

CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Entidades públicas - Competencia

El artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A.), prescribe que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se encuentra instituida para juzgar las controversias y litigios originados en los contratos “sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas”.

[...] por tratarse de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con independencia de que se relacione con la actividad contractual del Estado, para determinar la competencia funcional se sigue la regla prevista en el numeral 3 del artículo 152 del C.P.A.C.A., en la cual se establece que los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los asuntos de “nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Acta de audiencia pública – Acto de trámite

[...] el acta de audiencia pública de adjudicación de la licitación pública constituía un acto de trámite y, por tanto, no era susceptible de control judicial, en consideración a que solo cumplía una función de registro, más no contenía una decisión de la administración referente a la adjudicación del proceso licitatorio.

[...] la Sala no se pronunciará sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación en contra del acta de adjudicación [...] en atención a que no contiene en sí misma una decisión de la administración en torno a la adjudicación del proceso licitatorio.

CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Presentación de la demanda - Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

El artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A.) dispuso el siguiente término para presentar la demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, “so pena de que opere la caducidad”: “c) Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso”.

CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Naturaleza – Precontractual-Pliego de condiciones - Declaratoria de desierta y el acto de adjudicación

En la fase precontractual también hacen presencia ambos tipos de actos [actos definitivos y actos de trámite], de modo que por su naturaleza sólo aquellos que tienen la connotación de definitivos son susceptibles de impugnación. Así ocurre

respecto del pliego de condiciones, la declaratoria de desierta y el acto de adjudicación -el primero en tanto define las bases del proceso de selección y del futuro contrato; el segundo, finaliza la actuación por imposibilidad de llegar a una selección; y el tercero, culmina satisfactoriamente al elegir el ofrecimiento más favorable-.

La distinción entre estos actos en punto a su impugnabilidad ha sido analizada de tiempo atrás bajo la teoría de los "actos separables del contrato", indicando que tienen esta connotación aquellos que por su carácter definitivo son susceptibles de control, con independencia y autonomía respecto del contrato. Esta precisión se conecta con las disposiciones del art. 141 del CPACA que prevé la posibilidad de demandar de forma individual los actos que preceden a la celebración del contrato por los mecanismos dispuestos en los arts. 137 y 138 ib. sin tener que enjuiciar el contrato mismo, siempre y cuando se trate de actos definitivos, pues son los que se categorizan como separables para efectos de su examen judicial, como lo ha establecido esta Subsección.



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Radicación número: 25000-23-36-000-2017-00226-02 (70041)

Actor: SOCIEDAD UNIPLES S.A.

Demandado: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTRO

Referencia: APELACIÓN SENTENCIA – MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Temas: NULIDAD DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO – Proceso de licitación para contratar el suministro y distribución de productos de oficina, aseo, cafetería y restaurante para la Registraduría Nacional del Estado Civil / ACTOS DE TRÁMITE - el acta de audiencia pública de adjudicación de la licitación pública constituye un acto de trámite y, por tanto, no es susceptible de control judicial, en consideración a que solo cumple una función de registro, más no contiene una decisión de la administración referente a la adjudicación del proceso licitatorio / RECHAZO DE LAS PROPUESTAS - no resulta admisible el rechazo de las propuestas por cuestiones puramente formales, accesorias, inútiles y que no fueran esenciales para hacer la evaluación de las ofertas y la consiguiente selección de la más favorable.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 23 de noviembre de 2022 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, mediante la cual declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Registraduría Nacional del Estado Civil y negó las pretensiones de la demanda frente al Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil adelantó el proceso de licitación No. 004-2016-FRR, cuyo objeto era contratar el suministro y distribución de productos de oficina, aseo, cafetería y restaurante para la Registraduría Nacional del Estado Civil. Mediante Resolución No. 717 de 2016, el contrato fue adjudicado



a la Sociedad Sumimas S.A.S., por haber cumplido la totalidad de los requisitos habilitantes y haber obtenido la mayor puntuación. La parte demandante controvierte la legalidad del referido acto administrativo, porque Sumimas S.A.S., no cumplió con uno de los requisitos habilitantes, consistente en aportar un certificado de distribuidor autorizado y, como restablecimiento del derecho, solicita el reconocimiento de la utilidad dejada de percibir por no habersele adjudicado el contrato.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

En escrito presentado el 13 de febrero de 2017 (fls. 3 a 13 c. 1), la Sociedad Uniples S.A., por conducto de apoderado judicial (fl. 1 c. 1), interpuso demanda en contra de la Nación-Registraduría Nacional del Estado Civil y el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil para que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se declarara la nulidad del acta de adjudicación de 12 de agosto de 2016 y de la Resolución No. 717 de 12 de agosto de 2016, mediante las cuales se adjudicó la licitación pública No. 004-2016-FRR de 2016 a la empresa Sumimas S.A.S.

Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se le reconociera y pagara la suma de \$1.600'000.000, por concepto de la utilidad dejada de percibir por no habersele adjudicado la licitación pública No. 004-2016-FRR de 2016.

Como fundamento fáctico de la demanda se narró lo siguiente:

El Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil adelantó el proceso de licitación pública No. 004-2016-FRR, cuyo objeto era *“contratar el suministro y distribución de papelería, útiles de escritorio y oficina, insumos para equipos de cómputo y fotocopiadora (repuestos, accesorios y similares), productos de aseo y limpieza, productos de cafetería y restaurante e impresión de adhesivos para la Registraduría Nacional del Estado Civil tanto a nivel central y nacional, mediante el sistema de proveeduría integral (outsourcing). Lo anterior para continuar con el cumplimiento de la misión de la entidad”*.

Al proceso se presentaron como proponentes las empresas Sumimas S.A.S., Panamericana Outsourcing S.A. y Uniples S.A.



El numeral 4. 3. 2. del pliego de condiciones exigía como requisito de participación que el proponente aportara un “*certificado de distribución autorizado*” de unas marcas específicas, el cual debía ser expedido por el fabricante o por un canal mayorista, con el propósito de demostrar la cadena de distribución.

El 9 de agosto de 2016, la Sociedad Uniples S.A. presentó una observación al informe de evaluación, porque el proponente Sumimas S.A.S. no cumplió con el certificado de distribuidor autorizado.

Explicó que, para acreditar la cadena de distribución, Sumimas S.A.S. aportó una certificación de Toshiba aparentemente entregada por la empresa mayorista Clarylcon S.A.S.; sin embargo, esta no correspondía a la certificación estándar que esta firma entregó a los otros oferentes Uniples S.A. y Panamericana Outsourcing S.A.

Mediante correo electrónico de 11 de agosto de 2016, Clarylcon S.A.S. informó a la entidad que la certificación presentada por Sumimas S.A.S. no era la original, que en ningún momento le facilitó el documento emitido por el fabricante Toshiba y que presentaba dos alteraciones. Al respecto, aseguró que la fecha de emisión del certificado no coincidía con la fecha en que fue expedido por el fabricante y que la validez del certificado no aparecía, como sí figuraba en el documento original.

El 11 de agosto de 2016, la Sociedad Uniples S.A. dio alcance a su observación, en el sentido de indicar que la certificación de Toshiba, presentada por la Sociedad Sumimas S.A.S, tenía claras diferencias con la certificación que entregaba su representante en Colombia -Clarylcon S.A.-, específicamente porque la fecha de expedición no correspondía a ninguno de los períodos certificados por el fabricante, ni contenía la fecha de vigencia.

En la audiencia de adjudicación, la Sociedad Uniples S.A. reiteró la observación relativa la fecha de emisión y a la validez de la certificación de Toshiba presentada por la Sociedad Sumimas S.A.S.

En el acta de adjudicación, el asesor jurídico de la entidad indicó que Clarylcon S.A., representante de Toshiba en Colombia, corroboró la veracidad de la certificación aportada por el proponente Sumimas S.A.S., razón por la cual se cumplía con la demostración de la cadena de distribución, establecida en el numeral 4.3.2 del pliego de condiciones.



Sin embargo, la decisión expuesta en el acta de adjudicación era errónea, porque además de que Uniples S.A. nunca discutió la calidad de distribuidor de Clarylcon S.A.S. de los productos Toshiba en Colombia, sino que la certificación aportada por la Sociedad Sumimas S.A.S. contenía información imprecisa, inexacta y que no correspondía a la realidad, la firma Clarylcon S.A.S. nunca ratificó la veracidad de la certificación aportada por Sumimas S.A.S., sino que, por el contrario, explicó que presentaba dos alteraciones frente al documento original y, por tanto, no era verídica.

De conformidad con el numeral 1.7 del pliego de condiciones, constituía una causal de rechazo de la propuesta *“cuando se compruebe que los documentos presentados por el proponente contienen información imprecisa, inexacta o que no corresponda a la realidad, o que no permite su verificación por parte de la entidad, caso en el cual iniciarán las acciones correspondientes si a ello hubiere lugar”*.

Según la demanda, el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil debió rechazar la propuesta de la empresa Sumimas S.A.S., pues no cumplió el requisito establecido en el numeral 4. 3. 2. del pliego de condiciones.

En criterio de la parte demandante, los actos administrativos demandados transgredieron: i) la Constitución Política -artículos 29 y 83-, ii) leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y demás normas concordantes y, iii) el numeral 1.7 del pliego de condiciones.

En este sentido, se limitó a explicar que el acto administrativo acusado quebrantó las normas y los principios de la contratación estatal, el deber de selección objetiva, desconoció el derecho de audiencia y de defensa, fue expedido en forma irregular, con falsa motivación y desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió.

2.- El trámite en primera instancia

El 23 de mayo de 2018, mediante auto de ponente, se admitió la demanda *“en ejercicio del medio de control de simple nulidad”* y se declaró la caducidad de la pretensión indemnizatoria por la no adjudicación del contrato (fls. 30 a 33 c. ppal)¹.

¹ De acuerdo con lo anterior, es posible concluir que el requisito de procedibilidad de la conciliación no es procedente para los casos en los que únicamente se debate la legalidad de un acto administrativo, pues esto no es un asunto que puede ser conciliado.
(...)

Así las cosas, dado que el acto administrativo de adjudicación (Resolución No. 717), se profirió el 12 de agosto de 2016 (fls. 11 a 17 c .2) y el



En virtud de la interposición del recurso de apelación de la parte demandante², el 18 de septiembre de 2019 este Despacho resolvió devolver el expediente al Tribunal de primera instancia, en consideración a que el rechazo parcial de la demanda no debió ser decidido por el magistrado ponente, sino por esa Corporación, de conformidad con lo establecido en los artículos 125 y 243 del CPACA (fls. 58 a 60 c. ppal)³.

El 3 de febrero de 2020, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dejó sin efectos el auto de 23 de mayo de 2018, mediante el cual rechazó parcialmente la demanda y, por consiguiente, la admitió tal como fue presentada en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (fls. 65 a 67 c. ppal)⁴.

acta de adjudicación de 2016 (fls. 18 a 28 c. 2), se tiene que conforme al artículo 164 del CPACA, la parte actora tenía hasta el 13 de diciembre de 2016 para presentar la correspondiente demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y solicitar el reconocimiento de los perjuicios a que hubiere lugar.

Dado que la demanda se presentó el 13 de febrero de 2017, encuentra la sala que operó el fenómeno de la caducidad respecto a las pretensiones indemnizatorias, por lo que únicamente hay lugar a admitir la demanda por el medio de control de simple nulidad de i) la Resolución No. 717 del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado civil y ii) del acta de adjudicación del 12 de agosto de 2016, en razón de las cuales se adjudicó la licitación pública No. 004 de 2016 a la empresa Sumimas S.A.S.

² *Es equivocada la posición del Tribunal, toda vez que el propio legislador estableció la posibilidad de demandar, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, los actos proferidos antes de la celebración del contrato.*

(...)

Como consecuencia de lo anterior y como quiera que los artículos 35 y 37 de la Ley 640 de 2001, el artículo 13 de la Ley 1289 de 2009, el decreto 1716 de 2009 y el artículo 161 del CPACA, establecen como requisito de procedibilidad, para instaurar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la conciliación extrajudicial, se procedió a ello ante la autoridad competente, que es el Ministerio Público.

(...)

No cabe duda entonces que en el presente caso, se presentó la suspensión del término de caducidad, con fecha 28 de noviembre de 2016 (fecha de presentación de la solicitud de conciliación), habiendo transcurrido tres meses y catorce días calendario para dicha época, faltando dieciséis calendario, para completar el término de los cuatro meses, los cuales estuvieron suspendidos hasta el 26 de enero de 2017 (fecha en que se expidió la certificación de que fue fallida la conciliación), término que vencía inicialmente, el 11 de febrero de 2017, pero como dicho día era inhábil por ser sábado, el vencimiento se producía el día hábil siguiente, esto es, el 13 de febrero de 2017, fecha en que se radicó en tiempo la demanda (fls. 39 a 48 c. ppal).

³ *El artículo 125 del CPACA establece que es competencia de la Sala dictar las providencias enlistadas en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de dicha normatividad, esto es, la que rechace la demanda, la que decrete una medida cautelar y resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato, la que ponga fin al proceso y la que apruebe conciliaciones, cuando el asunto se tramite ante jueces colegiados, siempre y cuando el proceso no sea de única instancia.*

(...)

Atendiendo las normas transcritas, se colige que la decisión impugnada, mediante la cual se rechazó parcialmente la demanda, carece de valor y efectos jurídicos, por cuanto no aparece firmada por los magistrados que integran la respectiva Sala.

⁴ *Así las cosas, una vez consultada la postura de la Sala, se pudo establecer que en recientes pronunciamientos se ha dado trámite a las demandas donde se persigue la nulidad del acto de adjudicación y el consiguiente reconocimiento de perjuicios materiales, admitiendo la suspensión de los términos de caducidad en virtud del trámite conciliatorio que se adelanta por la parte demandante previo a demandar, a sabiendas que no es un asunto de naturaleza conciliable, dada la esencia del acto de adjudicación, las implicaciones legales que éste tiene para la entidad contratante y la imposición que ésta tiene de conciliar este tipo de asuntos.*



El Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones. En primer lugar, sostuvo que la Registraduría carecía de legitimación en la causa por pasiva, en consideración a que el proceso de selección fue adelantado directamente por el Fondo Rotatorio.

En segundo lugar, refirió que se garantizó el debido proceso, en consideración a que se otorgó a los participantes el derecho de contradicción para que presentaran sus observaciones a los informes de evaluación y calificación, las que, previo a verificar los requisitos del pliego de condiciones y la normatividad aplicable, se contestaron oportunamente.

Finalmente, en cuanto a la violación del artículo 83 constitucional, adujo que no podía determinar dentro del marco legal de sus competencias que un proponente obró o no de mala fe, máxime cuando no se avizoró que la empresa a la cual se le adjudicó el contrato no fuera parte de la cadena de distribución, según una de las exigencias del pliego de condiciones (Samai – índice 23).

3. Audiencia inicial

El 23 de febrero de 2021, se realizó la audiencia inicial, oportunidad en la que se procedió al saneamiento del proceso y se negó, específicamente, la solicitud de la entidad demandada referente a la vinculación al proceso de la sociedad adjudicataria -Sumimas S.A.S., decisión que no fue objeto de impugnación⁵. Posteriormente, se fijó el litigio en los siguientes términos:

(...)

Así las cosas, dado que el acto administrativo de adjudicación (Resolución No. 717), se profirió el 12 de agosto de 2016 y el acta de adjudicación de 2016, se tiene que conforme al artículo 164 del CPACA, la parte actora tenía hasta el 13 de diciembre de 2016 para presentar la correspondiente demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y solicitar el reconocimiento de los perjuicios a que hubiere lugar. No obstante, en razón al trámite conciliatorio adelantado previo a demandar, los términos de caducidad se suspendieron entre el 28 de noviembre de 2016 y el 26 de enero de 2017. De manera que la parte demandante contaba hasta el 13 de febrero de 2017 para interponer la respectiva demanda, lo que permite concluir que la demanda presentada el 13 de febrero de 2017 fue presentada en oportunidad, ello significa que no operó la caducidad del medio de control en estudio.

⁵*En la contestación de la demanda, la Registraduría solicitó vincular al proceso al proponente adjudicatario SUMIMAS S.A.S.*

Sobre el particular, considera el Despacho que no es necesaria tal vinculación en atención a que no se persigue la nulidad del contrato estatal, como sí se exigía en el CCA. En el presente caso se estudia la legalidad del acto administrativo mediante el cual se adjudicó el proceso de selección y para ello debe estudiarse las propuestas presentadas en el proceso y la correspondiente evaluación y análisis que realizó la entidad pública demandada.

En los términos del artículo 61 del CGP, sólo se constituye como litisconsorcio necesario en el caso en el que no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de ese tercero. Lo cual no ocurre en el presente asunto, en tanto no se requiere de la intervención del proponente adjudicatario para estudiar la legalidad del referido acto administrativo.



“¿Debe declararse la nulidad de la Resolución 717 de 2016 expedida por el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil mediante la cual se adjudicó la licitación pública 004 de 2016 a la empresa SUMIMAS SAS, por incurrir en las causales de nulidad de desconocimiento del ordenamiento jurídico, haber sido expedido en forma irregular, desconocer el derecho de audiencia y defensa, falsa motivación y desviación de poder?”.

Acto seguido, se declaró fracasada la etapa de conciliación, por no existir ánimo de concertación entre las partes. Se tuvieron como pruebas las documentales allegadas con la demanda y su respectiva contestación y se decretó el dictamen pericial requerido para establecer el monto de los perjuicios reclamados; se negó la prueba testimonial solicitada en la demanda (Samai – índice 37).

El 15 de junio de 2021, se adelantó la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, en desarrollo de la cual se corrió traslado a los sujetos procesales de las pruebas documentales aportadas, se presentó el dictamen pericial decretado en el que se interrogó al perito acerca de su idoneidad e imparcialidad y sobre el contenido de la experticia. Adicionalmente, se ordenó a las partes que presentaran sus alegatos de conclusión por escrito (Samai – índice 45).

En esta oportunidad, la parte demandante reiteró los argumentos expuestos en la demanda, especialmente que en el proceso de licitación pública se advirtió a la entidad acerca de las alteraciones en la certificación presentada por Sumimas S.A.S. y aun así se le adjudicó el contrato (Samai – índice 47).

El Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil indicó que no se acreditó una falsa motivación o una desviación de poder en la expedición de la resolución por medio de la cual se adjudicó la licitación pública No. 004-2016-FRR de 2016, pues tal decisión se sustentó en los informes de evaluación y calificación que hicieron parte del procedimiento contractual y en la verificación del cumplimiento de la cadena de distribución, con la certificación aportada por la funcionaria comercial de la empresa Clarylcon S.A.S, por medio de la cual se

Finalmente, resalta el Despacho que si lo que pretendía la demandada era vincular como llamado en garantía al proponente adjudicatario, debió presentar la solicitud en tal sentido y acreditar los requisitos que exige el artículo 225 del CPACA.

*Así las cosas, sin observar vicio, irregularidad o causal de nulidad alguna que pudiese invalidar lo actuado hasta el actual estado del proceso, el Despacho procede a continuar con la audiencia inicial. **Notificada la anterior decisión en estrados sin recursos ha logrado ejecutoria**”.*

Frente a la anterior decisión la entidad demandada no interpuso recurso de apelación, de modo que finalmente no fue vinculada al proceso la sociedad adjudicataria.



determinó que el proceso se debía adjudicar al proponente Sumimas S.A.S, por haber cumplido la totalidad de los requisitos habilitantes y obtenido la mayor puntuación (Samai – índice 48).

El Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal.

3. La sentencia de primera instancia

Mediante sentencia de 23 de noviembre de 2022, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Registraduría Nacional del Estado Civil y negó las pretensiones de la demanda frente al Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Como fundamento de la decisión, explicó inicialmente que la Registraduría Nacional del Estado Civil no adelantó el proceso de selección, además, el Fondo Rotatorio era un establecimiento público diferente a la Registraduría, el cual fue creado por la Ley 96 de 1985 con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

De otro lado, sostuvo que la entidad decidió dar aplicación al principio de buena fe y otorgarle plena validez a la certificación presentada por Sumimas S.A.S., en atención a que la parte actora no acreditó su falsedad mediante un proceso judicial, ni interpuso una denuncia al respecto, aunado a que los documentos aportados con las observaciones no proporcionaron elementos de juicio que permitieran determinar la configuración de una causal de rechazo de la propuesta presentada por Sumimas S.A.S.

En línea con lo anterior, puntualizó que no se vulneró el debido proceso, en especial el derecho de defensa y contradicción, pues el Fondo Rotatorio dio traslado de los informes de evaluación, les dio a los proponentes la oportunidad para que presentaran observaciones, las cuales respondió oportuna y motivadamente durante el proceso de selección.

Bajo la óptica expuesta, sostuvo que no se configuró una falsa motivación en la expedición de la Resolución No. 717 de 2016, por medio de la cual se adjudicó la licitación pública a la empresa Sumimas S.A.S., pues tal decisión se sustentó en los informes de evaluación y calificación que hicieron parte del proceso de selección.



Finalmente, aseguró que tampoco se configuró la alegada desviación de poder, porque no se acreditó que existiera una intención particular, personal o arbitraria del funcionario competente, tampoco que obrara con una finalidad contraria a la establecida en las normas que regían la materia y, por el contrario, lo que se pudo evidenciar en el proceso de selección fue que la entidad demandada actuó de conformidad con los postulados constitucionales y legales que regían la contratación estatal (Samai – índice 51).

4. El recurso de apelación

Inconforme con la anterior decisión, la parte demandante interpuso recurso de apelación y como sustento manifestó que nunca se hizo referencia a una falsedad en la certificación presentada por Sumimas S.A.S., sino que debió aplicarse el numeral 1.7. del pliego de condiciones, el cual señalaba que había lugar al rechazo de la propuesta cuando los documentos presentados por el proponente contenían información imprecisa, inexacta o que no correspondiera a la realidad, de ahí que tampoco era necesario que se presentara una denuncia por el delito de falsedad en documento.

Al respecto, explicó que la certificación de Toshiba, aportada por Sumimas S.A.S., contenía información imprecisa, inexacta y que no correspondía a la realidad, tal como fue informado por la empresa mayorista Clarylcon S.A.S. al Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil mediante correo electrónico del 11 de agosto de 2016, en el que indicó que ese documento no fue facilitado por ella, tenía dos alteraciones y no era verídico.

Controvirtió la decisión del *a quo* porque no tuvo en cuenta que el acta de adjudicación desconoció el derecho de audiencia y contenía una falsa motivación, porque al pronunciarse sobre la observación de Uniples S.A., lo hizo de manera errónea, en consideración a que la firma Clarylcon S.A.S. nunca corroboró la veracidad de la certificación aportada por Sumimas S.A.S. y, por el contrario, aseguró que presentaba dos alteraciones y que no era verídica.

Finalmente, reprochó que la Resolución No. 717 de 2016 quebrantó la Constitución Política, las normas y los principios de la contratación estatal, el deber de selección objetiva, además fue expedida en forma irregular, con falsa motivación y con desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, toda vez que la certificación aportada por Sumimas S.A.S. contenía información imprecisa, inexacta



y que no correspondía a la realidad, de modo que no debió adjudicársele la licitación pública, porque el pliego de condiciones expresamente señalaba que cuando se presentaba este tipo de documentación irregular la propuesta debía ser rechazada.

5. El trámite en segunda instancia

El recurso fue concedido el 20 de febrero de 2023 y admitido el 6 de octubre de 2023. En virtud de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, se resolvió prescindir de la etapa de alegatos de conclusión de segunda instancia, en consideración a que no fue necesaria la práctica de pruebas (fls. 83 y 260 c. ppal).

En su concepto el Ministerio Público solicitó que se confirmara la sentencia de primera instancia, porque el hecho de que la certificación aportada por Sumimas S.A.S. tuviera una inconsistencia relacionada con la ausencia de la fecha de vigencia, no significaba que faltara a la verdad en relación con su contenido, en consideración a que mediante el correo electrónico de 11 de agosto de 2016, la empresa Clarylcon S.A.S. allegó la certificación original de Toshiba, en la que se apreciaba que la fecha de vigencia era el 30 de junio de 2017.

En estas condiciones, no se podía afirmar que la entidad le hubiera dado valor probatorio a una certificación que tenía inconsistencias, sino que fue allegada otra certificación de Toshiba en la que sí se incluyó la fecha de vigencia, con lo cual se tuvo por cumplido el requisito exigido en el pliego de condiciones.

Sostuvo que, en todo caso, se demostró que la Sociedad Sumimas S.A.S. distribuía productos Toshiba y estaba facultada para la venta de suministros, con lo cual se acreditaba la cadena de distribución de los productos.

Agregó que la entidad garantizó el debido proceso y los principios de la función administrativa, toda vez que le dio la oportunidad a los oferentes de realizar observaciones, las cuales fueron atendidas oportunamente, además que adoptó la decisión de adjudicación del contrato con fundamento en los informes presentados por los comités de evaluación técnica, jurídica y financiera.

Finalmente, argumentó que no se demostró la existencia de una intención particular, personal o arbitraria del funcionario competente que expidió la resolución de adjudicación o que tuviera una finalidad contraria a la establecida en las normas que regían la materia; por el contrario, se evidenció que la entidad atendió los



postulados constitucionales y legales que regían la contratación estatal (fls. 96 a 108 c. ppal).

III. CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Se tiene presente que el artículo 104⁶ de la Ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A.), prescribe que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se encuentra instituida para juzgar las controversias y litigios originados en los contratos “*sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas*”.

El acto administrativo (Resolución No. 717 de 12 de agosto de 2016), mediante el cual se adjudicó la licitación pública No. 004-2016-FRR a la empresa Sumimas S.A.S. fue proferido por el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el cual concurre como demandado en la presente causa.

Así las cosas, al ser la parte demandada un establecimiento público adscrito a la Registraduría Nacional del Estado Civil⁷, con sujeción a lo dispuesto en la Ley 80 de 1993⁸ ostenta la naturaleza de entidad estatal⁹. Por la razón advertida, esta jurisdicción es competente para conocer del presente asunto.

⁶ “Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

“Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

“(…).

“2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado”.

⁷ La Registraduría Nacional del Estado Civil y el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil son personas jurídicas de derecho público independientes, en tanto la Registraduría Nacional del Estado Civil es una entidad de creación constitucional que hace parte de la Organización Electoral y se sirve de la personería de la Nación, mientras que el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil es un organismo de creación legal que goza de personería jurídica propia (Ley 96 de 1985. Artículo 53. Créase el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil como establecimiento público, esto es, como un organismo dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente”).

⁸ En el pliego de condiciones, en el acápite 1.2. referente al régimen jurídico aplicable, se indicó que al proceso de selección y al contrato que se derive se aplicaría lo “previsto en la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes”.

⁹ “ARTÍCULO 2o. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos. Para los efectos de esta ley:

1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; **los establecimientos públicos**, las empresas industriales y comerciales del Estado, las



Con fundamento en el numeral 3 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 y teniendo en cuenta que el valor de la pretensión mayor¹⁰ resulta superior al monto equivalente a 300 salarios mínimos legales vigentes¹¹ a la fecha de presentación de la demanda, se concluye que el proceso tiene vocación de doble instancia.

En esta oportunidad, la Sala estima necesario precisar que, por tratarse de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con independencia de que se relacione con la actividad contractual del Estado, para determinar la competencia funcional se sigue la regla prevista en el numeral 3 del artículo 152 del C.P.A.C.A., en la cual se establece que los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los asuntos de *“nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes”*.

Lo anterior se justifica en la remisión realizada por el inciso segundo del artículo 141 del C.P.A.C.A., de conformidad con el cual: *“Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso”*, lo que permite concluir que deben hacerse extensivas a estos asuntos las reglas de cuantía consagradas para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho.

2.- Actos precontractuales pasibles de control judicial

En el presente caso, la sociedad actora solicita la nulidad del acta de la audiencia de adjudicación de 12 de agosto de 2016 y de la Resolución No. 717 de 12 de agosto de 2016 expedida por el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En consecuencia, resulta forzoso precisar las decisiones que pueden ser demandadas ante la jurisdicción de aquellas que por su naturaleza no son objeto de control judicial.

sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

¹⁰ La suma de \$1.600'000.000, por concepto de la utilidad que la Sociedad Uniples S.A. esperaba obtener por la adjudicación y posterior ejecución del contrato.

¹¹ El salario mínimo legal mensual vigente para el año 2017 era \$737.717 el cual multiplicado por 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes, arroja la suma de \$221'315.100.



En un caso similar, esta Subsección¹² precisó que el acta de audiencia pública de adjudicación de la licitación pública constituía un acto de trámite y, por tanto, no era susceptible de control judicial, en consideración a que solo cumplía una función de registro, más no contenía una decisión de la administración referente a la adjudicación del proceso licitatorio.

En la fase precontractual también hacen presencia ambos tipos de actos [actos definitivos y actos de trámite], de modo que por su naturaleza sólo aquellos que tienen la connotación de definitivos son susceptibles de impugnación. Así ocurre v. gr. respecto del pliego de condiciones, la declaratoria de desierta y el acto de adjudicación -el primero en tanto define las bases del proceso de selección y del futuro contrato¹³; el segundo, finaliza la actuación por imposibilidad de llegar a una selección; y el tercero, culmina satisfactoriamente al elegir el ofrecimiento más favorable-.

La distinción entre estos actos en punto a su impugnabilidad ha sido analizada de tiempo atrás bajo la teoría de los “actos separables del contrato”, indicando que tienen esta connotación aquellos que por su carácter definitivo son susceptibles de control, con independencia y autonomía respecto del contrato¹⁴.

Esta precisión se conecta con las disposiciones del art. 141 del CPACA¹⁵ que prevé la posibilidad de demandar de forma individual los actos que preceden a la celebración del contrato por los mecanismos dispuestos en los arts. 137 y 138 ib. sin tener que enjuiciar el contrato mismo¹⁶, siempre y cuando se trate de actos definitivos, pues son los que se categorizan como separables para efectos de su examen judicial, como lo ha establecido esta Subsección¹⁷.

Bajo esta comprensión, dos de los actos enjuiciados en el caso concreto no son susceptibles de control judicial por pertenecer a la categoría de actos de trámite: (i) el acta de la audiencia pública de adjudicación de la licitación pública 002 de 2017, y (ii) el acta de audiencia en la que se modificaron los términos de la adjudicación fechada el 3 de agosto de 2017. Lo anterior en la medida que dichas “actas” registran, más no contienen en sí mismas una decisión de la administración en torno a la adjudicación del proceso licitatorio. Cualquier incorrección que se aduzca sobre ellas desemboca en las determinaciones

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 6 de diciembre de 2024, Exp. No. 68179, M.P. José Roberto SÁCHICA.

¹³ Cita original. *Más allá de las modificaciones de las que por su naturaleza es susceptible el pliego de condiciones, ello no afecta su connotación de acto definitivo en la medida que esta característica no se equipara con el concepto de intangibilidad ni el de irrevocabilidad.*

¹⁴ Cita original. *La doctrina ha señalado que “[e]l acto separable impugnado debe ser un acto administrativo decisorio en sentido técnico-jurídico, pues los simples actos de la administración meramente preparatorios no pueden ser objeto de impugnación (...)”.* DROMI, José Roberto, “La licitación pública” (segunda ed.), Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo, 1977, pág. 423.

¹⁵ Cita original. “ARTÍCULO 141. CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. (...)”

“Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 [nulidad] y 138 [nulidad y restablecimiento del derecho] de este Código, según el caso”.

¹⁶ Cita original. *“La teoría de los actos separables imperó en el sistema procesal administrativo bajo el Decreto 01 de 1984, pero con la Ley 446 de 1998 (art. 32) ello se modificó y se dispuso que “[u]na vez celebrado éste [el contrato], la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato”. El CPACA retomó la teoría de los actos separables, como lo determina su art. 141.*

¹⁷ Cita original “Ver, entre otras, sentencia del 20 de mayo de 2024, Exp. 11001032600020190016200 (65.008), M.P. José Roberto SÁCHICA”.



llevadas al acto de adjudicación que es el que contiene la decisión conclusiva de la entidad y que, al ser impugnado por vía judicial recoge tales reproches.

En estas condiciones, el control jurisdiccional en el presente caso se circunscribe a la Resolución No. 717 de 12 de agosto de 2016, mediante la cual el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil adjudicó la licitación pública No. 004 de 2016 a la empresa Sumimas S.A.S., por tratarse de un acto definitivo. Por consiguiente, la Sala no se pronunciará sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación en contra del acta de adjudicación de 12 de agosto de 2016, en atención a que no contiene en sí misma una decisión de la administración en torno a la adjudicación del proceso licitatorio.

3. Procedencia y oportunidad para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

Se somete a consideración de la Sala la nulidad del acto administrativo mediante el cual se adjudicó la licitación pública No. 004-2016-FRR a la empresa Sumimas S.A.S., pretendida por la Sociedad Uniples S.A., proponente afectado con dicha decisión y, consecuentemente, el restablecimiento del derecho, aspectos que corresponden ventilarse a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho impetrado, al tenor de los dictados del artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 que orientan a que: *“Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho”*.

A su turno, el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A.) dispuso el siguiente término para presentar la demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, *“so pena de que opere la caducidad”*:

“c) Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso”.

En el acta de la audiencia de adjudicación se estableció el numeral 5. denominado *“Lectura del acto administrativo de adjudicación”*, en el que se aprecia la lectura de la Resolución No. 717 de 12 de agosto de 2016, mediante la cual se adjudicó la Licitación Pública No. 004-2016-FRR a la empresa Sumimas S.A.S. Además, se



indicó expresamente que ese *“documento hace parte integral de la presente acta, el cual se notificó en estrados al oferente adjudicatario”* (fls. 22 a 28 c. 2).

Así las cosas, la Resolución No. 717 de 12 de agosto de 2016, se entiende notificada el mismo día, habida cuenta de la presencia y la participación de los proponentes en la audiencia de adjudicación del 12 de agosto de 2016. En estas condiciones, la fecha inicial del conteo se ubica al día siguiente, esto es, el 13 de agosto de 2016, por lo que los cuatro meses de caducidad se habrían de cumplir el 13 de diciembre de 2016.

En este punto es imperativo señalar que el 28 de noviembre de 2016, faltando 16 días para vencerse el plazo, la parte actora presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría No. 146 para Asuntos Administrativos de Bogotá, trámite que culminó el 26 de enero de 2017 (fls. 87 a 88 c. 1), tras expedirse la constancia en la cual daba cuenta de que la audiencia se declaró fallida por ausencia de ánimo conciliatorio¹⁸. A partir del día siguiente se reanudó el cómputo de los 16 días restantes para completar los cuatro meses, los cuales vencían el 11 de febrero de 2017, pero como dicho día era inhábil por ser sábado, el vencimiento se producía el día hábil siguiente, esto es, el 13 de febrero de 2017.

Finalmente, la demanda se interpuso el 13 de febrero de 2017 (fls. 3 a 13 c. 1), esto es, dentro del término legalmente establecido.

3. Legitimación en la causa

La Sala encuentra que le asiste legitimación en la causa por activa a la Sociedad Uniples S.A., por cuanto participó en la licitación pública No. 004-2016-FRR y

¹⁸ A este respecto debe tomarse en consideración que, según los mandatos del artículo 3 del Decreto 1716 de 2009, el término de caducidad de la acción se suspendería desde el recibo de la solicitud de conciliación extrajudicial en la Procuraduría, sin que dicha suspensión pudiera exceder de tres (3) meses, atendiendo a las siguientes reglas:

“Artículo 3°. Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

“a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o

“b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o

“c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.

“En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

“La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.

“Parágrafo único. Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción”.



considera que su propuesta debió ser elegida frente a quien fue adjudicataria del contrato -Sumimas S.A.S.-

Igualmente, la Sala encuentra legitimado en la causa por pasiva al Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en consideración a que, en su calidad de entidad precontratante, adjudicó la licitación pública No. 004-2016-FRR a la Sociedad Sumimas S.A.S. y expidió el acto administrativo cuya declaratoria de nulidad se solicita en el presente proceso.

Cabe precisar que la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil son personas jurídicas de derecho público independientes, en tanto la primera es una entidad de creación constitucional que hace parte de la organización electoral y se sirve de la personería de la Nación, mientras que el aludido fondo es un organismo de creación legal que goza de personería jurídica propia.

En efecto, el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil es un organismo adscrito a la Registraduría Nacional del Estado Civil, creado por la Ley 96 de 1985 en los siguientes términos:

Artículo 53. Créase el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil como establecimiento público, esto es, como un organismo dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

En este sentido, la Registraduría Nacional del Estado Civil no cuenta con legitimación en la causa por pasiva, porque fue el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil el que adelantó el proceso de selección objeto de litigio y el que expidió el acto administrativo cuya legalidad se cuestiona, establecimiento público dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente; por tanto, tiene capacidad para comparecer por sí solo al proceso y ejercer su propia representación judicial, tal como se definió en la sentencia de primera instancia, aspecto que no fue objeto de impugnación.

4) Objeto de la apelación

El objeto de la apelación se circunscribe a verificar si el *a quo* debió declarar la nulidad de la Resolución No. 717 de 2016, mediante la cual se adjudicó la licitación pública No. 004-2016-FRR, porque quebrantó la Constitución Política, las normas y los principios de la contratación estatal, el deber de selección objetiva, además fue expedida en forma irregular, con falsa motivación y con desconocimiento del



derecho de audiencia y defensa, toda vez que el adjudicatario -Sumimas S.A.S.- presentó un *“certificado de distribución autorizado”* que contenía información imprecisa, inexacta y que no correspondía a la realidad, lo cual constituía una causal de rechazo, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1.7. del pliego de condiciones.

5. Los hechos probados

Previo a pronunciarse sobre los argumentos de la apelación, la Sala se referirá a los hechos que, en el marco general del procedimiento de selección que ocupa la atención de la Sala, se encuentran probados:

El 15 de julio de 2016, el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil abrió el proceso de licitación pública No. 004-2016-FRR, la cual tenía por objeto *“contratar el suministro y distribución de papelería, útiles de escritorio y oficina, insumos para equipos de cómputo y fotocopidora (repuestos, accesorios y similares), productos de aseo y limpieza, productos de cafetería y restaurante e impresión de adhesivos para la Registraduría Nacional del Estado Civil tanto a nivel central y nacional, mediante el sistema de proveeduría integral (outsourcing). Lo anterior para continuar con el cumplimiento de la misión de la entidad”*.

En el numeral 4.3.2 del pliego de condiciones -Capítulo 4 componente técnico, especificaciones técnicas-, se exigió, como uno de los requisitos técnicos habilitantes, que el proponente aportara un certificado de distribuidor autorizado, con el fin de demostrar la cadena de distribución.

El proponente deberá adjuntar con la oferta certificado donde conste que es distribuidor autorizado como mínimo de las marcas (...) Toshiba (...); esta certificación deberá ser expedida por el fabricante o por un canal mayorista, demostrando la cadena de distribución.

En el caso que la certificación sea expedida por un distribuidor mayorista, el oferente deberá incluir en su propuesta la certificación del fabricante acreditando al distribuidor mayorista como distribuidor de los elementos ofrecidos (demostración de la cadena de distribución).

El comité designado para la evaluación técnica verificará el cumplimiento de este requisito (fls. 613 a 663; 630 cd. Anexo 8, carpeta 4).

En el numeral 1.7 del pliego de condiciones se estableció como una de las causales de rechazo de la propuesta que se comprobara que los documentos presentados por el proponente contenían *“información imprecisa, inexacta o que no correspondiera a la realidad, o que no permitiera su verificación por parte de la*



entidad, caso en el cual se iniciarán las acciones correspondientes si a ello hubiere lugar” (fls. 613 a 663; 617 cd. Anexo 8, carpeta 4).

Al proceso se presentaron los siguientes proponentes: Uniples S.A., Sumimas S.A.S. y Panamericana Outsourcing S.A.

Para cumplir con el requisito exigido en el numeral 4.3.2 del pliego de condiciones, Sumimas S.A.S. aportó la certificación de 7 de julio de 2016 de Clarylcon S.A.S. dirigida al Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la que consta lo siguiente:

Clarylcon SAS. identificado con NIT 900.442.893-1 como representante y distribuidor autorizado mayorista de la marca Toshiba para Colombia informa que Sumimas SAS con NIT 830.001.338-1 distribuye productos Toshiba y están capacitados para la venta de suministros.

Este certificado tiene valides (sic) durante este proceso No. FRR-004 de 2016. (fl. 44 c. 1).

En esta certificación se aprecia un membrete en el que se lee: “Clary – Business Machine”, además, se encuentra suscrita por la señora María Fernanda Suárez Rojas, “Aliados Estratégicos – Distribuidores Claryla”.

Adjunto a tal documento se aportó la certificación emitida por Toshiba el 2 de julio de 2016, en la que consta que Clarylcon S.A.S. era distribuidor de Toshiba y que estaba autorizado para realizar negocios o participar en licitaciones con el Gobierno de Colombia (fl. 45 c. 1). Los otros proponentes también entregaron una certificación de Toshiba en las que se indica que Clarylcon S.A.S. era distribuidor de Toshiba en Colombia.

La entidad concluyó que las tres propuestas presentadas cumplían con la totalidad de los requisitos exigidos en el pliego de condiciones, por lo que había lugar a asignar el correspondiente puntaje a cada una de ellas según lo que hubiesen acreditado.

El 1 de agosto de 2016, el Comité Jurídico presentó al gerente administrativo y financiero de la entidad el informe de evaluación jurídica, en el que se determinó que los proponentes: Uniples S.A., Sumimas S.A.S. y Panamericana Outsourcing S.A. no presentaban ninguna observación de índole jurídica, por lo que estaban habilitados (fls. 1183 a 1189 cd – anexo 10 carpeta 6).



El 2 de agosto de 2016, el comité técnico de evaluación presentó al gerente administrativo y financiero de la entidad el informe de evaluación, en el que se señaló que los proponentes: Uniples S.A., Sumimas S.A.S. y Panamericana Outsourcing S.A. cumplían con todos los componentes técnicos y, por tanto, eran hábiles. En lo referente al certificado de distribuidor autorizado, se indicó que los proponentes aportaron las certificaciones en las que constaba que eran distribuidores autorizados de varias marcas, entre ellas, Toshiba; por consiguiente, cumplían con lo estipulado en el numeral 4.3.2 del pliego de condiciones (fls. 1207 a 1209 cd – anexo 11 carpeta 7).

En la segunda etapa de la evaluación técnica – ponderación técnica, se relacionó el siguiente orden: Sumimas S.A.S. (90 puntos), Uniples S.A. (83.5 puntos) y Panamericana Outsourcing S.A. (80 puntos) (fl. 1217 cd – anexo 11 carpeta 7).

El 2 de agosto de 2016, el comité económico presentó al gerente administrativo y financiero de la entidad la evaluación económico-financiera, en la que se expresó que los proponentes: Uniples S.A., Sumimas S.A.S. y Panamericana Outsourcing S.A. cumplían con la totalidad de los lineamientos de carácter financiero; por tanto, se encontraban habilitados (fls. 1218 a 1921 cd – anexo 11 carpeta 7). En la evaluación económica – asignación de puntajes se consignaron los siguientes resultados: Sumimas S.A.S. (873.06 puntos), Uniples S.A. (748.69 puntos) y Panamericana Outsourcing S.A. (469.53 puntos) (fl. 1222 cd – anexo 11 carpeta 7).

El 9 de agosto de 2016, la Sociedad Uniples S.A. formuló varias observaciones en contra de la empresa Sumimas S.A.S. La observación No. 4, referente al certificado de distribución, se realizó en los siguientes términos:

La empresa Sumimas para demostrar la cadena de distribución de la marca Toshiba, presenta un certificado de la empresa Clarylcon SAS y el certificado de Toshiba a Clarylcon, este proveedor es el único representante autorizado para Colombia para emitir este documento y por lo mismo es un documento estándar, en el certificado del fabricante Toshiba que presenta el oferente Sumimas se encuentran unas diferencias de redacción que difieren del documento estándar que entregó en este caso Clarylcon. Para efectos de revisión la certificación que entregó en su propuesta Panamericana y Uniples corresponden al documento estándar que en este caso entregó Clarylcon; mencionamos algunas de las diferencias encontradas del documento presentado por el oferente Sumimas:

- La fecha de emisión del certificado de Sumimas tiene fecha del 2 de julio de 2016 y las de Uniples y Panamericana tiene fecha del 2 de julio de 2015.*
- Bajo la fecha de los certificados de Uniples y Panamericana se encuentra el siguiente texto: "Certificate fy 15", el cual no se encuentra en el certificado de Sumimas.*



- En los certificados de Uniples y Panamericana se encuentra el siguiente texto: "Este certificado está vigente hasta el 30 de junio de 2016", el cual no se encuentra en el certificado de Sumimas.

Solicitamos a la entidad realizar la verificación de los antecedentes mencionados y de la misma manera realizar la verificación directamente con el distribuidor autorizado Clarylcon SAS, comunicándose con las personas responsables del proceso y que se encuentran relacionadas en la certificación de distribuidor de Clarylcon a los diferentes proponentes, relacionamos contactos:

María Fernanda Suárez
Aliados Estratégicos
(...)

1.7. Causales de rechazo de las propuestas

c) Cuando se compruebe que los documentos presentados por el proponente contienen información imprecisa, inexacta o que no corresponde a la realidad o que no permitan su verificación por parte de la entidad, caso en el cual se iniciarán las acciones correspondientes si a ello hubiera lugar (fls. 35 a 38 c. 1).

El 11 de agosto de 2016, la entidad requirió a la firma Clarylcon S.A.S para que verificara la autenticidad del certificado de distribuidor autorizado de Toshiba presentado por la Sociedad Sumimas S.A.S. (fls. 43 a 45 c. 1).

Mediante correo electrónico remitido el 11 de agosto de 2016, a las 11:28 am, Clarylcon S.A.S atendió el requerimiento efectuado por el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el siguiente sentido (fl. 46 a 48, c. 2):

Dando respuesta su comunicado referente al proceso FRR-004 del 2016 al cual se presentó el oferente Sumimas por medio del documento adjunto podemos constatar que el certificado presentado en dicho proceso no es el original y que en ningún momento nuestra compañía Clarylcon SAS les facilitó el documento emitido por el fabricante Toshiba.

Revisado el documento público que soporta la oferta de Sumimas se han identificado dos alteraciones en el documento:

1. La fecha de emisión del certificado adjuntado en el proceso no coincide con la fecha expedida por el fabricante.

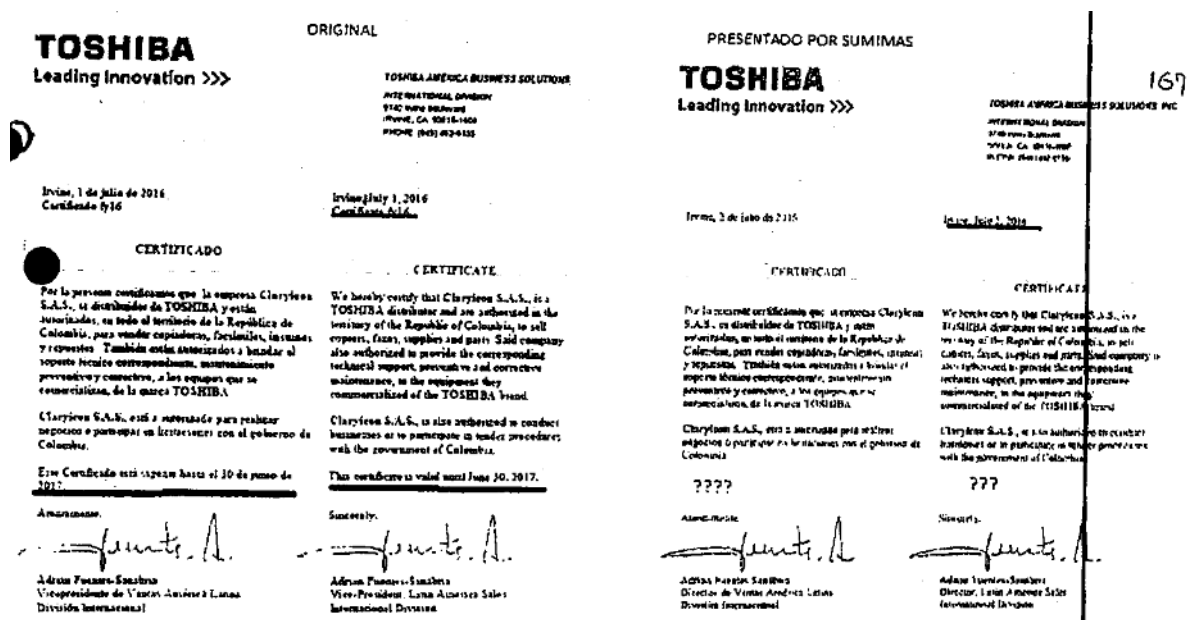
2. La valides (sic) del certificado no aparece en el documento como si lo referencia el documento original.

(...)

Dejamos a su estudio los documentos y valides (sic) de este mismo, en aras de conservar el principio de buena fe y legitimidad de los documentos presentados en este tipo de procesos.



Con esta respuesta se presenta una comparación entre el certificado de Toshiba presentado por Sumimas S.A.S. y el certificado original. Este último tiene fecha de emisión 1 de julio de 2016 y se encuentra acompañado del siguiente texto: “Certificate fy15”, en tanto que el certificado aportado por Sumimas S.A.S. tiene fecha de emisión 2 de julio de 2016 y no contiene el referido texto. Finalmente, la certificación original tiene como fecha de vigencia el 30 de junio de 2017, en tanto que la certificación de Sumimas S.A.S. no tiene ninguna (fls. 46 a 48 c. 1).



El 11 de agosto de 2016, la Sociedad Uniples S.A. dio alcance a su observación del 9 de agosto del mismo año, referente al certificado de distribuidor autorizado de Toshiba presentado por la Sociedad Sumimas S.A.S. En este sentido, expuso lo siguiente:

Las certificaciones que emite el fabricante Toshiba para su representante en Colombia Clarylcon SAS tienen vigencia de 1 año y esta fecha se encuentra incluida dentro del texto de la certificación y corresponde al modelo estándar y único que emite la marca para su distribuidor autorizado en nuestro país.

Adjuntamos 3 archivos; el primer archivo contiene la certificación del período 2015 (con vigencia hasta junio 30 de 2016) contenida en la propuesta de Uniples a folio 86 y por el proponente Panamericana a folio 97. El segundo archivo contiene certificación del período 2016 (vigente hasta junio 30 de 2017), esta última recibida por el representante en Colombia Clarylcon SAS el pasado 10 de agosto de 2016 y la cual ponemos en conocimiento del Fondo Rotatorio de la Registraduría.

El tercer archivo adjunto, contiene la certificación aportada por el proponente Sumimas a folio 167 donde resaltamos unas claras diferencias de la certificación estándar del fabricante:



- 1.- La fecha de expedición, no corresponde a ninguno de los períodos certificados por el fabricante
- 2.- No señala el período para el cual hace vigencia el período certificado
- 3.- No contiene la vigencia de la certificación

Por lo anteriormente expuesto, insistimos respetuosamente a la entidad, se sirva validar la veracidad del contenido y del documento aportado por el proponente con el distribuidor autorizado en Colombia que es la compañía Clarylcon SAS a quien ponemos en copia, teniendo en cuenta las implicaciones que esto mismo conlleva, al ser obligación de los oferentes entregar información auténtica y fidedigna, que no lleve a la entidad a inducirla al error en el proceso de evaluación y/o adjudicación (fls. 49 a 52 c. 1).

El 11 de agosto de 2016, la entidad volvió a requerir a Clarylcon S.A.S. para que verificara la autenticidad del certificado de distribuidor autorizado de Toshiba presentado por la Sociedad Sumimas S.A.S. (fl. 53 c. 1).

El 11 de agosto de 2016, a las 4:09 pm, Aliados Estratégicos de Clarylcon S.A.S. remitió respuesta al Departamento de Contratación del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los siguientes términos:

- 1.- El certificado emitido por la compañía Clarylcon SAS es verídico
- 2.- El certificado de distribuidor autorizado de Toshiba no es verídico como lo mencionamos y verificamos en el correo enviado esta mañana

Adicionalmente envió certificado original de Toshiba (fl. 57 c. 1).

El 11 de agosto de 2016, la entidad requirió a la empresa Sumimas S.A.S. para que se pronunciara acerca de la observación presentada por Uniples S.A. y sobre la respuesta de Clarylcon S.A.S. (fls. 39 a 42 c. 1).

El 11 de agosto de 2016, la Sociedad Sumimas S.A.S. respondió el requerimiento de la entidad para que se pronunciara sobre la observación de la Sociedad Uniples y acerca de la información remitida por Aliados Estratégicos de Clarylcon S.A.S., así:

La certificación de Toshiba aportada en el folio No. 167 de nuestra propuesta, fue recibida por CLARYLA para presentar al proceso en referencia (fls. 74 a 75 c. 1).

El 11 de agosto de 2016, la entidad respondió las observaciones presentadas por la Sociedad Uniples S.A y los demás proponentes, en relación a las “evaluaciones a las propuestas de la LP No. 004 de 2016 FRR”.



Analizada la observación y revisada la propuesta presentada por el oferente Sumimas SAS, el Comité considera que la información aportada a folios 166 y 167, demuestra la cadena de distribución para los productos de la marca Toshiba, como lo exige el numeral 4.3.2 del pliego de condiciones.

Respecto de la certificación expedida por Toshiba a Clarylcon SAS a folios 167 de la propuesta de Sumimas SAS el Comité debe dar aplicación al principio de buena fe, ya que los documentos aportados en las observaciones no dan elementos de juicio que permitan determinar una causal de rechazo a la propuesta presentada por Sumimas SAS. (fls. 80 a 86 c. 1).

Mediante la Resolución No. 717 de 12 de agosto de 2016, el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil adjudicó el proceso de licitación pública No. 004-2016-FRR a la empresa Sumimas S.A.S., con fundamento en las siguientes consideraciones:

Que los comités evaluadores jurídico, técnico y económico-financiero realizaron las evaluaciones a las ofertas y presentaron los respectivos informes, los cuales forman parte integral de la presente resolución.

(...)

Que la evaluación inicial arrojó los siguientes resultados:

La propuesta presentada por Sumimas S.A.S. es considerada hábil en los 3 aspectos, evaluación jurídica, técnica y financiera y el puntaje asignado es de 963.06 puntos.

La propuesta presentada por UNIPLES S.A. también es considerada hábil en los 3 aspectos y el puntaje asignado es de 832,19 puntos.

La propuesta presentada por Panamericana Outsourcing S.A. también es considerada hábil en los 3 aspectos y el puntaje asignado es de 549.53 puntos.

Por lo anterior la evaluación inicial queda así:

<i>Proponente</i>	<i>Evaluación Jurídica</i>	<i>Evaluación técnica</i>	<i>Evaluación financiera</i>	<i>Resultados</i>
<i>SUMIMAS S.A.S</i>	<i>Hábil</i>	<i>Hábil 90 puntos</i>	<i>Hábil 873,06 puntos</i>	<i>Hábil 963,06 puntos</i>
<i>UNIPLES S.A</i>	<i>Hábil</i>	<i>Hábil 83,5 puntos</i>	<i>Hábil 748,69 puntos</i>	<i>Hábil 832,19 puntos</i>
<i>Panamericana Outsourcing S.A.</i>	<i>Hábil</i>	<i>Hábil 80 puntos</i>	<i>Hábil 469,52 puntos</i>	<i>Hábil 549,53 puntos</i>

(...)

Que de conformidad con lo expuesto, el Comité Asesor de Contratación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en reunión efectuada el 11 de agosto de 2016 a las 12:30 pm y una vez analizados los diferentes informes de evaluación presentados por los Comités Evaluadores, las observaciones presentadas por los oferentes a los mencionados informes, los requerimientos realizados a los oferentes, las respuestas a los requerimientos por parte de los



oferentes, la solicitud de validación de los documentos y las respuestas dadas por los comités evaluadores a la misma, y atendiendo a los fines de la contratación estatal, los principios de las actuaciones contractuales, la libre concurrencia, el deber de selección objetiva y la obligación de los servidores públicos de someterse en sus actuaciones a la ley, acogió en su totalidad las observaciones elaboradas por los comités evaluadores y recomendó al ordenador del gasto adjudicar la licitación pública No. 004 de 2016 al oferente Sumimas por valor de \$10.666'630.557 incluido IVA, en los términos y condiciones previstos en el pliego de condiciones del proceso y la propuesta presentada por el adjudicatario, recomendación que es acogida por el Gerente Administrativo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en su calidad de ordenador del gasto.

(...)

La firma UNIPLES S.A. manifiesta no estar de acuerdo con la respuesta dada por la entidad a la observación presentada referente al rechazo de la propuesta del oferente Sumimas S.A.S. por no cumplir con la demostración de la cadena de distribución de la marca Toshiba. Según la respuesta dada por la empresa Clarylcon S.A.S. al requerimiento de la Registraduría, se evidencia que la certificación de la empresa Toshiba a Clarylcon presenta dos alteraciones al documento que son la fecha de emisión y la validez del certificado, concluyendo que el certificado no fue entregado por esa empresa. Reitera que la entidad no debe tener en cuenta este documento y solicita se rechace la propuesta de Sumimas S.A.S.

(...)

Siendo las 12:10 pm el doctor Garzón reanuda la audiencia de adjudicación y teniendo en cuenta las observaciones presentadas y los elementos aportados en el desarrollo de esa audiencia, cede la palabra al doctor Andrés Ceballos Arango, Asesor Jurídico de la entidad quien da respuesta a las observaciones presentadas en los siguientes términos:

(...)

En lo referente a lo establecido en observación del oferente UNIPLES S.A. en lo que respecta a la irregularidad de la certificación del fabricante Toshiba presentada en la propuesta de Sumimas SAS, la entidad se permite informar que una vez verificada la certificación con la firma Clarylcon S.A.S. se evidencia que esta firma se encuentra autorizada por el fabricante para realizar negocios o participar en licitaciones con el Gobierno de Colombia. Por otro lado, verificada la certificación con el fabricante se evidencia que Clarylcon es distribuidor de sus productos en el país. Del mismo modo Sumimas S.A.S. se encuentra autorizado por la firma Clarylcon S.A.S. como distribuidor de sus productos. El 11 de agosto de 2016 mediante correo electrónico de María Fernanda Suárez representante comercial de la firma Clarylcon S.A.S. certifica la veracidad de la certificación de Clarylcon, razón por la cual se cumple con la demostración de la cadena de distribución establecida en el num. 4.3.2 del pliego de condiciones de la licitación pública No. 004 de 2016 – FRR.

Que por lo anterior, la entidad reitera su evaluación frente al cumplimiento de los requisitos por parte del oferente Sumimas SAS.

Que el doctor Carlos Alfonso Garzón Saboya en calidad de ordenador del gasto y atendiendo a los fines de la contratación estatal, los principios de las actuaciones contractuales, la libre concurrencia, el deber de selección objetiva y la obligación de los servidores públicos de someterse en sus actuaciones a la ley, acogió en su totalidad las observaciones elaboradas por los comités evaluadores junto con las respuestas a las observaciones (fls. 11 a 17 c. 1).



6.- Análisis del caso concreto

La parte actora persigue la nulidad de la Resolución No. 717 de 2016, mediante la cual el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil adjudicó el proceso de licitación pública 004-2016-FRR a la empresa Sumimas S.A.S., por considerar que tal acto administrativo desconoció el derecho de audiencia y defensa, fue expedido en forma irregular, con falsa motivación y desviación de poder. En su criterio, se debió rechazar la propuesta del adjudicatario, porque no cumplió con uno de los requisitos habilitantes de carácter técnico, consistente en aportar un certificado de distribuidor autorizado y, por tanto, el contrato tenía que adjudicarse a Uniples S.A. por haber presentado la mejor propuesta.

El *a quo* negó las pretensiones de la demanda, para lo cual señaló que la entidad decidió dar aplicación al principio de buena fe y otorgarle plena validez a la certificación de distribuidor autorizado presentada por Sumimas S.A.S., en atención a que la parte actora no acreditó su falsedad mediante un proceso judicial, ni interpuso una denuncia al respecto, aunado a que los documentos aportados con las observaciones no proporcionaron elementos de juicio que permitieran determinar una causal de rechazo a la propuesta presentada por Sumimas S.A.S.

En su recurso de apelación, la parte demandante sostuvo que nunca hizo referencia a una falsedad en la certificación de Toshiba presentada por Sumimas S.A.S., sino que se debió aplicar el numeral 1.7. del pliego de condiciones que señalaba que había lugar al rechazo de la propuesta cuando los documentos presentados por el proponente contenían información imprecisa, inexacta o que no correspondiera a la realidad, de ahí que tampoco era necesario que se presentara una denuncia por el delito de falsedad en documento.

Al respecto, se debe precisar que en ninguna de sus intervenciones la parte actora planteó la existencia de una falsedad en la certificación de distribuidor autorizado, pues lo que alegó en el proceso de selección y en el proceso judicial era que la certificación de Toshiba, aportada por Sumimas S.A.S., contenía información imprecisa, inexacta y que no correspondía a la realidad, lo cual constituía una causal de rechazo, de conformidad con lo establecido en el numeral 1.7. del pliego de condiciones.

Para reforzar su posición, la demandante manifestó que Clarylcon S.A.S. informó al Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante correo



electrónico del 11 de agosto de 2016, que el certificado presentado por Sumimas S.A.S. no fue facilitado por ella, que tenía dos alteraciones y no era verídico.

Así las cosas, en este punto conviene precisar que para cumplir el requisito habilitante establecido en el numeral 4.3.2 del pliego de condiciones, relativo al cumplimiento de la cadena de distribución, Sumimas S.A.S. presentó dos certificados:

1.- Un certificado mediante el cual Clarylcon S.A.S, como representante y distribuidor autorizado mayorista, informó que Sumimas S.A.S. era distribuidor de productos Toshiba para Colombia, documento frente al que no se circunscribe la observación expuesta por la Sociedad Uniples S.A. en el proceso de selección.

2.- Un certificado emitido por Toshiba mediante el cual informó que Claylcon S.A.S. era distribuidor de sus productos y estaba autorizado en todo el territorio de Colombia para vender copiadoras, facsímiles, insumos y repuestos, así como para realizar negocios o participar en licitaciones con el Gobierno de Colombia. Respecto de este certificado se dirigen los motivos de inconformidad expuestos por la Sociedad Uniples S.A. en el proceso de selección y en el proceso judicial.

Ahora bien, le asiste razón a la parte demandante en cuanto a que, ante el requerimiento de la entidad para comprobar la veracidad de su observación, la firma Clarylcon S.A.S. informó, mediante correo electrónico del 11 de agosto de 2016, que el certificado de Toshiba, presentado por Sumimas S.A.S., no era el original, que no fue facilitado por ella y que presentaba dos alteraciones, esto es, *i)* la fecha de emisión no coincidía con la fecha en que fue expedido por el fabricante y, *ii)* la validez del certificado no aparecía, como sí lo referenciaba el documento original. Sin embargo, a pesar de las inconsistencias señaladas, la entidad consideró que la información aportada por Sumimas S.A.S. demostraba, en todo caso, la cadena de distribución para los productos Toshiba, como lo exigía el numeral 4.3.2 del pliego de condiciones.

Así planteada la controversia, para la Sala resulta claro que, aunque Clarylcon S.A.S. informó que la certificación de Toshiba, aportada por Sumimas S.A.S., presentaba algunas inconsistencias de índole formal, nunca aseveró que su firma y la proponente Sumimas S.A.S. no estuvieran autorizadas como distribuidoras de los productos Toshiba en Colombia, es decir que en ningún momento se evidenció que



se incumpliera con el requisito consistente en la acreditación de la cadena de distribución, como lo ordenaba el numeral 4.3.2 del pliego de condiciones.

Ahora bien, al ser requerida por la entidad para que se pronunciara sobre la observación realizada por Uniples S.A y por las inconsistencias advertidas por la firma Clarylcon S.A.S., la sociedad adjudicataria Sumimas S.A. manifestó que la certificación presentada al proceso había sido entregada por Claryla.

A pesar de esta respuesta, el Fondo Rotatorio no requirió a Clarylcon S.A.S. para que precisara si tenía alguna relación con Claryla y tampoco verificó si esta última emitió efectivamente la certificación, circunstancia que tampoco fue esclarecida por Uniples S.A. En estas condiciones, existía la posibilidad de que Claryla hubiera efectivamente entregado el certificado de Toshiba a Sumimas S.A.S. y no Clarylcon S.A.S. y que las dos expidieran certificaciones diferentes en cuanto a algunos aspectos formales. En todo caso, lo que nunca fue cuestionado por el proponente que efectuó la observación ni por la entidad es que Clarylcon S.A.S. y Sumimas S.A.S. no fueran distribuidores autorizados de los productos Toshiba en Colombia, lo que constituía la base fundamental para acreditar la cadena de distribución, como se requería en el pliego de condiciones.

Lo anterior resulta razonable si se tiene en cuenta que la firma Clarylcon S.A.S. respondió a los requerimientos realizados por la entidad mediante dos correos electrónicos de fecha 11 de agosto de 2016, oportunidades en las que remitió la certificación original de Toshiba, en la que claramente se aprecia lo mismo que en la certificación aportada con su propuesta por Sumimas S.A.S. y por los otros dos oferentes, esto es, que Clarylcon S.A.S. era distribuidor mayorista autorizado para la distribución de productos Toshiba en Colombia, luego en el expediente del proceso de selección obraba la información necesaria para verificar la acreditación del requisito habilitante exigido en el pliego de condiciones, relativo a la demostración de la cadena de distribución.

En este orden de consideraciones, debe resaltar la Sala que, aunque las certificaciones de Toshiba obrantes en el expediente del proceso de selección presentaban algunas diferencias con la certificación aportada por Sumimas S.A.S, contenían la misma información necesaria para la acreditación del requisito habilitante exigido en el pliego de condiciones, esto es, la acreditación de la cadena de distribución.



Resulta evidente que los correos electrónicos remitidos el 11 de agosto de 2016 por la firma Clarylcon le permitieron al Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil encontrar satisfecho el requisito habilitante relativo a la acreditación de la cadena de distribución; por consiguiente, al tratarse de un aspecto subsanable, no podía rechazar una oferta.

Bajo esta perspectiva, se debe concluir que la entidad no desconoció el derecho de audiencia y defensa, porque dentro del proceso de selección corrió traslado del informe de evaluación, otorgó la oportunidad para que los proponentes presentaran observaciones y, antes de responderlas de manera motivada, requirió a la firma encargada de emitir las certificaciones para que se pronunciara sobre su veracidad, además, siempre le permitió a Uniples S.A. realizar las manifestaciones del caso, inclusive, hasta en la audiencia de adjudicación, como se indicó en la demanda.

Asimismo, la parte actora no acreditó que la Resolución de Adjudicación No. 717 del 12 de agosto de 2016 hubiera sido expedida en forma irregular y con falsa motivación, porque se encontró sustentada en los informes de evaluación y calificación que hicieron parte del procedimiento y que soportaron la decisión, además, tampoco se probó una intención particular, personal o arbitraria del funcionario competente que expidió ese acto administrativo.

Finalmente, la parte actora no demostró que la entidad desconoció las normas y los principios de la contratación estatal, ni el deber de selección objetiva, pues determinó que el proceso se debía adjudicar al proponente Sumimas S.A.S, por haber cumplido la totalidad de los requisitos habilitantes y obtenido la mayor puntuación, sin que en ninguna parte del proceso se demostrara que no hiciera parte de la cadena de distribución, como lo exigía el pliego de condiciones.

7.- Condena en costas

De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del CPACA, la liquidación y ejecución de la condena en costas se sujetará a las reglas del Código de Procedimiento Civil. En este orden de ideas, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 365 del CGP¹⁹, la Sala condenará en costas en esta instancia a la parte demandante, dado que su recurso se resolvió de manera desfavorable.

¹⁹ “En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:



A su vez, el artículo 361 *ajusten* prevé que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados causados durante el trámite de la controversia, así como por las agencias en derecho, las cuales, se fijan con observancia de las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016²⁰.

En esas condiciones, en esta instancia, se fijan como agencias en derecho en favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, 1 smlmv.

Ante esta definición, se impone la liquidación de las costas de manera concentrada por parte del Tribunal de origen, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso²¹.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 23 de noviembre de 2022 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, con fundamento en las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas en segunda instancia a la parte actora, para lo cual se fija por concepto de agencias en derecho 1 smlmv para el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI,

“1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código”.

²⁰ “Artículo 5°. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son:

1.	Procesos	declarativos	en	general.
(...)				

“En segunda instancia. Entre 1 y 6 S.M.M.L.V.”.

²¹ A cuyo tenor: “Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (...)”.



Radicación número: 25000-23-36-000-2017-00226-02 (70041)
Actor: Uniples S.A.
Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil y otro
Referencia: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidado> l.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ
Salvamento de voto

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF