOS PRINCIPIOS DE CONTRATACIÓN ESTABLECIDOS EN LA LEY 80 DE 1993 Y LA LEY 142 DE 1994 Y LAS REGLAS PROPIAS CONTENIDAS EN LOS PLIEGOS DE CONDICIONES EN POR (SIC) LA EXPEDICIÓN DE LAS (SIC) RESOLUCIÓN 957 DE 2018 QUE ORDENA LA APERTURA DEL PROCESO No. 094- 2018 Y LA RESOLUCIÓN No. 1110 DEL MISMO AÑO QUE ADJUDICA A LA UNION TEMPORA BUGALAGRANDE EL CONTRATO"**.

En relación con las afirmaciones insertas por el demandante, en el punto No. 1 de este cargo, consideramos señor Juez que la respuesta y defensa frente a las mismas, relacionadas con el régimen de contratación aplicable al proceso de selección, han quedado plena y suficientemente expuestas en anteriores páginas, por lo que en relación con esta imputación, nos permitimos reiterar lo ya mencionado en el texto de la presente contestación de demanda, toda vez que en este punto, lo que se observa es a su vez repetición de lo ya dicho en la propia demanda e incluso la transcripción de varios textos del accionante a los que ya se ha dado puntual respuesta.

No obstante, cabe señalar que la norma en que sustenta el demandante la presunta ilegalidad motivo de nulidad por la presunta inaplicación de las previsiones del artículo 1.3.5.5. de la Resolución CRA 151 de 2001, (erróneamente citada como Art. 1.3.5.3. – ver pág. 34 de la demanda), fue declarada NULA por el consejo de estado mediante Sentencia del 5 de marzo de 2008, Exp. 20409 C.P. Dr. Ramiro Saavedra Becerra, por lo que no podría ser una norma cuyo incumplimiento se pueda reclamar por esta vía procesal.

En cuanto al cuadro de análisis de supuestos requisitos incumplidos en el proceso de selección, es pertinente señalar:



150

- Que los estudios previos son claros de fondo de las necesidades de la contratación y el régimen aplicable, todo lo cual consta no solo en su texto, sino en la convocatoria y pliegos de condiciones.
- La pretendida ambigüedad del pliego es inexistente, tal y como se explicó líneas atrás, en cuanto la necesidad a satisfacer se encontraba completa y debidamente descrita, y se materializó con la salida voluntaria del anterior prestador del servicio.
- El objeto a contratar era absolutamente claro, pues consistía en la conformación de una sociedad para la prestación del servicio público de aseo que, siguiendo las reglas de metodología tarifaria establecidas por la CRA, no requería elaboración de estudio tarifario previo, valoración de activos o similares, toda vez que estas responsabilidades no son inherentes a este tipo de contratos societarios, no existe fundamento para la exigencia de este requisito propio de la conjetura del accionante.
- La modalidad del proceso de selección tal y como se ha explicado ampliamente, era el régimen especial de la Resolución CRA 151 DE 2001, que ante sus vacíos normativos y procedimentales, fue armonizado con reglas del estatuto general de contratación estatal por aplicación analógica.
- El valor estimado del contrato, corresponde al capital exigido para la constitución de la sociedad, que se plasmó con claridad en el pliego de condiciones, esto es la suma de CUATROCIENTOS MILLONES DE PESOS MCTE (\$400.000.000,00), conforme el numeral 1.1. del pliego de condiciones.
- Los criterios para la selección de la oferta mas favorable se encuentran claramente establecidos en el pliego de condiciones, numeral 8.4., sin que explique el actor en que consiste la supuesta ambigüedad de los mismos, toda vez que no ofrecen ninguna duda o posibilidad de interpretación, diferente al sentido literal del texto del pliego.
- Teniendo en cuenta que se trata de un contrato societario, la regulación comercial aplicable, y la propia de los seguros, no contemplan garantías a constituirse entre socios, razón por la cual, no se contemplaron estos esquemas de garantía en la estructura contractual.
- El Municipio respondió a todas las solicitudes efectuadas por los interesados y que fueron presentadas oportunamente, sin estar obligado a responder ni ampliar términos de debate sobre pliegos o adendas con motivo de observaciones extemporáneas al cronograma, como las que señala con insistencia el actor, pues ello implicaría desconocer la propia regla del pliego, que conforme ha señalado el Consejo de Estado, se ampara en principios de permanencia e inmutabilidad.

Cabe señalar además, que ninguno de los observantes era proponente, por lo que sería erróneo sugerir que alguna de las observaciones presentadas fuera decisiva en la intervención de otros posibles oferentes en el proceso de selección, o que existiera vulneración de los principios de igualdad y competencia en favor del proponente adjudicatario.

- Dado el régimen de selección aplicable a la convocatoria, el Registro Único de Proponentes no es obligatorio, no existe norma que así lo exija, por lo que no se consideró necesaria su exigencia, máxime en cuanto los requisitos de experiencia y capacidad de los prestadores de servicios públicos pueden ser fácilmente verificados a través de su entidad natural de control que es la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, toda vez que, como se ha explicado según el régimen de los servicios públicos domiciliarios, en particular



el servicio de aseo no necesariamente requiere de contratos para ser prestado en los regímenes de libre competencia, por lo que no necesariamente debe constar en el RUPS.

Debe puntualizarse así mismo que el otorgamiento y materialización del descuento tarifario no lo materializa la unión temporal oferente, sino el prestador del servicio constituido con motivo del proceso de selección – recuérdese que se trata de un contrato societario – y que los descuentos tarifarios únicamente pueden ser efectuados por los prestadores, siendo claro, por la estructura del contrato, que no era la unión temporal la prestadora del servicio de aseo, sino que ésta se constituía, por lo miembros de dicha U.T. junto con el Municipio, y que dicho convenio temporal era únicamente el vehículo de presentación de la propuesta, en tanto que la ejecución de los servicios, según el objeto del proceso de selección, corresponde a la empresa constituida como resultado del mismo, de tal suerte que las afirmaciones así efectuadas por el actor no corresponden al proceso de selección ni a su objeto, y se tornan infundadas.

De manera pues que ni la UT prestaría el servicio de aseo – que lo haría la sociedad resultante, ni tampoco constituiría la sociedad como accionista, sino que esta sería constituida por los miembros de la UT, por lo que la discusión así formulada por el actor, desconoce los preceptos contenidos en el pliego de condiciones y el sentido y objeto del proceso mismo de selección; debiendo hacerse notar que la propia conformación de la UT oferente, se presenta con el objeto de participar sus integrantes en el proceso de selección y no se hacerla socia como persona jurídica independiente, de la nueva sociedad, ni de constituir esta forma asociativa en un prestador del servicio, lo que está prohibido por la ley.

Sobre este particular, ya obra en el proceso el contrato societario suscrito para la conformación de la sociedad BUGALAGRANDE LIMPIA S.A.S. E.S.P., y su composición accionaria y cámara de comercio, en que consta la calidad de accionistas de cada uno de los oferentes miembros de la UT que se reitera, se presenta como un vehículo de participación en el proceso de selección, para efectos de aplicar los principios de solidaridad entre los miembros del grupo oferente, pero que al resultar adjudicataria, desaparece para permitir que sus miembros se hagan socios dentro del contrato resultante de la adjudicación.

Tampoco se explica ni prueba en la demanda, el motivo por el cual el actor considera que el oferente adjudicatario presuntamente incumple los indicadores financieros fijados en el pliego de condiciones, el análisis de indicadores se realizó acorde con las normas NIIF.

##### **5. En cuanto al "GRAVE INCUMPLIMIENTO Y AUSENCIA REAL DE EVALUACIÓN DE LA PROPUESTA ENTREGADA POR EL UNICO OFERENTE".**

Refiere el demandante en este aparte, la situación que consta en el acta de adjudicación de la convocatoria pública No. 094 de 2018, donde se evidenció que el oferente aportó la póliza de garantía de seriedad de la propuesta, no obstante, lo cual, no firmó dicho documento al momento de la presentación de la oferta, situación que fue subsanada durante la audiencia y antes de la adjudicación, en relación con lo cual, es necesario señalar lo siguiente:

Si bien la garantía de seriedad de la propuesta debe ser firmada por el oferente, la omisión de dicha suscripción, no constituye causal de rechazo de la propuesta, entre otras por las siguientes razones:

- Por no ser una causal expresa de rechazo de la propuesta, conforme el numeral 4.11. del pliego de condiciones.
- Porque la ausencia de la firma del oferente, no invalida el contrato de seguro que se contiene en la póliza, toda vez que las condiciones del amparo, son claras



en su texto, y el compromiso de amparo de la aseguradora queda perfeccionado mediante la expedición misma de la póliza, en tanto que la aceptación de dichas condiciones y de la garantía en si por el asegurado, se entiende dada mediante la entrega y presentación de la garantía al proceso de selección.

Sobre este aspecto, debe puntualizarse que el contrato de seguro es un contrato consensual, según las luces del artículo 1036 del Código de Comercio, por lo que no requiere firma, y ni siquiera constar por escrito, lo que es concordante con el Artículo 1046 de la misma norma, que permite la prueba de confesión para comprobar la existencia del contrato, en tanto que en su inciso segundo parte final, establece con total claridad que, para los efectos probatorios del seguro, el asegurador deb emitir la correspondiente póliza "... que deberá redactarse en castellano y firmarse por el asegurador", documento que así expedido, presta mérito ejecutivo, en los términos del artículo 1052 del mismo estatuto.

En consecuencia, la firma del tomador NO ES UN ELEMENTO ESENCIAL NI SUSTANCIAL del contrato de seguro, según las normas adjetivas ya explicadas, y su ausencia no limitan la eficacia del seguro, ni su existencia, ni su mérito ejecutivo, por lo que, dicha ausencia advertida en el documento, no comporta ausencia de garantía de seriedad de la oferta, no comprometen el interés asegurable ni el interés requerido por la convocante en el proceso de selección.

- Porque el parágrafo 1° del Artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 establece que "La ausencia o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente **no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación (...)**"

Sobre el particular, debe recordarse que la garantía de seriedad de la propuesta fue allegada, y cumplía como ya se explicó, los requisitos sustanciales de la ley comercial, que no exigen firma del tomador, por lo que no podría tratarse de un documento necesario para la comparación de ofertas ni un requisito insubsanable.

- Porque en el presente caso, el parágrafo 3° del mismo artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018, lo que sanciona expresamente con el rechazo de la propuesta con insubsanabilidad, es "la no entrega de la garantía de seriedad junto con la propuesta (...)" lo que no ocurrió en el presente caso, en que la póliza se entregó, faltando únicamente un requisito sustancial que no limitaba ni su eficacia ni su validez.

Por las anteriores razones, es claro que la ausencia de firma de la póliza de garantía de seriedad de la oferta, no es una causal de rechazo de la misma, podía ser subsanada antes de la adjudicación, y dicha subsanación no comporta de manera alguna la nulidad del proceso de selección o de la decisión de adjudicación.

#### IV. EXCEPCIONES.

##### EXCEPCIONES PREVIAS

##### 1. INEPTA DEMANDA POR INTERPONER LA ACCION EQUIVOCADA.

Señor Juez, el 8 de noviembre de 2018 el Alcalde del Municipio de Bugalagrande-Valle expidió la Resolución No. 1110 "POR EL CUAL SE ADJUDICA UNA CONTRATACIÓN



PARA EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE VALLE DEL CAUCA", en la cual se determinó Adjudicar a la UNIÓN TEMPORAL BUGALAGRANDE LIMPIA, el proceso de concurrencia de oferentes No. 094-2018 de octubre 9 de 2018, cuyo objeto es "SELECCIÓN DE LOS SOCIOS ESTRATEGICOS QUE CONFORMARAN CON EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE. UNA EMPRESA PRESTADORA DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS COMPONENTES DE BARRIDO Y LIMPIEZA DE VÍAS Y ÁREAS PÚBLICAS, RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE, DISPOSICION FINAL, APROVECHAMIENTO Y GESTIÓN COMERCIAL EN EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE -VALLE"; y el 13 de noviembre de 2018, el Municipio de Bugalagrande-Valle celebró Contrato Societario mediante documento privado donde se constituyó la empresa Bugalagrande Limpia S.A.S. ESP, el cual fue inscrito en el Registro Mercantil en la Cámara de Comercio de Cali el día 20 de noviembre de 2018, bajo el número 18526 del libro IX, Constituyéndose de manera legal BUGALAGRANDE LIMPIA S.A.S. ESP.

De tal forma, que, para la fecha de la presentación de la demanda, noviembre 26 de 2018; ya existía el contrato de sociedad, el cual fue inscrito en el Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Cali el día 20 de noviembre de 2018, bajo el número 18526 del libro IX, Constituyéndose de manera legal BUGALAGRANDE LIMPIA S.A.S. ESP.

El Demandante solicita la nulidad absoluta de la Resolución No. 957 del 9 de octubre de 2018 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA APERTURA DE PROCESO DE CONCURRENCIA DE OFERENTES Y PUBLICACIÓN DEL PLIEGO DE CONDICIONES PARA LA SELECCIÓN OBJETIVA DE UN CONTRATISTA PARA LA EJECUCIÓN DE UN CONTRATO", el cual es un **ACTO DE TRAMITE**; además de otros actos previos a la Resolución No. 957 del 9 de octubre de 2018 como son los estudios previos, estudios del sector, proyecto de pliego de condiciones que son **ACTOS DE TRAMITE**; además solicita la nulidad absoluta de actos posteriores a la Resolución No. 957 del 9 de octubre de 2018, como son el pliego de condiciones, el informe de evaluación que son **ACTOS DE TRAMITE**, todos estos actos de tramite conllevaron a la expedición de la Resolución No. 1110 del 8 de Noviembre de 2018 "POR EL CUAL SE ADJUDICA UNA CONTRATACIÓN PARA EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE VALLE DEL CAUCA", acto de adjudicación que pone fin al proceso de selección de concurrencia de oferentes No. 094-2018 de octubre 9 de 2018, cuyo objeto es "SELECCIÓN DE LOS SOCIOS ESTRATEGICOS QUE CONFORMARAN CON EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE. UNA EMPRESA PRESTADORA DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS COMPONENTES DE BARRIDO Y LIMPIEZA DE VÍAS Y ÁREAS PÚBLICAS, RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE, DISPOSICION FINAL, APROVECHAMIENTO Y GESTIÓN COMERCIAL EN EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE -VALLE", y del cual el demandante solicita también la nulidad absoluta, e incluso el demandante solicita la nulidad del contrato.

Es necesario mencionar que la norma hace una distinción entre **ACTOS ADMINISTRATIVOS DEFINITIVOS Y LOS ACTOS DE TRÁMITE**. Los primeros son aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, mientras que los de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo, al respecto se debe tener en cuenta:

a) El ordenamiento ha reconocido otra categoría de actos de la administración, de trámite, que comprende los preparatorios, de ejecución y, en general, todos los actos de impulso procesal, los cuales no crean, modifican o extinguen una situación jurídica concreta sino que están encaminados a contribuir con su realización. Con respecto a dichos actos se ha indicado que "no expresan en conjunto la voluntad de la administración, pues simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias, que preceden a la formación de la



*decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo y, en la mayoría de los casos, no crean, definen, modifican o extinguen situaciones jurídicas."*

La distinción entre actos definitivos y de trámite obedece a la forma que adoptan las actuaciones de la administración, en la que se adelantan actos previos para la determinación o alteración de una situación jurídica -preparatorios-, se emiten decisiones que crean, modifican o extinguen la situación jurídica concreta -definitivos- y se realizan diversos actos dirigidos a ejecutar u obtener la realización efectiva de la decisión de la administración -de ejecución-.

La clasificación de los actos descrita para tener claridad sobre su contradicción ha sido reconocida en la jurisprudencia constitucional. En efecto, la sentencia T-533 de 2014 indicó: *"Esta diferencia es crucial, pues –por regla general– los actos definitivos, para ser controvertibles ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, imponen como requisito previo para demandar, el agotamiento de los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. Así las cosas, el ordenamiento jurídico exige la impugnación de la actuación administrativa, con miras a que la propia Administración tenga la posibilidad de revisar la juridicidad o legalidad del acto, con el fin de que lo aclare, modifique o revoque. Esta circunstancia no se presenta respecto de los actos de trámite o preparatorios, ya que los mismos no le ponen fin a una actuación, más allá de que contribuyan a su efectiva realización. De este modo, mientras los primeros inciden en la formación del criterio de la Administración, los segundos se limitan a dar movimiento y celeridad al desarrollo de una función pública."*

b) Sobre los actos de trámite y definitivos, el Consejo de Estado en Auto del 15 de abril de 2010, Radicación número: 52001-23-31-000- 2008-00014-01(1051-08) señaló lo siguiente:

*"Sea lo primero advertir que son actos definitivos, susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 de la Ley 1437, "los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación".*

*Así pues, un acto administrativo subjetivo o acto definitivo particular, es una declaración de voluntad dirigida al ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos, es decir que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas, mientras que los actos de ejecución se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa, sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado.*

*De acuerdo con lo anterior, únicamente las decisiones de la Administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que, dicho de otra manera, significa que "los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que a través de ellos no se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones*

*No obstante, esta Corporación ha admitido que si el supuesto "acto de ejecución" excede, parcial o totalmente, lo dispuesto en la sentencia o en el acto administrativo ejecutado, es procedente ejercer el medio de control de nulidad y de restablecimiento, al haberse creado, modificado o extinguido una situación jurídica diferente y, por ende, al haberse generado un verdadero acto administrativo susceptible del control de legalidad".*

c) Sobre al acto de apertura el Consejo de Estado en sentencia del 14 de febrero de 2012 con radicación número 11001-03-26-000-2010-0036-01(IJ) C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, señaló lo siguiente:

*"Ahora, frente al acto de apertura de la licitación, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que se trata de un acto de mero trámite y, por tanto, en principio no podría ser*



*impugnado autónomamente pues, por regla general, sólo serían demandables ante esta jurisdicción los actos definitivos, esto es, los que ponen fin a un procedimiento administrativo, o los actos que crean situaciones jurídicas.*

*En efecto, la jurisprudencia de la Sección Tercera ha clarificado desde tiempo atrás que si bien el acto de apertura de la licitación es de mero trámite, lo cual lo excluiría en principio de ser conocido por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en virtud de lo previsto en los artículos 49, 50 y 135 del C.C.A., lo cierto es que en algunas ocasiones resulta susceptible de ser enjuiciado, como cuando contiene decisiones sobre el fondo del asunto o que puedan afectar los principios que deben regir a la actividad contractual estatal. Para el caso concreto del estudio y análisis de la resolución de apertura 2010-380-000481-4 se observa que la misma simplemente cumple con las exigencias formales de todo acto de impulso inicial de un procedimiento especial de carácter contractual, en relación con el cual, por lo tanto, no puede hacerse juicio alguno de carácter material en relación con posibles restricciones a la participación de interesados, o violación a principios como los de igualdad o transparencia o en general a los principios y reglas que nuestro ordenamiento jurídico prevé para los asuntos relativos a la contratación estatal. En realidad, en lo que se refiere a esta resolución, la Sala se encuentra ante un clásico y típico acto de mero trámite que, como ya se indicó, carece totalmente de los elementos necesarios para ser considerada objeto de una acción de nulidad, tal como lo propone el demandante, y por ende no tiene vocación sustancial para ser objeto de controversia o litigio puesto que en sí misma no concurren las exigencias de los precedentes analizados para ser materia de un debate procesal."*

**d) Contra la adjudicación del contrato estatal solo procede nulidad y restablecimiento del derecho, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia del 19 de septiembre de 2007, C.P. Enrique Gil Botero, resalto lo siguiente:**

*"(...) ¿Cualquier acto administrativo de naturaleza precontractual, puede ser demandado ante el contencioso administrativo, a través de la acción de nulidad? (...)*

*Del texto literal de las disposiciones revisadas, y sin una interpretación sistemática de las mismas, se derivaría una respuesta afirmativa, toda vez que en estas, no se distingue, ni se establece requisito o particularidad alguna de los actos demandables; basta que estos sean administrativos. Sin embargo, esta Sala considera que la respuesta debe ser en sentido contrario, por los argumentos jurídicos que procede a señalar:*

*1) En la etapa precontractual, la administración pública contratante, puede adoptar distintas decisiones, que sin duda alguna pueden calificarse en un sentido lato como actos administrativos. Los efectos producidos por algunos de ellos, sin embargo, son mediáticos y por consiguiente trascienden a los efectos de otros; estos se denominan: actos administrativos precontractuales 'de trámite'.*

*2) No resulta lógico concebir la procedencia de la acción de nulidad para controvertir la legalidad de los actos administrativos precontractuales de trámite, toda vez, que si se llegara a producir una decisión al respecto, esta sería inocua a menos que se hubiera controvertido también la legalidad de un acto administrativo precontractual de carácter definitivo, como por ejemplo el acto de adjudicación.*

*3) Por lo anterior, es viable demandar a través de la acción de nulidad, actos administrativos precontractuales de trámite, siempre que no se produzca, o de ellos se evidencie que no se va a producir, un acto de adjudicación, es decir, si con ellos se da fin a la etapa precontractual..."*

De igual manera, el Consejo de Estado en Sentencia 19936 del trece (13) de junio de dos mil once (2011), C.P Ruth Stella Correa Palacio, concluyó que la única acción viable para demandar el acto de adjudicación es la de nulidad y restablecimiento del derecho. Por lo tanto, contra este acto **no proceden las acciones contractuales ni la de simple nulidad**, como lo había sostenido en jurisprudencias anteriores, al respecto señalo lo siguiente:



156

*“Por manera que, el acto administrativo de adjudicación produce una serie de consecuencias jurídicas respecto de las partes intervinientes en el procedimiento: i) el derecho subjetivo del adjudicatario, como situación excluyente para contratar con el Estado; ii) deber jurídico correlativo del licitante de contratar con el adjudicatario; iii) mantenimiento inalterable de los pliegos de condiciones, entre otros, directamente entroncados con la celebración misma del negocio jurídico.*

*En tal virtud, serán los oferentes no favorecidos así como la misma administración, quienes en realidad de verdad ostentan un interés legítimo para demandar el acto de adjudicación, en tanto podrían alegar que fueron privados injustamente del derecho a ser adjudicatarios, o se vieron afectados con la adjudicación, en orden a proteger un derecho subjetivo que se estima vulnerado por el acto demandado.*

*El acto de adjudicación, conforme a la normativa vigente, sólo puede enjuiciarse mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuesta por quien se crea lesionado en sus derechos -único legitimado para intentarla- y no por alguien ajeno al proceso licitatorio, que simplemente pretenda asegurar la regularidad de la actuación administrativa.”*

Es claro entonces que la adjudicación del contrato estatal sólo puede ser demandada por los directamente afectados, como los oferentes perdedores, y por el Ministerio Público.

En la misma sentencia el Consejo de Estado señala la improcedencia de la acción de nulidad simple para enjuiciar el acto de adjudicación, así:

*“Tanto el acto de adjudicación como el contrato cuya suscripción sigue a aquél, son susceptibles de ser enjuiciados sólo por quien tiene un interés directo en uno y otro, generalmente, por el proponente vencido, sin perjuicio de la titularidad de la acción relativa a controversias contractuales que el legislador ha reconocido al Ministerio Público, para solicitar la nulidad absoluta del contrato. En otros términos, no resulta sensato y -por el contrario- carece de sentido afirmar que mientras en una norma de la Ley 446 se proscribió la amplitud de la titularidad de la acción de controversias contractuales tendiente a buscar la nulidad absoluta de los contratos estatales, en otra norma de esa misma ley se hubiera ampliado la titularidad para demandar el acto de adjudicación, por vía de la acción de nulidad que puede ser ejercida por cualquier persona, todo ello en perjuicio de la certeza y seguridad jurídica que deben mediar en estos eventos, particularmente en relación con el acto de adjudicación, en el que -como anota Escobar Gil- “se encuentra el núcleo fundamental del contrato” abriendo de esta suerte la posibilidad de que la acción sea empleada con intereses y fines ajenos a los propios de una relación comercial en ciernes. Con fundamento en las consideraciones precedentes se impone aceptar que la interpretación que en oportunidad precedente había hecho la Sala, en el sentido de que el acto de adjudicación del contrato es susceptible de ser demandado por cualquier persona interesada solamente en el restablecimiento de la legalidad, ampliaba sin soporte normativo la procedencia del contencioso objetivo de anulación a este evento, para en cambio precisar que el enjuiciamiento del citado acto solo procede, en los términos del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, a través del contencioso subjetivo de anulación. En otros términos, sólo quienes tuvieron un interés legítimo por haber formulado una oferta y la entidad que ha adelantado el proceso, tienen vocación para ocurrir ante la jurisdicción una vez concluya el procedimiento licitatorio en busca de la revisión de legalidad del acto de adjudicación, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Lo anterior sin perjuicio de que una vez celebrado el contrato y por virtud de la acumulación de pretensiones, sea posible, a través de la acción contractual dirigida a buscar la nulidad absoluta del contrato derivada de la ilegalidad de los actos que dieron origen a su celebración, pretender también la nulidad del acto de adjudicación.”*

De esta forma, se descarta que cualquier ciudadano esté facultado para demandar en ejercicio de la acción de nulidad el acto de adjudicación del contrato Estatal.



e) Sobre las características del acto de adjudicación del Contrato estatal, las cuales fueron reiteradas por el Consejo de Estado en sentencia 2343 del 15 de agosto de 2017, así:

*"A la adjudicación del contrato estatal se refieren, entre otras normas, los artículos 24, numeral 7º; 25, numeral 8º; 30, numerales 9º, 10º y 12º, y 77 de la Ley 80 de 1993, y el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, de todos los cuales se infiere que la adjudicación del contrato es: (i) Un acto administrativo, razón por la cual debe ser motivado en forma razonada y suficiente, y expedirse con las formalidades propias de este tipo de actos jurídicos. (ii) Un acto de carácter definitivo, porque con él termina el proceso de selección y la administración adopta una decisión definitiva sobre la futura celebración del contrato proyectado. En esa medida, el acto de adjudicación debe ser notificado al adjudicatario y comunicado a los demás proponentes, y puede ser controlado por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como lo permite expresamente el artículo 77 de la Ley 80 de 1993, en armonía con el 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Si bien no proceden contra dicho acto los recursos propios del procedimiento administrativo (reposición, apelación y queja), esto obedece a que así lo dispuso expresamente el artículo 77 de la Ley 80, y no a que la adjudicación carezca de la condición de acto administrativo definitivo. (...) (iii) Un acto administrativo de alcance particular, razón por la cual debe ser notificado al adjudicatario y comunicado a los demás oferentes y, en principio, solo puede ser demandado judicialmente por quien demuestre tener un interés directo y personal en dicho acto."*

Señor Juez, el demandante de manera indirecta si busca beneficiar a un tercero, ya que en la medida conservativa solicita vincular a la empresa VEOLIA ASEO SUR OCCIDENTE S.A., el cual con la presente demanda sería el posible beneficiado en el hipotético caso que se accedieran a las pretensiones de la demanda; luego entonces se estaría ante un presunto restablecimiento automático de un derecho, desvirtuando la naturaleza y alcance del medio de control de nulidad simple, al entendido de que PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. Y/O VEOLIA ASEO SUROCCIDENTE S.A. E.S.P., era el anterior prestador del servicio de aseo en el Municipio de Bugalagrande, desde luego, restablecimiento automático que no es procedente, ya que el contrato de concesión No. 594 de diciembre 30 de 2008 cuyo objeto es "RECOLECCIÓN DOMICILIARIA, TRANSPORTE, DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS EN LA ZONA URBANA Y CENTROS POBLADOS DE PAILA ARRIBA, URIBE, OVERO, MESTIZAL, GUAYABO, SAN ANTONIO, CEILAN Y GALICIA; BARRIDO Y LIMPIEZA DE VÍAS Y ÁREAS PÚBLICAS DE LA ZONA URBANA, Y GESTIÓN COMERCIAL EN EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE – VALLE DEL CAUCA", suscrito con PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P se venció el 31 de diciembre de 2018; y además porque con el proceso de concurrencia de oferentes No. 094 de octubre 9 de 2018, cuyo objeto fue "SELECCIÓN DE LOS SOCIOS ESTRATEGICOS QUE CONFORMARAN CON EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE. UNA EMPRESA PRESTADORA DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS COMPONENTES DE BARRIDO Y LIMPIEZA DE VÍAS Y ÁREAS PÚBLICAS, RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE, DISPOSICION FINAL, APROVECHAMIENTO Y GESTIÓN COMERCIAL EN EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE –VALLE", proceso que ya termino con la Resolución No. 1110 "POR EL CUAL SE ADJUDICA UNA CONTRATACIÓN PARA EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE VALLE DEL CAUCA", en la cual se determinó adjudicar a la UNIÓN TEMPORAL BUGALAGRANDE LIMPIA, el proceso de concurrencia de oferentes No. 094-2018 de octubre 9 de 2018, cuyo objeto es "SELECCIÓN DE LOS SOCIOS ESTRATEGICOS QUE CONFORMARAN CON EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE. UNA EMPRESA PRESTADORA DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS COMPONENTES DE BARRIDO Y LIMPIEZA DE VÍAS Y ÁREAS PÚBLICAS, RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE, DISPOSICION FINAL, APROVECHAMIENTO Y GESTIÓN COMERCIAL EN EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE –VALLE"; y con la celebración del contrato societario el 13 de noviembre de 2018, documento privado donde se constituyó la empresa Bugalagrande Limpia S.A.S. ESP, el cual fue inscrito en el Registro Mercantil en la Cámara de Comercio de Cali el día 20 de noviembre de 2018, bajo el número 18526 del libro IX, constituyéndose de manera



FB8

legal BUGALAGRANDE LIMPIA S.A.S. ESP, empresa que actualmente está prestando el servicio de aseo en el Municipio de Bugalagrande.

Según lo expuesto señor Juez, se debe tener en cuenta:

- Que los estudios previos, los estudios del sector, el reglamento técnico, la Resolución No. 957 del 9 de octubre de 2018 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA APERTURA DE PROCESO DE CONCURRENCIA DE OFERENTES Y PUBLICACIÓN DEL PLIEGO DE CONDICIONES PARA LA SELECCIÓN OBJETIVA DE UN CONTRATISTA PARA LA EJECUCIÓN DE UN CONTRATO", el pliego definitivo, el informe de evaluación son **ACTOS DE TRÁMITE**, ya que la etapa precontractual termino con la expedición de la Resolución No. 957 del 9 de octubre de 2018, como la Resolución No. 1110 del 8 de Noviembre de 2018 "POR EL CUAL SE ADJUDICA UNA CONTRATACIÓN PARA EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE VALLE DEL CAUCA".

- Que el acto administrativo que puede ser objeto de demanda es el acto de adjudicación, es decir, la Resolución No. 1110 del 8 de Noviembre de 2018 "POR EL CUAL SE ADJUDICA UNA CONTRATACIÓN PARA EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE VALLE DEL CAUCA", porque con esta se pone fin al proceso precontractual.

- Los actos diversos y anteriores al acto de adjudicación son simples actos de trámite y respecto de ellos opera la causal de rechazo prevista en el numeral 3 del artículo 169 del CPACA.

- Que conforme al párrafo 1 del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, el acto de adjudicación solo puede ser objeto de impugnación mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; ya que el acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario, al entendido que el acto administrativo de adjudicación produce una serie de consecuencias jurídicas respecto de las partes intervinientes en el procedimiento:

\* El derecho subjetivo del adjudicatario, como situación excluyente para contratar con el Estado.

\* Deber jurídico correlativo del licitante de contratar con el adjudicatario.

\* Mantenimiento inalterable de los pliegos de condiciones, entre otros, directamente entroncados con la celebración misma del negocio jurídico.

En tal virtud, son los oferentes no favorecidos así como la misma administración, quienes en realidad de verdad ostentan un interés legítimo para demandar el acto de adjudicación, en tanto podrían alegar que fueron privados injustamente del derecho a ser adjudicatarios, o se vieron afectados con la adjudicación, en orden a proteger un derecho subjetivo que se estima vulnerado por el acto demandado.

- El acto de adjudicación, sólo puede enjuiciarse mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuesta por quien se crea lesionado en sus derechos -único legitimado para intentarla- y no por alguien ajeno al proceso licitatorio, que simplemente pretenda asegurar la regularidad de la actuación administrativa

- Tanto el acto de adjudicación como el contrato cuya suscripción sigue a aquél, son susceptibles de ser enjuiciados sólo por quien tiene un interés directo en uno y otro, generalmente, por el proponente vencido, sin perjuicio de la titularidad de la acción relativa a controversias contractuales que el legislador ha reconocido al Ministerio Público, para solicitar la nulidad absoluta del contrato; la norma contenciosa NO ha ampliado la titularidad para demandar el acto de adjudicación, por vía de la acción de nulidad que puede ser ejercida por cualquier persona, todo ello en perjuicio de la certeza y seguridad jurídica que deben mediar en estos eventos, particularmente en relación con el acto de adjudicación, en el que -como anota Escobar Gil- "**se encuentra el núcleo fundamental del contrato**" abriendo de esta suerte la posibilidad de que la acción sea empleada con intereses y fines ajenos a los propios de una relación negocial.



- Con fundamento en las consideraciones precedentes se impone aceptar que la interpretación adecuada, es que el acto de adjudicación del contrato no es susceptible de ser demandado por cualquier persona interesada solamente en el restablecimiento de la legalidad, para en cambio precisar que el enjuiciamiento del citado acto solo procede, en los términos del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, a través del contencioso subjetivo de anulación. En otros términos, sólo quienes tuvieron un interés legítimo por haber formulado una oferta y la entidad que ha adelantado el proceso, tienen vocación para ocurrir ante la jurisdicción una vez concluya el procedimiento licitatorio en busca de la revisión de legalidad del acto de adjudicación, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

- Si el contrato ya fue celebrado (13 de noviembre de 2018, se celebró Contrato Societario mediante documento privado donde se constituyó la empresa Bugalagrande Limpia S.A.S. ESP, el cual fue inscrito en el Registro Mercantil en la Cámara de Comercio de Cali el día 20 de noviembre de 2018, bajo el número 18526 del libro IX, Constituyéndose de manera legal BUGALAGRANDE LIMPIA S.A.S. ESP.) y está en ejecución desde el 1 de enero de 2019, también es posible, a través del medio de control de controversias contractuales dirigida a buscar la nulidad absoluta del contrato derivada de la presunta ilegalidad de los actos que dieron origen a su celebración, pretender también la nulidad del acto de adjudicación.

- El demandante carece de interés jurídico sustancial para impugnar, toda vez que no presentó propuesta alguna en el proceso. Lo que da tanto como afirmar que el demandante no tiene vocación para demandar el acto de adjudicación enjuiciado a fin de que la Jurisdicción Contencioso Administrativa resuelva las pretensiones anulatorias formuladas; el demandante no se encuentra, pues, legitimado en causa por activa en tanto no existe identidad entre el demandante y el titular del derecho a quien la ley dota de vocación jurídica para exigir su cumplimiento. Como ya se explicó, la ley (Arts. 77 de la Ley 80 de 1993) limitó el ejercicio del control de legalidad sólo a quien reclame un restablecimiento, esto es que tenga un interés directo, o lo que es igual, el legislador desestimó la posibilidad de que frente al acto de adjudicación coexistan varios medios de defensa judiciales ordinarios para su impugnación.

Definida la improcedencia de la acción pública de nulidad simple frente al acto de adjudicación, hay lugar a que se declare la excepción por:

- La indebida escogencia de la acción en tanto que el demandante no está legitimado sustancial y procesalmente para impugnar dicha resolución.
- La parte actora no tiene interés jurídico para impugnar la adjudicación.
- No se agotó el requisito de procedibilidad, conciliación prejudicial.
- Los actos de trámite, al existir la resolución de adjudicación, no son objeto de control judicial.

Al respecto se debe dar aplicación a al artículo 169 de la Ley 1437 de 2011 consagra los eventos en los que es posible rechazar la demanda.

De otra parte, la Ley 1437 de 2011, contempla la posibilidad de demandar bajo el medio de control de nulidad los actos administrativos proferidos antes de la celebración de la actividad contractual (inciso 2 artículo 141 C.P.A.C.A), es decir, solo opera para los actos previos y cuando se persiga el interés de la legalidad o el mantenimiento del orden jurídico abstracto; así las cosas, este artículo despeja toda duda, siendo claro que si estamos en un escenario donde está adjudicado el contrato, el medio pertinente no es de NULIDAD SIMPLE, sino el de CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.

Siguiendo el estudio de legalidad del medio de control pertinente, cuando la discusión se trata de discutir actos contractuales por medio de la cual se solicite su existencia o su nulidad o la nulidad absoluta del contrato, el medio de control pertinente es el de controversias contractuales conforme lo dispone el artículo 141 del C.P.A.C.A.



De tal forma, establecido que la vía idónea para demandar los actos administrativos precontractuales, contractuales y poscontractuales, una vez celebrado el contrato estatal, es el medio de control de CONTROVERSIAS CONTRACTUALES, es preciso definir si la teoría de móviles y finalidades es predicable frente a la misma, esto es, si la acción de nulidad simple puede ser impetrada contra actos administrativos particulares de contenido contractual.

Para el Consejo de Estado, una vez perfeccionado el contrato estatal en los términos del artículo 41 de la ley 80 de 1993, la teoría de móviles y finalidades resulta improcedente frente a la acción de controversias contractuales, se ha sostenido en diversos pronunciamientos que una vez celebrado el contrato estatal, la única forma para cuestionar la validez absoluta o relativa del mismo, así como para censurar la legalidad de los actos administrativos proferidos con ocasión de la actividad contractual, es la acción de controversias contractuales.

De todo lo expuesto, se define que una vez celebrado el contrato, la vía idónea para demandar los actos administrativos precontractuales, contractuales y poscontractuales; es el medio de control de CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.

Conforme a lo expuesto y teniendo en cuenta que el medio debe ser, el de Controversias Contractuales del artículo 141 del C.P.A.C.A., la cual tiene unos requisitos esenciales que no cumple la demanda y sus anexos, por lo tanto, debe declarar esta excepción por las razones que a continuación pasan a indicarse:

**- El deber de acreditar la legitimación en el medio de control de controversias contractuales.**

En la demanda no se encuentra demostrada la legitimación en la causa por activa del actor para iniciar el medio de control de controversias contractuales, que se reitera, esta facultad es de las partes del contrato (legitimados para pedir la existencia, nulidad, revisión, incumplimiento) o del Ministerio Público y de un tercero interesado los dos últimos solo están legitimados para solicitar la nulidad absoluta del contrato.

**- Falta de requisito de procedibilidad de conciliación.**

El actor no agotó el requisito de procedibilidad de conciliación respecto de los actos administrativos acusado de nulidad en el medio de controversias contractuales, conforme lo señala la ley 1437 de 2011, así:

*“Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

*Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.”*

**- Falta de requisito de lo que se pretenda, expresado con precisión.**

La demanda carece del requisito contenido en el numeral 2 del artículo 162 del C.P.A.C.A., dada la falta de legitimación para las pretensiones 1, 2, 3, 4 y 5 de la demanda, como se analizarán a continuación:

En primer lugar debe advertirse que el actor en la pretensión No. 3 pide la nulidad absoluta de la adjudicación y conforme lo contemplado en el inciso 3° del artículo 141 del C.P.A.C.A., esta pretensión puede ser presentada por el Ministerio Público o un tercero que acredite interés directo, este último que ha sido reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado *“como existente en cabeza de los licitantes o proponentes”* los que podrán pedir que se declare la nulidad absoluta, la parte actora no acreditó la calidad de Ministerio Público ni de licitante o proponente.



**- Falta del requisito de la estimación razonada de la cuantía.**

La demanda no cumple con el presupuesto procesal de la estimación razonada de la cuantía. La jurisprudencia del Consejo de Estado en providencia del 14 de septiembre de 2014, señaló respecto a la estimación razonada de la cuantía, lo siguiente:

*"(...) no se trata de la suma que arbitrariamente fije el demandante, sino de aquel valor que se ve respaldado con una acuciosa operación matemática, que en últimas refleje fielmente lo pretendido con la acción que se instaura."*

En la demanda no se observa una estimación razonada donde se refleje un valor acucioso de una operación matemática o que refleje el valor del contrato que se pretende liquidar o declarar nulo.

**- Falta de anexos de la demanda.**

Conforme al numeral 3 del artículo 166 del C.P.A.C.A., el actor debe aportar el documento idóneo que acredite el carácter en que se presenta al proceso, si actúa en representación de otra persona o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título.

En consecuencia, se advierten todos los defectos de los que adolece la demanda, por lo tanto, la demanda, debió ser adecuada al medio de control de controversias contractuales y en su lugar inadmitir la misma, pero tiene tantas falencias la demanda que debió ser rechazada, en aplicación del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, que consagra los eventos en los que es posible rechazar la demanda.

Por lo tanto, señor Juez;

- a) Los actos de trámite (Estudios previos, los estudios del sector, el reglamento técnico, la Resolución No. 957 del 9 de octubre de 2018 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA APERTURA DE PROCESO DE CONCURRENCIA DE OFERENTES Y PUBLICACIÓN DEL PLIEGO DE CONDICIONES PARA LA SELECCIÓN OBJETIVA DE UN CONTRATISTA PARA LA EJECUCIÓN DE UN CONTRATO", el pliego definitivo, el informe de evaluación), al existir la Resolución No. 1110 del 8 de Noviembre de 2018 "POR EL CUAL SE ADJUDICA UNA CONTRATACIÓN PARA EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE VALLE DEL CAUCA", no son objeto de control judicial.
- b) El medio de control de nulidad simple, no puede ser usado para impugnar la Resolución No. 1110 del 8 de Noviembre de 2018 "POR EL CUAL SE ADJUDICA UNA CONTRATACIÓN PARA EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE VALLE DEL CAUCA" que le puso fin al trámite del proceso de concurrencia de oferentes No. 094-2018 de Octubre 9 de 2018 cuyo objeto fue "SELECCIÓN DE LOS SOCIOS ESTRATEGICOS QUE CONFORMARAN CON EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE UNA EMPRESA PRESTADORA DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS COMPONENTES DE BARRIDO Y LIMPIEZA DE VÍAS Y ÁREAS PÚBLICAS, RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE, DISPOSICION FINAL, APROVECHAMIENTO Y GESTIÓN COMERCIAL EN EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE -VALLE", el cual se publicó en el SECOP-Portal Único de Contratación; ya que el parágrafo 1 del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, es claro al señalar, que el acto de adjudicación solo puede ser objeto de impugnación mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.
- c) El demandante no está legitimado sustancial y procesalmente para impugnar la Resolución No. 1110 del 8 de Noviembre de 2018 "POR EL CUAL SE ADJUDICA



UNA CONTRATACIÓN PARA EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE VALLE DEL CAUCA” que le puso fin al trámite del proceso de concurrencia de oferentes No. 094-2018 de Octubre 9 de 2018 cuyo objeto fue “SELECCIÓN DE LOS SOCIOS ESTRATEGICOS QUE CONFORMARAN CON EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE UNA EMPRESA PRESTADORA DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS COMPONENTES DE BARRIDO Y LIMPIEZA DE VÍAS Y ÁREAS PÚBLICAS, RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE, DISPOSICION FINAL, APROVECHAMIENTO Y GESTIÓN COMERCIAL EN EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE –VALLE”, el cual se publicó en el SECOP-Portal Único de Contratación; ya que no fue proponente en el proceso de selección.

- d) No se puede adecuar el medio de control de nulidad simple a nulidad y restablecimiento del derecho, además porque no se agotó el requisito de procedibilidad (conciliación prejudicial).
- e) Como para la fecha de la demanda ya existía el contrato societario y esta ejecución desde el 1 de enero de 2019, existe la posibilidad de ejercer el medio de control de controversias contractuales, pero el demandante no está legitimado sustancial y procesalmente para impugnar la nulidad del contrato ya que no fue proponente en el proceso de selección y por ende no tiene un interés legítimo y directo en el contrato, pero además no se puede adecuar el medio de control de nulidad simple a controversias contractuales, porque no se agotó el requisito de procedibilidad (conciliación prejudicial); y además el medio de control de controversias contractuales, requiere una ESTIMACION RAZONADA DE LA CUANTIA, la cual no está descrita en la demanda.

## 2. FALTA DE INTEGRACION DEL CONTRADICTORIO.

De otra parte, en el auto admisorio de la demandada se omite vincular a la UNION TEMPORAL BUGALAGRANDE LIMPIA, integrado por EMPRESA COLOMBIANA DE ASEO S.A. con NIT No. 805.025.760-8, con una participación del 55%, MISION AMBIENTAL S.A. E.S.P. con NIT No. 805.023.753-7, con un porcentaje de participación del 15%, JAMUNDI ASEO S.A. E.S.P. con NIT No. 900.484.221-2, con un porcentaje de participación del 25% y DAGUA LIMPIA S.A. E.S.P. con NIT No. 900.256.360-0, con una participación del 5%, y a cada uno de sus integrantes, así como a la empresa BUGALAGRANDE LIMPIA S.A.S. ESP, inscrita en el Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Cali el día 20 de noviembre de 2018, bajo el número 18526 del libro IX, según contrato societario del 13 de Noviembre de 2018.

## EXCEPCIONES DE FONDO

### 1. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE GARANTIZAR LA PRESTACIÓN ADECUADA Y CONTINUA DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO.

En la forma descrita en la presente contestación y mediante los argumentos ya presentados, que no considero necesario reiterar en la formulación de la presente excepción, solicito respetuosamente al Señor Juez, declarar mediante sentencia, que la actuación del Municipio de Bugalagrande en desarrollo de la convocatoria No. 094 de 2018, desde su apertura hasta su adjudicación, y la posterior celebración del contrato societario resultante, se ajustaron a derecho, y con ella se dio pleno cumplimiento a las previsiones de los artículos 49, 365 y ss. Constitucionales, así como al deber de asegurar la prestación del servicio público de aseo según el artículo 5 de la Ley 142 de 1994, como servicio público esencial de conformidad con el artículo 4 ibídem; teniendo en cuenta la necesidad descrita en los estudios previos del proceso, y el retiro voluntario, material y efectivo de la prestación del servicio de aseo del anterior prestador del mismo PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P., con motivo de la finalización de su contrato de concesión No. 594 de 2008, situación que demuestra que era imperativo establecer y contratar un esquema de prestación del



Alcaldía de Bugalagrande  
Departamento del Valle del Cauca  
República de Colombia

Cra 6 No 5-65 Parque Principal + Código Postal: 763001  
Bugalagrande - Valle del Cauca, Colombia  
PBX: 57(2) 2237403 Fax 57 (2) 2236235  
www.bugalagrande-valle.gov.co

163

servicio público de aseo para este municipio, siguiendo las previsiones de los artículos 5 y 6 de la norma en cita.

Sobre este particular, debe señalarse además que, de declararse la nulidad del contrato celebrado, el efecto natural, en atención a que el anterior prestador del servicio público de aseo, suspendió sus actividades desde el 31 de diciembre pasado, sería una inminente crisis ambiental y sanitaria en el Municipio, quien se quedaría sin prestador del servicio público de aseo, toda vez que no sería posible garantizar otra invitación a contratar en el corto plazo que ello implicaría, ni que algún prestador instalara toda una estructura de prestación del servicio en cuestión de días.

Adicionalmente, la consecuencia adicional de tal declaratoria, implicaría las consecuentes reclamaciones de los inversionistas adjudicatarios del proceso de selección, en relación con las inversiones y costos incurridos en el montaje de la actual empresa BUGALAGRANDE LIMPIA S.A. E.S.P., y que tendrían que ser asumidos por el Municipio, con la correspondiente afectación patrimonial.

## **2. REGIMEN APLICABLE A LA CONVOCATORIA PUBLICA No. 094 DE 2018, ES UN RÉGIMEN ESPECIAL Y DIFERENTE AL DE LICITACIÓN PÚBLICA PREVISTA EN EL ESTATUTO DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL.**

De la misma forma, conforme lo ampliamente explicado en los fundamentos y razones de la defensa de la presente contestación que no considero necesario transcribir y repetir nuevamente en el presente aparte, solicito al señor Juez declarar mediante Sentencia, que el régimen de contratación aplicable y aplicado por el Municipio de Bugalagrande a la convocatoria pública No. 094 de 2018, es el régimen especial de derecho privado, de estímulo a la concurrencia de oferentes contenido en la Ley 142 de 1994 y la Resolución CRA 151 de 2001, sección 1.3.5. y concordantes, y Resolución CRA 242 de 2003, y no el de licitación pública regulado por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, por lo que en consecuencia el régimen aplicable y aplicado al proceso de selección se ajustó a derecho.

De la misma forma solicito al señor Juez, declarar que en aplicación del mencionado régimen jurídico especial, de derecho privado de concurrencia de oferentes, no se incurre en ilegalidad alguna ni causal de nulidad, al aplicar por ausencia o vacío normativo, reglas de procedimiento propias del proceso de licitación pública, de manera armónica y analógica, sin que por tal razón se modifique o desvíe el régimen especial aplicable y sin que ello comporte causal de nulidad alguna del proceso de selección, en especial que ello no comporta ni falsa motivación, ni desviación de poder.

En tal sentido, declarar igualmente que existe vacío normativo en cuanto al proceso de concurrencia de oferentes regulado por la sección 1.3.5. de la Resolución CRA 151 de 2001, por declaratoria de nulidad del artículo 1.3.5.5. de la mencionada norma, el cual, en consecuencia no era aplicable al proceso de selección.

## **3. INEXISTENCIA DE VIOLACIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ASEO.**

Solicito al Señor Juez, declarar mediante Sentencia, y conforme lo explicado ampliamente en los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos en la presente contestación que no considero necesario repetir en este aparte, que el proceso de concurrencia de oferentes – Convocatoria pública No. 094 de 2018, no constituyó mecanismo de violación de la libre competencia en la prestación del servicio público de aseo, y que por el contrario, correspondió a un esquema de contratación que garantizó la concurrencia de oferentes; declarando probado como parte de la presente excepción, lo siguiente:

- Que el Municipio de Bugalagrande no incurrió en práctica monopólica alguna, ni violatoria de la libre competencia económica, ni ha adoptado en sede de la



Convocatoria pública en mención, medida alguna que impida que terceros prestadores ingresen a ofertar y prestar el servicio público de aseo en el Municipio.

- Que el Municipio de Bugalagrande, no se apropió de usuarios del servicio de aseo.
- Que el Municipio de Bugalagrande podía válidamente comprometer y aportar a la conformación de una nueva sociedad prestadora del servicio público de aseo, como parte de su aporte a la conformación accionaria, las bases de datos del servicio, y en particular el catastro de usuarios de su propiedad, en cumplimiento de la cláusula de reversión del contrato de concesión No. 594 de 2008.
- Que el Municipio de Bugalagrande no incurrió al desarrollar la convocatoria pública No. 094 de 2018, en actos restrictivos o violatorios de la libre competencia.

#### **4. LA FIRMA DE LA PÓLIZA DE GARANTÍA DE SERIEDAD DE LA PROPUESTA ES SUBSANABLE HASTA ANTES DE LA ADJUDICACIÓN DEL PROCESO DE SELECCIÓN**

De conformidad con lo explicado con suficiencia en los fundamentos de defensa de la presente contestación, solicito al Señor Juez declarar que la firma de la póliza de garantía de seriedad de la oferta presentada por el oferente a la Convocatoria pública No. 094 de 2018, no era un requisito esencial ni de validez del contrato de seguro constitutivo de dicha garantía conforme la normatividad del contrato de seguro, y que en consecuencia, conforme las previsiones del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 la Ley 1882 de 2018, aplicables por analogía al proceso de selección, declarar que dicha firma correspondía a un requisito de meramente de forma, subsanable, y que no daba lugar al rechazo de la propuesta presentada, toda vez que se subsanó antes de la adjudicación y no corresponde a un criterio ponderable o de comparación de ofertas, así como que en ningún momento la presentación de la propuesta como riesgo asegurable, estuvo carente de amparo o de suficiencia del mismo.

#### **5. LEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN CONTRACTUAL CONTENIDA EN LA CONVOCATORIA PÚBLICA No. 094 de 2017 Y DEL CONTRATO SOCIETARIO.**

Solicito al Señor Juez, declarar mediante Sentencia, y conforme lo explicado ampliamente en los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos en la presente contestación que no considero necesario repetir en este aparte, que el proceso de selección - Convocatoria Pública No. 094 de 2018, dirigido por el Municipio de Bugalagrande, se ajustó a derecho y no adolece de causal de nulidad alguna en ninguna de sus etapas, así como tampoco adolece de nulidad el contrato resultante del mismo.

En particular solicito al Señor Juez declarar probado que:

- El régimen jurídico aplicable al proceso de selección, se ajustó a derecho, junto con las aplicaciones armónica y analógica por vacío o ausencia normativa, de reglas de procedimiento propias del proceso de contratación de licitación pública establecido en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.
- Que no existió indebida delegación de funciones contractuales por parte del Señor Alcalde Municipal.
- Que mediante dicho proceso y el contrato resultante, no se violó la libre competencia ni se restringió la concurrencia de oferentes.



Alcaldía de Bugalagrande  
Departamento del Valle del Cauca  
República de Colombia

165  
Cra 6 No 5-65 Parque Principal Código Postal: 763001  
Bugalagrande - Valle del Cauca, Colombia  
PBX: 57(2) 2237403 Fax 57 (2) 2236235  
www.bugalagrande-valle.gov.co

- Que las reglas fijadas por la administración para la participación en el proceso y la posterior prestación del servicio, incluido el régimen tarifario aplicable, son claras y se ajustan a derecho.
- Que la oferta económica requerida para el proceso de contratación, el mecanismo de asignación de puntaje y la participación accionaria por aporte del Municipio fueron claras y no ofrecieron ambigüedad que imponga la nulidad de la actuación contractual
- Que mediante la Convocatoria pública No. 094 de 2018, se cumplieron los objetivos y la satisfacción de la necesidad perseguida mediante la contratación, consistente en garantizar la adecuada prestación del servicio público de aseo en Bugalagrande.
- Que en el desarrollo de la Convocatoria Pública No. 094 de 2018 no se incurrió en desviación de poder, ni falsa motivación.
- Que en el desarrollo de la Convocatoria Pública No. 094 de 2018 no se incurrió colusión, venta atada o incumplimiento el principio de selección objetiva.
- Que la metodología tarifaria aplicable a la prestación del servicio público de aseo por la empresa prestadora constituida como resultado de la Convocatoria No. 094 de 2018, está claramente definida como la contenida en la regulación expedida por la CRA, sin que exista en los pliegos de condiciones y demás documentos contractuales, evidencia o duda alguna en relación con la no aplicación del esquema de tarifa contractual de que trata el artículo 87 parágrafo de la Ley 142 de 1994.
- Que en el desarrollo de la Convocatoria Pública No. 094 de 2018 no se incurrió en abuso de la posición dominante por parte del Municipio de Bugalagrande.

#### 6. GENÉRICA O INNOMINADA.

De manera respetuosa solicito al Señor Juez, mediante sentencia, declarar oficiosamente probado cualquier fundamento de hecho o de derecho constitutivo de excepción, que resulte probado dentro del trámite procesal, o que sirva como elemento adicional constitutivo de las excepciones ya propuestas.

#### V. PRUEBAS.

Solicito se decreten y practiquen como pruebas las siguientes:

##### DOCUMENTALES QUE SE APORTARON:

Le solicito se Decreten y practiquen las pruebas que se aportaron con el escrito de OPOSICION A SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.

##### DE OFICIO:

1. Solicito respetuosamente al despacho, sirva verificar la documentación publicada de la convocatoria pública No. 094 de 2018, a través de la página web del SECOP, mediante el siguiente link:

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-195306>

2. Solicito respetuosamente al despacho, se sirva verificar la documentación publicada de la licitación pública No. 002-2017 para concesionar el servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá, donde se incluyeron obligaciones de pago a los oferentes, que no fueron consideradas colusión o venta atada, los cuales se encuentran a disposición en el siguiente



Alcaldía de Bugalagrande  
Departamento del Valle del Cauca  
República de Colombia

166  
Cra 6 No 5-65 Parque Principal – Código Postal: 763001  
Bugalagrande - Valle del Cauca, Colombia  
PBX: 57(2) 2237403 Fax 57 (2) 2236235  
www.bugalagrande-valle.gov.co

link de la plataforma SECOP II  
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE>,

3. Solicito respetuosamente al despacho, se oficie a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a fin de que certifique con destino al presente proceso, si ha realizado visitas de inspección a la prestación del servicio público de aseo al Municipio de Bugalagrande durante el año 2019, y en caso afirmativo, indique que empresa se encuentra prestando dicho servicio en el Municipio, así como que informe al presente proceso, la fecha hasta la cual el prestador PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. prestó el servicio en el Municipio de Bugalagrande; de la misma forma para que certifique si ha evidenciado, por vía de visitas, quejas de usuarios o similares, la ocurrencia de cualquier traumatismo en la prestación del servicio público de aseo con motivo del cambio de operador, o la existencia de afectaciones en la calidad, continuidad o cobertura del servicio en este Municipio, con motivo del cambio de operador de aseo.

#### VI. ANEXOS.

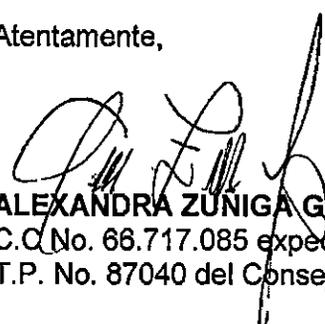
- Todos los documentos enunciados en el acápite pruebas documentales que se aportan, en copia auténtica.
- Una (1) copia de la contestación de la demanda con sus anexos.
- Un CD con la contestación de la demanda con sus anexos debidamente escaneados.

#### VII. NOTIFICACIONES

Las recibiere en la carrera 6 No. 5-65, de la ciudad de Bugalagrande, la correspondencia electrónica debe ser enviada a la dirección electrónica [juridico@bugalagrande-valle.gov.co](mailto:juridico@bugalagrande-valle.gov.co).

Solicito al Juzgado Tercero Administrativo Oral de Buga Valle dar por contestada la demanda dentro del término legal.

Atentamente,



**ALEXANDRA ZÚNIGA GONZALEZ**  
C.C No. 66.717.085 expedida en Tuluá Valle  
T.P. No. 87040 del Consejo Superior de la Judicatura