

**CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

Bogotá, D.C., siete (7) de septiembre de dos mil quince (2015)

**Radicación:** 25 000 23 28 000 2000 01638 01 (45047)

**Actor:** Sociedad Comercial Melo Álvarez Proyectistas y Constructores Asociados Ltda.

**Demandado:** Superintendencia de Notariado y Registro

**Asunto:** Acción contractual (sentencia)

Decide la Sala de Sub-sección el recurso de apelación presentado por la parte actora contra la sentencia del 7 de junio de 2011, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que declaró no probada la excepción de caducidad de la acción y negó las súplicas de la demanda.

**ANTECEDENTES**

**1. Lo pretendido**

La demanda fue presentada el 18 de julio de 2000<sup>1</sup> por la Sociedad Comercial Melo y Álvarez Proyectistas y Constructores Asociados Ltda., en ejercicio de la acción contractual consagrada en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, solicitando se declarara la nulidad de la Resolución No. 2657 de 1° de julio de 2000 por medio de la cual el Superintendente de Notariado y Registro adjudicó la licitación pública No. 04 de 2000 al proponente Ediabras Ltda. Consecuentemente pide se declare que la Sociedad Comercial Melo Álvarez Proyectistas y Constructores Asociados Ltda tenía derecho a que se le adjudicara dicha licitación y se condene a la Superintendencia al pago de los perjuicios sufridos.

**2. Los hechos en que se fundamentan las pretensiones.**

Se cuenta que la Sociedad Melo Álvarez Proyectistas y Constructores Asociados Ltda, se presentó, junto a otras 13 firmas, para participar dentro de la Licitación Pública No. 04 de 2000 adelantada por la Superintendencia de Notariado y Registro “cuyo objeto

---

<sup>1</sup> Folios 1-5, c1.



era la construcción de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga”.

De las condiciones fijadas por la Entidad en el pliego de condiciones destaca la relativa al ítem 4.3.2 que trata de los “criterios, procedimientos y calificación financiera”, donde se requiere la presentación de la siguiente documentación: Balance general clasificado, Estado de pérdida y ganancias y Declaración de renta de los años 1998 y 1999. Se agrega que tales estados debían ser presentados con los requisitos mínimos establecidos para poder calificar el patrimonio, la liquidez y el nivel de endeudamiento y que la omisión de alguno de estos estados generaba el rechazo de la propuesta.

Manifiesta que la Sociedad accionante presentó la documentación de los Estados Financieros conforme a lo exigido en el pliego de condiciones, razón por la cual en la evaluación financiera efectuada por la oficina jurídica de la Entidad se determinó que sólo se podía calificar a la Sociedad demandante con cien (100) puntos, mientras que al resto de los proponentes la evaluación fue de (0) puntos “por no cumplir con los requisitos señalados en los artículos 37 y 38 de la Ley 222 de 1995, presentando omisiones de fondo violatorias de las normas legales”.

Habiendo solicitado el actor algunas observaciones a fin de que se rectificaran algunos puntajes asignados y se contabilizaran los 100 correspondientes a la evaluación financiera, la Entidad dio respuesta mediante documento “respuesta a observaciones de la evaluación financiera”, donde resolvió evaluar a la demandante con cero (0) puntos dado que “no anexa el Balance General Clasificado”.

Afirma que, finalmente, a la Sociedad Comercial Melo Álvarez Proyectistas y Constructores Asociados Ltda se le otorgaron 714,73 (sin contar los 100 puntos relativos a la evaluación financiera), resultando ganador Ediobras Ltda con una sumatoria de 740.44 puntos.

La Resolución de adjudicación data de 1° de junio de 2000 siéndole notificada al demandante el 6 del mismo mes y año.

### 3. El trámite procesal.

Mediante auto del 17 de marzo de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda<sup>2</sup> (fls. 349 a 350, c1). Dicho proveído fue notificado personalmente a la Superintendencia de Notariado y Registro el 18 de mayo de 2011 (fl 352, c1).

El Tribunal, mediante auto del 3 de noviembre de 2011, resolvió tener como notificado por conducta concluyente a la parte demandada EDIOBRAS S.A.S., del auto admisorio de la demanda. [fls. 367 a 368, c1].

Mediante escrito allegado el 13 de febrero de 2012, la Superintendencia de Notariado y Registro presentó contestación a la demanda., en el cual aludió como excepción la culpa de la propia víctima<sup>3</sup>, al haber presentado un balance financiero comparativo [fls. 370 a 378, c1]

El apoderado de la Sociedad Comercial EDIOBRAS S.A.S. presentó escrito de fecha 13 de febrero de 2012, mediante el cual contestó la demanda oponiéndose a todas las pretensiones de la demanda, en atención a que carecen de argumentación jurídica y fáctica que las respalde y alegó las excepciones de caducidad de la acción impetrada y por otro lado la prescripción. [fls. 379 a 381, c1].

---

<sup>2</sup> Mediante auto de 11 de noviembre de 2010 dictado por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado se declaró la nulidad de todo lo actuado por falta de integración del contradictorio al no vincularse al proceso a la Sociedad Ediobras Ltda, quien resultó adjudicataria del procedimiento de licitación que ha dado origen a este proceso judicial (fls 343-344, c1).

La admisión de la demanda por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se presentó posterior al auto del 11 de noviembre de 2010 en el que esta Corporación declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto del 22 de agosto de 2002, mediante el cual en principio se admitió la demanda por parte del Tribunal en mención. [fls. 343 a 344, c1].

El H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera declaró la nulidad, toda vez que mediante memorial allegado el día 10 de junio de 2010, así lo solicitó la sociedad contratista EDIOBRAS LTDA., ya que dada su calidad de adjudicataria debe formar parte del contradictorio, debido al interés directo que le asiste, sin embargo su notificación en su momento procesal no se hizo en debida forma.

<sup>3</sup> La Superintendencia de Notariado y Registro indicó en lo pertinente a la excepción, en su alegato:

“En dicha licitación fueron admitidas las propuestas presentadas por: Sociedad Melo y Álvarez [...] Ediobras Ltda. [...] [...]

Las propuestas admitidas fueron evaluadas, técnica y económica y financieramente conforme a los parámetros, requisitos y reglas técnicas establecidas en el pliego de condiciones, dando como resultado que financieramente, ninguno de los proponentes admitidos obtuviera puntaje en el aspecto financiero, por no cumplir con algunos requisitos, en especial los contemplados en los Art. 37 y 38 de la Ley 222 de 1998, excepto la firma Melo y Álvarez Ltda., a quien se dijo en principio que si cumplía con estos artículos, y por lo tanto le asignaron 100 puntos, sin estudiar el tipo de balance que habla [sic] aportado a su propuesta. Por tal motivo, al estudiarlo, se observa que el balance no corresponde al general clasificado, sino a un balance comparativo, razón por la cual seguidamente le fueron quitados los 100 puntos contemplados en el ítem 4.3.2 sobre criterios, procedimientos y calificación financiera.” [Subrayas fuera de texto].

Mediante auto del 19 de abril de 2012, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió darle el valor probatorio que la ley les otorgue a todas las pruebas practicadas y allegadas al proceso, de conformidad con el artículo 146 del C.P.C. Además, se corrió traslado a las partes para que presenten sus alegatos de conclusión, por el término común de diez (10) días. [fls. 385 a 386, c1]

Por su parte la Sociedad Comercial Melo y Álvarez Proyectistas y Constructores Asociados, quien obra como actora en el proceso; presentó sus alegatos de conclusión mediante escrito del 4 de mayo de 2012, en el cual alegó la falsa motivación de la resolución acusada. [fls. 387 a 397, c1]

La Superintendencia de Notariado y Registro presentó a su vez, alegatos de conclusión en escrito de fecha 8 de mayo de 2012, reiterando su alegato de culpa de la propia víctima. [fls. 398 a 413, c1]

Finalmente, la Sociedad Ediobras S.A.S mediante escrito del 8 de mayo de 2012 presentó sus alegatos de conclusión, en el cual reitera las excepciones de caducidad de la acción y prescripción, y que a su vez se sirva el juzgador de negar las pretensiones de la demanda por no haber suficiente material probatorio que justifique la ilegalidad de la resolución demandada. [fls. 414 a 416, c1].

#### **4.- La sentencia del Tribunal**

En providencia del 7 de junio del 2011<sup>4</sup> la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, declaró no probada la excepción de caducidad de la acción propuesta por la sociedad EDIOBRAS LTDA., y negó las pretensiones de la demanda.

Inició su exposición el *a-quo* desechando la excepción de caducidad del medio de control, por cuanto la declaratoria de nulidad procesal de lo actuado no afecta la presentación oportuna de la demanda. Además, verificó que la Resolución No. 2657 de 1° de junio de 2000 – demandada – fue notificada en el mismo día a la parte accionante

---

<sup>4</sup> Fls. 418 a 427 C ppal.

por lo que el término de treinta (30) días de que trata el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo feneció el 8 de agosto de 2000, día en que se radicó el libelo demandatorio.

Entrando a considerar si estaba demostrada la ilegalidad de la resolución No. 2657 de 2000, el Tribunal precisó que la Superintendencia de Notariado y Registro motivó su decisión de calificar a la demandante con cero (0) puntos el componente financiero de su propuesta. Precisa que si bien inicialmente la demandada no presentó argumentos para su determinación, a partir de un *“estudio armónico de la Resolución (...) observa la Sala que la Superintendencia fundamento (sic) fáctica y jurídicamente las razones por las cuales se rechazó la propuesta financiera del demandante”*.

Además, en cuanto a la presentación del balance general, el *a-quo* consideró que la sociedad demandante no cumplió con las exigencias impuestas en el pliego de condiciones, por cuanto las 31 notas de contabilidad que lo acompañaban no fueron certificadas. Así razonó el Tribunal:

“Por consiguiente, advierte la Sala que la sociedad Melo Álvarez no demostró que cumplió con esta exigencia que conllevo (sic) al ulterior rechazo de la propuesta, por cuanto, si bien, a folios 472 y 474 del cuaderno 7 aparece la certificación de los estados financieros en los términos de la norma en cita, lo cierto es que dicha certificación no operó frente a las notas de éstos, circunstancia que es importante, habida cuenta que, conforman un todo indivisible”. (fl 126, c1).

## **5. El recurso de apelación**

Contra la sentencia de primera instancia proferida el 7 de junio de 2012, por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, se alzó la parte actora, la Sociedad Comercial Melo y Álvarez Proyectistas y Constructores Asociados Ltda., señalando en su recurso el error del juzgador *a-quo* al señalar que la certificación de los estados financieros fue incompleta. Por otro lado, indicó que el acto de adjudicación fue ilegal e injusto por el hecho de que la precalificación de los estados financieros fue en un principio por cien (100) puntos, para finalmente otorgarles cero (0) puntos, por una inadecuada apreciación probatoria. [fl. 430, c1].

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca concedió el recurso de apelación presentado por la parte actora mediante auto del 17 de agosto de 2012. [fl.431, c. ppal].

#### **6. Actuación en segunda instancia.**

Mediante auto del 24 de septiembre de 2012 esta Corporación admitió el recurso de apelación presentado por la parte actora contra sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca [fl.435, C. Ppal]. Luego, mediante auto del 29 de octubre de 2012 se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión<sup>5</sup>, y al Ministerio Público para que emitiera su concepto de rigor.

El Ministerio Público y la sociedad EDIOBRAS LTDA guardaron silencio.

### **CONSIDERACIONES**

Para resolver lo pertinente, la Sala, retomando la problemática jurídica propuesta por los actores, precisará el alcance de los conceptos adoptados como *ratio decidendi* para sustentar su decisión: (1) la acción relativa a controversias contractuales y su marco de pretensiones, (2) naturaleza de los pliegos de condiciones, (3) justificación de las reglas de contabilidad, (4) la falsa motivación como causal de nulidad de los actos administrativos y (5) caso concreto.

#### **1.- Alcance de la acción relativa a controversias contractuales y su marco de pretensiones.**

La de controversias contractuales, conforme lo establecido en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, no es una acción instituida en el contencioso administrativo con un contenido normativo único, por el contrario, de la lectura de dicho artículo fácil es deducir que se trata de una verdadera vía procesal de contenido pluripretensional, o lo que es lo mismo, que cobija toda la variedad de situaciones problemáticas que hipotéticamente pueden tener lugar en el ámbito de las relaciones contractuales. Sobre

---

<sup>5</sup> El apoderado de la parte demandante presentó sus alegatos de conclusión visible a folios 438 a 439, C. Ppal.] y así mismo lo hizo oportunamente el apoderado de la parte demandada – Superintendencia de Notariado y Registro visible a folios 440 a 453, C. Ppal.

el particular es preciso recoger las siguientes precisiones teóricas y conceptuales:

“...Profundizar en el concepto de una acción autónoma referente a las diversas controversias y litigios que se puedan presentar con ocasión de un contrato estatal es un asunto relativamente nuevo en la legislación contencioso administrativa y en el derecho de la contratación estatal colombiano. Históricamente las diferencias surgidas de los denominados contratos de la administración pública fueron materia atribuida por el legislador a la jurisdicción ordinaria, no obstante que desde los inicios del siglo pasado se comenzó, desde el punto de vista sustancial, a determinar un preciso régimen característico de aquellos contratos en los que el Estado o un ente público era parte de dicha relación<sup>6</sup>.

Es tan sólo con la entrada en vigencia del Decreto 528 de 1964 que las controversias contractuales de los entes territoriales y de los establecimientos públicos (según el Dcto. 3130 de 1968 también las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta), en especial aquellas provenientes de un contrato de derecho administrativo, pasaron a ser de conocimiento de la justicia contencioso administrativa, conservando la ordinaria competencia para el juzgamiento de todas aquellas derivadas de los denominados contratos de derecho privado de la administración, situación que perduró durante la vigencia de los decretos 150 de 1976 y 222 de 1983; en este último expresamente se determinaba en el artículo 17:

... la calificación de contratos administrativos determina que los litigios que de ellos surjan son del conocimiento de la justicia contenciosa administrativa; los que se susciten con ocasión de los contratos de derecho privado, serán de conocimiento de la jurisdicción ordinaria.

Parágrafo. No obstante la justicia contencioso administrativa conocerá también de los litigios derivados de los contratos de derecho privado en los que se hubiere pactado la cláusula de caducidad.

En la práctica el Decreto 222 de 1983 recogió lo expuesto en el Decreto 528 de 1964, agregándole el ingrediente jurisprudencial diferenciador de competencias, determinado por el Consejo de Estado durante la vigencia del primero de los decretos, según el cual la existencia de cláusula de caducidad habilitaba a la jurisdicción contencioso administrativa para asumir cualquier conflicto emanado del contrato de derecho privado en que se hubiere incorporado.

Con la vigencia de la Ley 80 de 1993, el problema de la jurisdicción competente para el conocimiento de los litigios contractuales cambió radicalmente. La nueva legislación, según la redacción de su artículo 32, con base en el principio del contrato único estatal, que rompía con la doble clasificación de contratos de derecho administrativo y de derecho privado, y considerando que contrato estatal era aquel en que una de las partes estaba integrada por cualquier entidad estatal, resolvió atribuir la competencia integral de todos ellos, en los eventos de litigios o controversias, a la jurisdicción contencioso administrativa. De manera expresa el artículo 75 del estatuto general de la contratación administrativa pública determinó que “el juez competente para conocer de las

---

<sup>6</sup>No obstante las disposiciones especiales sobre algunos contratos como los de concesión, que desde el siglo XIX gozaban de normas especiales, es con el Código Fiscal Nacional (Ley 110 de 1912) que se incorpora al derecho nacional la figura de la licitación, que ya en algunos códigos fiscales y administrativos de los extintos Estados soberanos se habían desarrollado para la escogencia de contratistas para el Estado. Algunas otras disposiciones del siglo XX, como las leyes 153 de 1909, 61 de 1921, 106 de 1931, los decretos 2880 de 1959 y 64 de 1969 y las leyes 36 de 1966 y 150 de 1976, fueron diseñando un especial régimen sustancial para los contratos del Estado.

controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa”. La interpretación jurisprudencial de esta disposición ha sido amplia: a partir de ella no sólo han pasado a conocimiento de la justicia contencioso administrativa todos los litigios emanados de los contratos que durante la vigencia del Decreto 222 de 1983 nacieron como de derecho privado<sup>7</sup>, sino que (...) se abrió paso en la corporación la tesis jurídica según la cual esta jurisdicción también conoce de los procesos ejecutivos surgidos de un contrato estatal.

Desde el punto de vista de los mecanismos procesales aplicables por la jurisdicción contencioso administrativa, debemos recordar que inicialmente todas las pretensiones de las relaciones contractuales se consideraron propias de la acción de plena jurisdicción, según los más clásicos planteamientos de la doctrina francesa<sup>8</sup>. Sin embargo, dentro de la concepción individualizadora de pretensiones como sustento de acciones autónomas que ha caracterizado el derecho contencioso administrativo colombiano, con la entrada en vigencia del Decreto 01 de 1984 se incorporaron en su artículo 87 las denominadas “acciones relativas a contratos”, esto es, se agrupaban en un solo mecanismo procesal las diversas hipótesis de litigios propios del contrato. Esta disposición fue objeto de revisión por el legislador, quien a través del artículo 17 del Decreto 2309 de 1989 resolvió denominarlo “De las controversias contractuales”, queriendo, al igual que en la norma modificada, integrar el más amplio y genérico espectro de situaciones generadoras de litigios, conflictos o controversias propias del contrato, su ejecución y liquidación. El artículo 32 de la Ley 446 de 1998 conservó la misma denominación y propósitos para esta acción.

En este sentido, una aproximación a la institución nos permite sostener que la acción referente a controversias contractuales o acción contractual desarrollada en el artículo 87 CCA es una acción, por regla general, de naturaleza subjetiva, individual, temporal, desistible y pluripretensional a través de la cual cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia y que se hagan las declaraciones, condenaciones o restituciones consecuenciales; que se orden su revisión; que se declare su incumplimiento y que se condene al contratante responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan las demás declaraciones y condenaciones que sean pertinentes; así mismo, la nulidad de los actos administrativos contractuales y los restablecimientos a que haya lugar; como también las reparaciones e indemnizaciones relacionadas con los hechos, omisiones u operaciones propias de la ejecución del contrato.

De manera excepcional y conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 80 de 1993 en concordancia con el inciso 3.º del artículo 87 CCA, según las modificaciones introducidas por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998, y el literal e artículo 136.10 CCA, conforme a las modificaciones aportadas por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, la acción contractual eventualmente puede revestir las características de objetiva, a

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 23 de noviembre de 1995, exp. 11310, C. P.: DANIEL SUÁREZ HERNÁNDEZ: “Después de entrar en vigencia la Ley 80 de 1993, no hay lugar a discutir la naturaleza del contrato celebrado por una entidad estatal, con miras a determinar la jurisdicción a la cual compete el juzgamiento de las controversias que de él se deriven. Basta con que el contrato haya sido celebrado por una entidad estatal, como en el caso que nos ocupa, para que el juzgamiento corresponda a esta jurisdicción, como expresamente lo dispone el artículo 75”. El fundamento de estas apreciaciones lo obtiene la corporación en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que unificó en el concepto de contrato estatal todos los contratos del Estado, y en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, que establece el carácter de aplicación indirecta de todas las normas que establezcan competencias.

<sup>8</sup> RIVERO. Derecho administrativo, cit., p. 232.

iniciativa de cualquiera de las partes de un contrato, el Ministerio Público, el tercero que acredite un interés directo, si la pretensión es la nulidad absoluta del contrato; de igual manera, cuando lo que se pretende es exclusivamente la simple nulidad de un acto administrativo contractual de carácter general.”<sup>9</sup>

Súmese al anterior recuento el que bajo el contexto del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el legislador conservó las notas características del medio de control de controversias contractuales, dando continuidad, con ello, al desarrollo histórico del que se ha dado cuenta en el texto en cita y que no es otra cosa que el de concebir bajo una misma vía procesal (de las controversias contractuales) la posibilidad de discutir ante el Juez Administrativo las diversas vicisitudes jurídicas que pueden originarse en una relación contractual<sup>10</sup>.

## **2.- Naturaleza de los pliegos de condiciones<sup>11</sup>**

Los pliegos de condiciones se instituyen como uno de los principales instrumentos que desarrollan y permiten la efectividad no solamente del principio de planeación en la etapa previa a la celebración del contrato, sino también de los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad, pues en éste se incorporan las reglas claras, completas y objetivas que van a regir no sólo el proceso de selección del contratista, sino que también determinan el contenido del futuro negocio jurídico que se va a celebrar<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III. Contencioso Administrativo. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 227-230.

<sup>10</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.

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.

El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes.

<sup>11</sup> Reiteración de lo considerado en la sentencia de la Subsección C de la Sección Tercera del 13 de febrero de 2015, Exp. 30161.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 5 de junio de 2008, Exp. 8031.

Así las cosas los pliegos de condiciones ostentan una doble naturaleza jurídica, pues de una parte y previamente a la adjudicación del contrato, se constituye en un acto administrativo de carácter general que rige el proceso de selección del contratista y sus reglas son de obligatorio cumplimiento para la administración y para los oferentes o posibles interesados que acudan a éste y, de otra parte, una vez celebrado el contrato se convierte en el marco jurídico o conjunto de reglas que determina el contenido y alcance del negocio jurídico a celebrarlo<sup>13</sup>.

De ésta forma, el pliego de condiciones se erige como uno de los conjuntos normativos que rige las licitaciones públicas y por consiguiente las entidades estatales y los proponentes participantes quedan sometidos imperativamente a él, de forma tal que desconocimiento de sus preceptos implica la transgresión de una normatividad vinculante y por ende cualquier acto administrativo o actuación de los oferentes o contratistas o de la administración que lo viole queda maculado con el vicio de nulidad.

En efecto, como desarrollo, entre otros, del principio de transparencia se impone que la escogencia de los contratistas esté precedida de un conjunto de reglas que rijan todo el proceso de selección y adjudicación, así como todo lo atinente al contrato que se proyecta celebrar, de tal suerte que queden definidos de antemano y de manera clara y objetiva todos los aspectos jurídicos, técnicos, económicos y financieros del negocio jurídico cuya celebración se persigue, conjunto de reglas este que se contiene precisamente en el pliego de condiciones y por consiguiente este se constituye en una regulación que cobija imperativamente a todo el *iter* contractual<sup>14</sup>.

Ahora bien, teniendo en cuenta el carácter vinculante de los pliegos de condiciones dentro del proceso de selección, es evidente que para que los proponentes u oferentes se vean favorecidos con la selección de sus propuestas deben dar estricto cumplimiento a las reglas y requisitos allí previstos, so pena de que al no cumplirlos la entidad se vea obligada a rechazar o eliminar las ofertas presentadas.

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 26 de abril de 2006, Exp. 16.041.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 22 de mayo de 2013, Exp. 25.592.



Conforme lo prevé el numeral 7º del artículo 30 de la ley 80 de 1993 la entidad contratante deberá fijar en los pliegos de condiciones el plazo dentro del cual va a realizar los estudios técnicos, económicos y financieros necesarios para evaluar y calificar las propuestas presentadas.

En desarrollo de éste precepto es al representante legal de la entidad contratante, en su calidad de director del proceso de selección al que le corresponde designar un comité asesor que previamente a la adjudicación deberá evaluar y calificar las propuestas presentadas con sujeción estricta a las reglas y parámetros objetivos previstos en el pliego de condiciones.

De ésta forma se entiende que la actividad que despliega el comité asesor de la entidad es una actividad reglada, pues la evaluación y calificación que éste realice de las propuestas presentadas no puede sujetarse a criterios caprichosos o subjetivos fijados a su arbitrio, sino a los estrictos parámetros y reglas fijadas previamente por la administración en el pliego de condiciones.

Así las cosas, tampoco puede entenderse que el informe de calificación y evaluación de las propuestas, que es el documento a través del cual el comité asesor da a conocer a los oferentes la calificación que le otorgó a sus propuestas conforme a los parámetros y reglas previstas en el pliego de condiciones, pueda ser producto de una actividad caprichosa o arbitraria, sino que es producto de una actividad reglada sujeta a las previsiones legales y al pliego de condiciones.

No obstante lo anterior, dicho informe no le confiere al proponente que obtuvo el mayor puntaje de calificación el derecho a ser adjudicatario del respectivo contrato, estando el jefe o representante legal de la entidad en la potestad de corregir o modificar la mencionada calificación siempre y cuando esa modificación o corrección se ajuste a las reglas previstas en los pliegos de condiciones o cuando considere que se torna necesario por encontrar que las observaciones presentadas por los oferentes son pertinentes y se ajustan a la normatividad que rige la licitación<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 7 de septiembre de 2004, Exp. 13.790.



Con otras palabras, el Director de la adjudicación o representante legal de la entidad estatal contratante podrá apartarse de la evaluación y calificación de las propuestas efectuada por el comité asesor, siempre y cuando advierta que ésta no se sujetó a las reglas y parámetros objetivos señalados en el pliego de condiciones.

En éste orden de ideas, el informe de evaluación y calificación de las propuestas se constituye en un acto de trámite, pues no consolida una situación jurídica en favor del proponente y tampoco pone fin al proceso de selección respectiva, siendo entonces el acto de adjudicación el acto definitivo, pues por medio de éste se consolida la nueva situación jurídica en favor del proponente y pone fin al respectivo proceso de selección.

En conclusión, el informe de calificación y evaluación de las propuestas no crea en favor del proponente que obtuvo el mayor puntaje el derecho a ser adjudicatario del contrato, pues en últimas se encuentra en cabeza del representante legal de la entidad la selección del contratista, quién va a verificar que la calificación otorgada por el comité asesor se sujetó a las reglas y parámetros objetivos fijados en el pliego de condiciones.

Luego si lo que ocurre es que en el curso de un determinado proceso de selección uno de los proponentes obtiene el mayor puntaje de calificación en el informe elaborado por el comité y luego con ocasión de una de las observaciones presentadas por otro de los interesados, la administración se percató de que en la elaboración de la oferta mejor calificada se incurrió en un incumplimiento de las normas legales y de las previstas en el pliego de condiciones y por ello decide rechazar su propuesta, éste proponente no puede venir a alegar que por la primera calificación otorgada tenía ya un derecho adquirido a ser adjudicatario del contrato y que por ello no podía ser rechazada su propuesta, pues se repite los informes de calificación elaborados por el comité asesor no tienen un carácter vinculante para el representante legal de la Entidad, si en ellos se advierte que hay un incumplimiento de las normas legales o de los parámetros indicados en el pliego de condiciones.

Adicionalmente es de anotar en éste punto que quién alega la declaratoria de nulidad del acto de adjudicación, para sacar adelante sus pretensiones tiene a su cargo un doble

compromiso procesal, pues de una parte debe probar la ilegalidad en la que hace consistir la nulidad del acto, esto es, la transgresión de normas de carácter imperativo y de otra parte, debe acreditar que su propuesta era la mejor y la más favorable para el cumplimiento de los intereses de la administración.

### **3.- Justificación de las reglas contables<sup>16</sup>.**

El último inciso del artículo 15 de la Constitución Política de Colombia establece que *“Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley”*.

Por su parte, el numeral 1º del artículo 3º del Decreto No.2649 de 1993<sup>17</sup>, señala que uno de los objetivos de la información contable debidamente certificada o dictaminada cuando así lo exige la ley, es dar a conocer los recursos con los que dispone la entidad, la obligaciones que tenga de transferir dichos recursos en favor de otras entidades, las posibles variaciones o fluctuaciones de esos recursos y la obtención de una suma definitiva de los resultados de éstas en el período contable respectivo.

Ya en anterior oportunidad ésta Corporación había tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la importancia de exigir la presentación de estados financieros debidamente certificados o dictaminados según el caso en el curso de los procesos de contratación estatal, señalando que teniendo en cuenta que en vigencia del Decreto No.2649 de 1993 los proponentes se encontraban sometidos a las reglas comunes de elaboración y revelación de sus estados financieros, dicha exigencia se constituía en un instrumento que permitía el desarrollo y la efectividad de los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad en el acceso al proceso licitatorio<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Reiteración de lo considerado en la sentencia de la Subsección C de la Sección Tercera del 13 de febrero de 2015, Exp. 30161.

<sup>17</sup> *“Por el cual se reglamenta la Contabilidad en General y se expiden los principios o normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia”*.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 29 de enero de 2014, Exp. 30.250.



En efecto, la presentación de estados financieros debidamente certificados o dictaminados en el curso de los procesos de contratación estatal no sólo le permite a la administración verificar el cumplimiento de los requisitos de capacidad financiera fijados en el pliego de condiciones, sino que también le permite realizar un ejercicio comparativo entre las diferentes propuestas teniendo como base fuentes de información contable totalmente fidedignas<sup>19</sup>, lo que le permitirá seleccionar la propuesta que objetivamente es la más favorable a sus intereses.

Por su parte, el artículo 37 de la ley 222 de 1995 señala que los estados financieros certificados son aquellos que son elaborados por el representante legal de la entidad y el contador público, quienes declaran o certifican frente a los asociados o terceros que previamente han verificado la información contenida en ellos y que estos son producto de la información contenida en los respectivos libros de contabilidad.

Pues bien, con todo lo expuesto se tiene que la exigencia de llevar una contabilidad transparente y organizada, así como también la de aportar los estados financieros debidamente certificados o dictaminados en los casos que así lo exige la ley, no obedece a la intención caprichosa de imponer a los proponentes excesivos formalismos al interior de los procesos de selección, sino que es un desarrollo de los principios y normas generalmente aceptadas de contabilidad mediante los cuales se procura que las sociedades comerciales y en general todos los entes económicos mantengan una información clara, completa y fidedigna de su actividad económica.

Y es que el cumplimiento de las obligaciones en comento no es producto de una exigencia que accidentalmente quisiera imponer el legislador, sino que deviene de siglos enteros de decantación de las normas y principios que rigen la actividad contable, generadora de confianza pública, seguridad jurídica y sobre todo consolidadora de los principios de transparencia y buena fe en materia contable<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 29 de enero de 2014, Exp. 30.250.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Auto del 18 de diciembre de 2014, Exp. 47.929.



Con otras palabras, la exigencia de aportar estados financieros debidamente certificados o dictaminados según el caso, no obedece a una excesiva formalidad impuesta caprichosamente por el legislador, sino que tiene una larga tradición en la legislación nacional contable, en razón a que garantiza y desarrolla entre otros, el principio de transparencia en materia contable.

Ahora, en algunos casos específicos la ley exige que los estados financieros sean dictaminados por un revisor fiscal, es decir que otra persona diferente al representante legal o al contador que elaboró la contabilidad y llevó los libros, emita una opinión profesional sobre los estados financieros y, en general, sobre si la contabilidad se lleva de acuerdo con las normas legales, si las operaciones de la sociedad se ajustan a los estatutos y a las decisiones de la asamblea o de la junta directiva en su caso, si el balance y el estado de pérdidas y ganancias son fieles a los libros, las reservas o salvedades que tenga sobre esa fidelidad, etc., lo que entonces pone de presente la diferencia existente entre certificar y dictaminar los estados financieros.

La revisoría fiscal se instituye en una de las funciones mediante las cuales no sólo se permite preservar el patrimonio público de la nación en los procesos de contratación estatal, sino que a través de ésta también se procura dar fe pública frente a los administrados y las entidades estatales de que los informes o asientos contenidos en los estados financieros y entregados por los contratistas se ajustan a las normas generales que rigen la contabilidad y corresponden a la información contenida en sus libros contables.

En efecto, la función de revisoría fiscal en los procesos de selección y contratación del estado se encuentra encaminada a garantizar que los contratistas en su calidad de colaboradores de la administración tengan en su patrimonio la solvencia y liquidez necesarias para procurar que al celebrar el contrato respectivo el estado garantice la continua adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos.

Así las cosas, la revisoría fiscal se instituye cómo un órgano de fiscalización del patrimonio de los contratistas en su calidad de colaboradores de la administración y de protección del patrimonio público de la Nación, pues al verificar que la información

contable suministrada por los contratistas en sus estados financieros corresponde a la realidad, no sólo podrá ejercer un ejercicio comparativo entre las diferentes propuestas presentadas, sino que también va a procurar que el estado no gaste ni más ni menos de lo realmente proyectado.

Es por esto que, si bien el artículo 203 del Código de Comercio establece las sociedades que deberán contar con un revisor fiscal que dictamine los estados financieros, el parágrafo 2º del artículo 13 de la Ley 43 de 1990<sup>21</sup> prevé una regla especial para las sociedades comerciales al señalar “*Será obligatorio tener revisor fiscal en todas las sociedades comerciales, de cualquier naturaleza, cuyos activos brutos al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior sean o excedan el equivalente de cinco mil salarios mínimos y/o cuyos ingresos brutos durante el año inmediatamente anterior sean o excedan al equivalente a tres mil salarios mínimos*”.

Así las cosas, se entiende que la exigencia de las entidades contratantes de que los contratistas aporten los estados financieros debidamente dictaminados por un revisor fiscal cuando así lo exige la ley, no obedece a un requisito que caprichosamente haya sido impuesto por el legislador, sino que obedece a siglos enteros de decantación de las normas y principios que rigen la actividad contable, generadora de confianza pública, seguridad jurídica y sobre todo consolidadora de los principios de transparencia, buena fe y selección objetiva.

#### **4.- La falsa motivación como causal de nulidad de los actos administrativos.**

La falsa motivación, como vicio invalidante de los actos administrativos, se encuentra reconocida en la legislación positiva en el Código Contencioso Administrativo en el artículo 84<sup>22</sup>. Dicha causal dice relación con el elemento causal del acto, por cuanto se revela una falta de correspondencia entre los fundamentos de hecho o de derecho que

---

<sup>21</sup> “Por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de Contador Público y se dictan otras disposiciones”.

<sup>22</sup> Código Contencioso Administrativo. Artículo 84. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos. Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

subyacen a la decisión y los antecedentes reales de la actuación administrativa. Sobre el sentido y alcance de esta causal, la doctrina ha precisado:

“La falsa motivación o falsedad en la causa del acto administrativo constituye una causal genérica de violación que puede depender, según las circunstancias, de algunas de las modalidades de vicios antes vistas; se caracteriza fundamentalmente por una evidente divergencia entre la realidad fáctica y jurídica que induce a la producción del acto y los motivos argüidos o tomados como fuente por la Administración Pública. Esta disconformidad obedece, como lo indica BOQUERA OLIVER, a que mientras la causa “...Conecta el acto con la realidad [...] el vicio de falsedad desconecta el acto procedido de esa realidad anterior y que debió ser su verdadero fundamento”<sup>23</sup>.

La doctrina es acorde en señalar, como vicios de la motivación fundamentadores de este tipo genérico de causal de violación del acto administrativo, la inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho, la incoordinación de los motivos y la defectuosa calificación de los motivos por parte de la administración. Señala, precisamente, el Consejo de Estado que se estructura este vicio “Cuando la administración, para sustentar la expresión de su voluntad, en forma errónea o intencional le da visos de realidad a una explicación que no cabe dentro de la categoría de lo verídico, o bien abusa de las atribuciones que los ordenamientos legales o reglamentarios le han asignado o bien toma un camino equivocado en el ejercicio de las mismas...”<sup>24</sup>.

Debemos recordar que la falsa motivación es precisamente un fenómeno estructurado a nivel de elemento causal del acto administrativo, por lo que debe ser entendido en su exacto contexto, es decir, determinando aquellos necesarios antecedentes reales que han debido ser tenidos en cuenta por la administración, así como su relación con la voluntaria valoración que ésta haya podido otorgarle, sin importarnos para nada las finalidades que el funcionario individualmente haya infundido al respectivo acto. Interesa, para efectos del estudio de la falsa motivación, el real antecedente del acto y su receptividad en la voluntad administrativa, mas no el aspecto finalístico o teleológico o de efectos que se espere producir con el acto administrativo; esta última situación, en estricto sentido subjetivo, es particularmente objeto de estudio de la llamada desviación de poder.<sup>25</sup>

## 5.- Caso concreto

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p. 173. Agrega este tratadista que “... si el autor de la declaración de voluntad presenta como hechos agraciados hechos que sabe no existieron o que fueron realmente diferentes a como lo presenta, falta la causa del acto. La causa falsa dará nacimiento a un acto administrativo falso...”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 9 de mayo de 1979, C. P.: SAMUEL BUITRAGO HURTADO, *ACE*, t. XCVI; dijo la corporación: “... y si de la confrontación de este criterio con la realidad se establece una disconformidad, es forzoso entonces concluir que el acto confrontado se encuentra viciado de nulidad y porque cuando en virtud de los motivos aducidos para expedir el acto, al hacerse la correspondiente confrontación, se encuentra que carece de las características de realidad...”.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 9 de mayo de 1979, C. P.: SAMUEL BUITRAGO HURTADO, *ACE*, t. XCVI, 1979, p. 450.

<sup>25</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Acto Administrativo. Procedimiento, eficacia y validez. 4ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 399 y siguientes.

Pretende la parte demandante la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 2657 de 1º de julio de 2000 mediante la cual la Superintendencia de Notariado y Registro resolvió adjudicar a Ediobras Ltda la licitación No. 04 de 2000.

En su escrito de apelación la parte demandante cuestionó la supuesta certificación incompleta de los estados financieros. Por otra parte, censuró la legalidad de la Resolución en comento por cuanto inicialmente se le había asignado una calificación de 100 puntos en el punto de evaluación financiera.

Conforme a las exigencias del pliego de condiciones, se tiene que en el numeral 4.3.2. (dentro del acápite 4.3 Criterios para evaluación de las propuestas) se requirió lo siguiente a los proponentes:

***“4.3.2. Criterios, procedimientos y calificación financiera***

*La información financiera objeto de evaluación es la reportada en los estados financieros con corte a 30 de junio o 31 de diciembre de 1.999.*

*Se debe presentar:*

- *Balance general clasificado*
- *Estado de pérdidas y ganancias*
- *Declaración de renta del año 1998 y/o 1999*

*Los anteriores estados financieros deben ser presentados con los requisitos mínimos establecidos para poder calificar el patrimonio, la liquidez y el nivel de endeudamiento.*

*Si el proponente omite presentar al menos uno de los estados financieros objeto de evaluación se entenderá que ha omitido un requisito indispensable para la comparación de propuestas, por lo tanto la propuesta será rechazada.*

*En la evaluación de la propuesta se revisará y determinará si existen errores u omisiones en la presentación de los estados financieros, caso en el cual LA SNR hará los análisis correspondientes.*

*Si se presentan errores aritméticos u omisiones que a criterio de LA SNR, sean de forma, este podrá, durante el periodo de evaluación, solicitar por escrito aclaración a los proponentes, siempre bajo la perspectiva de mantener la igualdad entre los mismos. Si los errores u omisiones se consideran de fondo, la calificación en el criterio (evaluación financiera) será de cero (0) puntos. Para tal efecto, se consideran de fondo aquellos errores que modifiquen valores parciales en las cuentas de los estados financieros ya difundidos o publicados o clasificados dentro de los mismos, y las omisiones violatorias de las normas legales.*

*La capacidad financiera del consorcio o unión temporal, será la arrojada por la sumatoria de los puntajes asignados a los indicadores señalados en este capítulo, dichos indicadores se calcularán a su vez con base en la sumatoria de las cuentas debidamente registradas en los estados financieros, de cada uno de los integrantes del consorcio o de la unión temporal.*

*Un indicador financiero es la relación entre dos (2) cuentas de los estados financieros básicos, que permite señalar los aspectos fuertes y débiles de una actividad o negocio y establecer probabilidades y tendencias.*

*Para indicadores cuyo resultado sea un valor negativo, su calificación será de cero (0) puntos.*

*El puntaje de calificación financiera será de 0-100 puntos. Dicho puntaje se distribuirá entre los indicadores, como se describe a continuación:*

<b>CAPACIDAD FINANCIERA</b>		
<b>INDICADOR</b>	<b>MEDICIÓN</b>	<b>PUNTOS</b>
<i>PATRIMONIO</i>	<i><math>\frac{\text{PATRIMONIO TOTAL}}{\text{SMMLV}}</math></i>	<i>40</i>
<i>LIQUIDEZ</i>	<i><math>\frac{\text{ACTIVO CORRIENTE}}{\text{PASIVO CORRIENTE}}</math></i>	<i>30</i>
<i>ENDEUDAMIENTO A CORTO PLAZO</i>	<i><math>\frac{\text{PASIVO CORRIENTE} \times 100}{\text{ACTIVO CORRIENTE}}</math></i>	<i>30</i>
<b>TOTAL</b>		<b>100</b>

*” (fls 64vto y 65, c3 pliego de condiciones).*

Por acreditado se tiene en el expediente que dentro de la propuesta presentada por la Sociedad Melo Álvarez Proyectistas y Constructores Asociados Ltda., la información referida a los Estados Financieros de la sociedad fue presentada de la siguiente manera: i) balance comparativo a diciembre de 1999-1998, documento suscrito por el representante legal, el contador y el revisor fiscal de la Sociedad y en cuya parte final se lee: “El Representante Legal y la Contadora han verificado las afirmaciones contenidas en los presentes Estados Financieros, conforme al art. 57 del Decreto 2649 de 1993 y certifican que han sido tomados fielmente de los libros”; ii) estado de resultados comparativo a diciembre 31 de 1999 – 1998, documento suscrito por el representante legal, el contador y el revisor fiscal de la Sociedad acompañado de la misma nota referida; iii) se cuenta en el expediente con treinta y tres (33) notas a los estados financieros a 31 de diciembre de 1999 y diecisiete (17) notas a los estados financieros a 31 de diciembre de 1998 firmados por el representante legal, el contador y el revisor

fiscal; iv) estado de flujo de efectivo por el año de 1999 firmado por el representante legal, revisor fiscal y contador, v) estados de cambio en la situación financiera por los años terminados a diciembre de 1998 y 1999, firmado por el representante legal, revisor fiscal y contador, vi) estado de cambio en el patrimonio año 1999 suscrito por el representante legal, contador y revisor fiscal; vii) estado de cambio en el patrimonio año 1998 firmado por el representante legal, contador y revisor fiscal; viii) estado de flujo de efectivo por el año de 1998, firmado por el representante legal, contador y revisor fiscal; ix) estado de cambio en la situación financiera por los años terminados diciembre de 1997 y 1998, firmado por el representante legal, contador y el revisor fiscal, x) dictamen del revisor fiscal a los estados financieros comparativos, xi) copia de la tarjeta profesional como contador público de Inés Sánchez Rodríguez, xii) copia de la tarjeta profesional como contador público de Delcy González Durán, xiii) certificados de vigencia de las tarjetas profesionales antes referidas, xiv) copia de la declaración de renta del año 1998 y certificación expedida por la DIAN el 15 de marzo de 2000 donde se afirma que la sociedad demandante “no presenta obligaciones tributarias nacionales pendientes de pago con esta Administración” (fls 274-318, cdno propuesta demandante).

Igualmente, se encuentra copia del resultado de la evaluación financiera, (fls 174-175, cdno respuestas a propuestas) donde se lee:

“Solamente se pudo evaluar el proponente No. 1 Quien cumplió con los requisitos señalados en los artículos 37 y 38 de la Ley 222 de 1995 así:

Ofer.	Proponentes	Calificación
1	Melo y Álvarez Ltda Proyectistas y Constructores Asociados	100 puntos ver cuadro adjunto.

El resto de los proponentes por no cumplir con los requisitos de los artículos 37 y 38 de la Ley 222 de 1995, presentando omisiones de fondo violatorias de las normas legales, su evaluación financiera de (0) cero puntos, así: (...)

Obra, seguidamente, documento de “respuesta a observaciones de la evaluación financiera”, donde se lee la observación presentada por Melo Álvarez Proyectistas y Constructores Asociados Ltda según la cual no se contabilizó los cien (100) puntos de

la evaluación financiera en la sumatoria de puntos. Dicho comentario fue respondido de la siguiente manera por la Entidad demandada: “Revisada la documentación se observa que la firma Melo y Álvarez no anexa el Balance General clasificado, por lo tanto su evaluación financiera es de cero (0) puntos” (fl 137, cdno respuestas a propuestas).

Igualmente, en la parte considerativa de la Resolución No. 2657 de 1º de junio de 2000 [mediante la cual se adjudicó el contrato de obra] se reiteran las respuestas a las observaciones de la evaluación financiera de los proponentes. Allí se lee la solicitud de la sociedad demandante conforme a la cual afirma que si bien en el informe de evaluación financiera se consideró que Melo y Álvarez Projectistas y Constructores Asociados Ltda., cumplió los requisitos señalados en los artículos 37 y 38 de la Ley 222 de 1995, no se sumaron los puntos (100 puntos) a la sumatoria total del puntaje de dicho proponente. En respuesta a dicha observación la Entidad manifestó:

“Revisada la documentación se observa que la firma Melo y Álvarez no anexa el Balance General clasificado, por lo anterior su evaluación financiera ES DE CERO (0) PUNTOS” (fl 16, c2 de pruebas).

Como consecuencia de ello y luego de resolver cada una de las observaciones presentadas por los demás proponentes, se encuentra que el orden de elegibilidad quedó de la siguiente manera:

Ediobras Ltda	740.44 Puntos
Sociedad Melo y Álvarez Ltda	714.73 Puntos
Consortio JAR	661.86 Puntos
Consortio Construcciones CCR	629.13 Puntos
Construcciones O.P Ltda	606.84 Puntos
BP Construcciones S.A.	594.82 Puntos
Constructora Lacorazza & Méndez Ltda	543.58 Puntos
Consortio Vanegas y Garzón Ltda y otro	529.82 Puntos
Consortio Grupo Marval	512.27 Puntos
Consortio La Notaría	444.86 Puntos
Cons M.T Construcciones e Inversiones Ltda & Uribe Arqs Constructora Ltda UAC	307.77 Puntos

Dicho lo anterior, esta Sala verifica que en el procedimiento contractual adelantado por la Superintendencia de Notariado y Registro para la construcción de la Oficina de Instrumentos Públicos de Bucaramanga (Santander) (Licitación Pública No. 04 de

2000), la Sociedad Melo y Álvarez presentó dentro de su escrito de propuesta los documentos relativos a los estados financieros, de la manera como quedaron arriba discriminados.

Siendo así cuanto precede, esta Sala encuentra demostrado que la sociedad demandante aportó la documentación mínima exigida en el pliego de condiciones para la evaluación financiera, pues del material probatorio se encuentra que se aportaron los documentos relativos a los estados financieros, esto es i) Balance general clasificado y ii) Estado de pérdidas y ganancias, además de aportarse la declaración de renta del año 1998 y/o 1999.

Ahora bien, debe considerar la Sala el argumento del *a-quo*, que secundó el de la Superintendencia de Notariado y Registro, según el cual no se cumplió en debida forma con la clasificación de los estados financieros, por cuanto las notas a los estados no aparecen rubricadas por el representante legal, el contador y el revisor fiscal acompañados de la anotación de que trata el artículo 37 de la Ley 222 de 1995<sup>26</sup>.

No participa la Sala del argumento del Tribunal, por cuanto siendo las notas parte integrante de los estados financieros, es claro que si estos (balance y estados de resultados) se encuentran debidamente suscrito por los tres funcionarios que demanda la Ley y acompañados de la atestiguación de haberse verificado las afirmaciones allí contenidas y certificar que han sido tomadas fielmente de los libros de contabilidad, no hay lugar a predicar el no cumplimiento de este requisito, pues de ninguna manera la Ley exige que todos y cada uno de los documentos integrantes de los estados financieros deban ser rubricados de tal forma por quienes los suscriben.

Y es que ello es así por cuanto la certificación expedida por los mencionados funcionarios recae y surte efectos respecto de todos los documentos, notas y anexos que integran los estados financieros; no otra cosa se entiende cuando la anotación dice: “El representante legal y la contadora han verificado las afirmaciones contenidas en los

---

<sup>26</sup> Ley 222 de 1995. Artículo 37. El representante legal y el contador público bajo cuya responsabilidad se hubiesen preparado los estados financieros deberán certificar aquellos que se pongan a disposición de los asociados o de terceros. La certificación consiste en declarar que se han verificado previamente las afirmaciones contenidas en ellos, conforme al reglamento, y que las mismas se han tomado fielmente de los libros.

presentes Estados Financieros, conforme al Art. 57 del Decreto 2649 de 1993 y Certifican que han sido tomados fielmente de los libros”.

Por consiguiente, deviene en irrazonable el entendimiento que dio la Superintendencia de Notariado y Registro, en su Resolución No. 2657 de 1º de junio de 2000 y el Tribunal de primera instancia al requisito de la certificación de los estados financieros, olvidando que la administración pública esta sujeta a la estricta aplicación y sujeción de un principio de legalidad material o sustantivo y no meramente formal, tal como ha sido recordado recientemente por esta Sala de Subsección en fallo de 29 de julio de 2015, exp. 40660:

“De esta manera, se le impone a la administración la carga de que su actuar esté basado en una legalidad de carácter material y no meramente formal, ya que tal circunstancia constituye garantía para los administrados de que siempre los funcionarios estatales estarán en la búsqueda del interés general<sup>27</sup> y de los fines esenciales del Estado, y no de intereses de carácter particular que pueden afectar a la comunidad en general<sup>28</sup>.

Así pues, en el marco de los contratos estatales las entidades públicas deberán propender porque todos aquellos que concurren al proceso de selección lo hagan con la garantía de que sus propuestas no serán descalificadas ante la ausencia de requisitos formales tales como a copia de la propuesta, o la falta de foliación de los documentos, entre otros.”<sup>29</sup>

Y es que ya ha dicho la Corte Constitucional que frente a la interpretación de las normas jurídicas se impone a los operadores jurídicos el deber de no seguir aquellos entendimientos que llevan a un absurdo o contrarían la finalidad objetiva que se persigue; pues es necesario, “buscar el sentido razonable de la disposición dentro de un contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación

---

<sup>27</sup> “4.2.7.- Esta Subsección ha hecho eco de tal marco normativo en materia contractual en los siguientes términos:  
“Pues bien, de todo este conjunto normativo se deduce sin esfuerzo alguno que la contratación estatal persigue la prestación de los servicios públicos, que por consiguiente con ella se pretende fundamentalmente la satisfacción de intereses de carácter general y que debe ceñirse a los principios de la función administrativa, entre otros, a los de transparencia y economía.  
La eficacia de todos los principios que rigen la actividad contractual del Estado, en especial los dos últimamente mencionados es decir el de la transparencia y el de la economía, depende en buena medida de que en ella se cumpla con los deberes de planeación y de selección objetiva.  
Por supuesto que el cumplimiento de los demás deberes que la Constitución y la ley imponen en esa materia también aseguran la eficacia de todos los principios que la rigen y por ende la efectiva satisfacción del interés general que es lo que persigue la prestación de los servicios públicos mediante la actividad contractual del Estado.”<sup>27</sup> Ver CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 20 de abril de 2015. Exp.50219

<sup>28</sup> Sobre la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal ver la sentencia del 25 de enero de 2015. Exp: 20.507.

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 29 de julio de 2015, exp. 40660.

sistemática – finalísima”<sup>30</sup>, al tiempo que esta Corporación ha defendido la necesidad de llevar a cabo aplicaciones razonables del ordenamiento por parte de los operadores jurídicos; así, en auto de 19 de mayo de 2014, se sostuvo:

“7.4.2.- En cuanto al deber de motivación de las decisiones que adopten las autoridades administrativas se tiene que la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la configuración de esta exigencia se ajusta a la cláusula de Estado de Derecho, el principio del debido proceso administrativo, el principio democrático y el de publicidad<sup>31</sup>; así mismo, ha llamado la atención sobre el hecho de que no se trata de cualquier tipo de motivación sino que ésta debe satisfacer rigurosos requerimientos como es el hecho de mostrar una justificación interna y otra externa<sup>32</sup>, que hagan ver que la decisión además de ser racional satisface los postulados de la razonabilidad; en términos del Tribunal Constitucional: “deberá basarse en una evaluación que contenga razones y argumentos fundados no sólo en reglas de “racionalidad”, sino también en reglas de carácter valorativo, pues con la racionalidad se busca evitar las conclusiones y posiciones absurdas, y con la “razonabilidad” se pretende evitar conclusiones y posiciones que si bien pueden parecer lógicas, a la luz de los valores constitucionales no son adecuadas.”<sup>33</sup>

7.4.3.- En este orden de ideas, la labor de interpretar el ordenamiento jurídico y justificar la toma de decisiones se concibe como un ejercicio complejo consistente en el ofrecimiento de las mejores razones en apoyo de una determinada postura jurídica. Así, la interpretación es inacabada, evolutiva y constructiva<sup>34</sup>, (por oposición a aquellas posturas que la consideran como una mera aprehensión de un significado previo dado por el creador de la disposición).

7.4.4.- Lo anterior encuentra pleno sentido cuando se entiende que los jueces y los funcionarios administrativos, quienes tienen poder decisorio, tienen la obligación jurídica y política de erradicar la arbitrariedad en la toma de decisiones<sup>35</sup>; razón por la

<sup>30</sup> Corte Constitucional, sentencia C-011 de 1994.

<sup>31</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-917 de 2010. Reiterado en T-204 de 2012, entre otras. En esta última se indicó: “Derivado de lo anterior, la motivación de los actos administrativos proviene del cumplimiento de preceptos constitucionales que garantizan que los particulares tengan la posibilidad de contradecir las decisiones de los entes públicos ante las vías gubernativa y judicial, evitando de esta forma la configuración de actos de abuso de poder. De esta forma, le corresponde a la administración motivar sus actos y a los entes judiciales decidir si tal argumentación se ajusta o no al ordenamiento jurídico.”

<sup>32</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-472 de 2011.

<sup>33</sup> Corte Constitucional, sentencia C-472 de 2011.

<sup>34</sup> Este es el punto de vista defendido por R. Dworkin, para quien la interpretación es un proceso continuo donde el Juez debe tener en consideración crítica la cadena interpretativa que le precede para resolver un asunto, comoquiera que debe tener empeño en hacer mejorar progresivamente la práctica jurídica. Sostiene dicho autor: “Cada juez debe verse a sí mismo, al sentenciar un nuevo caso, como un eslabón en la compleja cadena de una empresa en la que todas aquellas innumerables sentencias, decisiones, estructuras, convenciones y prácticas son la historia. Su responsabilidad es continuar esa historia hacia el futuro gracias a su labor de hoy. “debe” interpretar lo que ha venido ocurriendo porque tiene la responsabilidad de hacer progresar esa empresa que tiene entre manos antes que tomar de golpe por su propio camino. De manera que debe establecer, en acuerdo a su propio juicio, hasta dónde habían llegado las decisiones previas, cuál era el asunto primordial o tema de la práctica hasta ese punto y todo esto tomado como un conjunto integral.” DWORKIN, Ronald. “Cómo el derecho se parece a la literatura” En: RODRÍGUEZ, Cesar (Ed.) La decisión judicial: El debate Hart-Dworkin, Bogotá, Editorial Siglo del Hombre, 1997, p. 167.

<sup>35</sup> “En resumen, en una sociedad moderna la certeza jurídica cubre dos elementos diferentes (a) en el razonamiento jurídico ha de evitarse la arbitrariedad (principio del Estado de Derecho) y (b) la decisión misma, el resultado final, debe ser apropiado. De acuerdo con el punto (b), las decisiones jurídicas deben estar de acuerdo no solo con el Derecho (formal), sino que también tienen que satisfacer criterios de certeza axiológica (moral). (...) El proceso de

cual ellos y, en general, todos los partícipes de la práctica jurídica tienen la obligación de fundamentar de manera racional y razonable las posturas que defienden; más aún cuando, en la mayoría de los casos, es claro que la adopción de una decisión jurídica no se sigue lógicamente a partir de un ejercicio de subsunción de una norma jurídica en un caso concreto<sup>36</sup>.<sup>37</sup>

En este orden de ideas, siendo la finalidad de los estados financieros clasificados dar fe de la veracidad de todo cuanto ha sido consignado allí, cuando se van a poner a disposición de los asociados o terceros (como es en este caso), es claro que este propósito se encuentra superado con la rúbrica de la respectiva certificación en el balance general y en los estados de pérdidas y ganancias. De ninguna manera se ve afectado el objetivo que persigue la Ley por el hecho de que las notas a los estados financieros no vayan acompañadas de estas anotaciones, pues las mismas no hacen más que explicar, glosar o precisar las cifras que han sido consignadas tanto en el balance como en el estado de pérdidas y ganancias. Con otras palabras, conforman un todo que no puede ser escindido o diseccionado, como sí lo hicieron la demandada y el *a-quo* en su fallo de primer grado. Basta, para reforzar el argumento expuesto, traer a colación lo prescrito en el artículo 36 de la Ley 222 de 1995: *“Los estados financieros estarán acompañados de sus notas, con las cuales conforman un todo indivisible. Los estados financieros y sus notas se prepararán y presentarán conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados”*.

Corolario de lo expuesto, encuentra la Sala que lo afirmado en la Resolución No. 2657 de 1º de junio de 2000 no guarda correspondencia con la realidad fáctica y jurídica, pues de ninguna manera se puede dar crédito a lo allí dicho, esto es, que *“la firma Melo y Álvarez no anexa el Balance General clasificado”*, pues la documentación arrojada al expediente (que corresponde a la propuesta presentada por la sociedad demandante)

---

razonamiento debe ser racional y sus resultados deben satisfacer las demandas de justicia. Además, si una decisión no es aceptable tampoco puede ser legítima – en el sentido amplio de la palabra.” AARNIO, Aulis. P. 26. La tesis de la única respuesta correcta y el principio regulativo del razonamiento jurídico. *En*: Revista Doxa, No. 8 (1990), p. 23-38, especialmente 26.

<sup>36</sup> Son acertadas las palabras de Larenz quien afirmó que “ya nadie puede... afirmar en serio que la aplicación de las normas jurídicas no es sino una subsunción lógica bajo premisas mayores formadas abstractamente”. ALEX, Robert. *Op. Cit*, p. 23. De esta postura es partícipe Nino quien afirmó que “la tarea de precisar los textos vagos o ambiguos, eliminar las lagunas y las contradicciones, determinar los precedentes relevantes, etc., por lo común no está guiada por reglas precisas de segundo nivel y, cuando lo está, (...) no es infrecuente que se tropiece con reglas competitivas que aportan soluciones divergentes.” NINO, Carlos Santiago. *Op. Cit*, p. 293.

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Auto de ponente de 19 de mayo de 2014, exp. 50219.

da cuenta de que allí sí obra el Balance General clasificado de la sociedad. Ahora, en cuanto al entendimiento según el cual todos y cada uno de los documentos aportados deben estar acompañados de la certificación del representante legal, revisor fiscal y contador, se tiene que se trata de un raciocinio que no guarda correspondencia con la Ley y que por el contrario deviene en irrazonable, dado que la certificación que demanda la norma jurídica (artículo 37 de la Ley 222 de 1995) surte plenos efectos respecto de toda la documentación que integra los estados financieros como *“un todo indivisible”*.

Misma suerte desfavorable debe predicarse del argumento que prohió la Superintendencia de Notariado y Registro a lo largo de la actuación judicial, pues no hizo más que fundar una presunta *“culpa de la víctima”*<sup>38</sup> por cuanto la Sociedad accionante aportó estados financieros comparativo de los ejercicios de 1998 y 1999 y no un balance general clasificado.

Al respecto, la Sala no encuentra ningún incumplimiento a las reglas del pliego de condiciones por parte de la Sociedad Melo Álvarez Proyectistas y Constructores Asociados Ltda., por cuanto bien pueden existir estados financieros clasificados que se presenten en forma comparativa, tal como son los aportados por la parte demandante. Además, encuentra que en nada se afecta el principio de igualdad y de selección objetiva con aquellos estados financieros comparativos, dado que la información que allí reposa es, en esencia, la misma de otros estados financieros, con el aditamento de estar referido no solo a uno sino a dos periodos de ejercicio del ente económico. Por tanto, en nada privilegia o favorece, frente a los demás proponentes, aportar estados financieros comparativos.

Igualmente, no se ve una conducta atentatoria del principio de selección objetiva, pues la realidad de la situación financiera del ente económico no se deforma, modifica o confunde por el hecho de presentar estos documentos, máxime cuando se sabía que la *“información financiera objeto de evaluación es la reportada en los estados financieros*

---

<sup>38</sup> “El hecho de anexar un balance comparativo, y aceptarlo como balance general clasificado, viola el principio de objetividad e igualdad frente a los demás participantes”. Contestación de demanda de la Superintendencia de Notariado y Registro (fl 375, c1).

con corte a 30 de junio o 31 de diciembre de 1999<sup>39</sup>, esto es, el periodo evaluable era el correspondiente a 1999, sin que influya en modo alguno las cifras del ejercicio del año anterior, esto es, 1998.

Finalmente y luego de despachado el anterior argumento, se tiene que la sociedad accionante dio cumplimiento a los demás requisitos exigidos para efectos de la evaluación financiera, pues también se aportó declaración de renta de 1998 y documentos complementarios de los estados financieros, tales como la copia de la tarjeta profesional del contador y el revisor fiscal con sus certificados de vigencia y además, se acompañó escrito de dictamen del revisor fiscal.

De esta manera, la Sala no concuerda con la calificación dada a la propuesta de la sociedad demandante de cero (0) puntos en lo correspondiente a la evaluación financiera, por las razones ya referidas. Por consiguiente, procederá a revisar conforme a dicha documentación y de acuerdo a las reglas del pliego de condiciones, la evaluación financiera respecto de Melo Álvarez Proyectistas y Constructores Asociados Ltda.

Así, se observa que en el pliego de condiciones la evaluación financiera otorga un máximo de cien (100) puntos, discriminados de la siguiente manera:

Capacidad Financiera		
Indicador	Medición	Puntos
Patrimonio	<u>Patrimonio Total</u> SMMLV	40
Liquidez	<u>Activo Corriente</u> Pasivo Corriente	30
Endeudamiento a corto plazo	<u>Pasivo Corriente X 100</u> Activo Corriente	30
Total		100

(fl 65, cdno pliego de condiciones).

A su vez, la calificación de cada uno de estos ítems fue distribuido de la siguiente manera.

<sup>39</sup> Punto 4.3.2 del pliego de condiciones (fl 64vto, c1).

En cuanto al ítem patrimonio:

Desde	Hasta	Puntos
0	1.999,99	8
2.000,00	2.999,99	16
3.000,00	3.999,99	24
4.000,00	5.199,99	32
5.200,00	Mayores	40

En cuanto al ítem de liquidez

Desde (veces)	Hasta (veces)	Puntos
0	0.499	0
0.5	0.799	8
0.8	0.999	15
1.0	1.499	22
1.5	Mayores	30

Ítem de endeudamiento a corto plazo.

Desde (%)	Hasta (%)	Puntos
0	39.99	30
40.00	55.99	24
56.00	70.99	18
71.00	80.99	12
81.00	90.99	6
91.00	Mayores	0

Así, tomando los guarismos del ejercicio de 1999, en cuanto patrimonio, activo corriente y pasivo corriente<sup>40</sup> y dando aplicación a las fórmulas matemáticas fijadas en el pliego de condiciones, se concluye que el puntaje de la Sociedad Melo Álvarez es el siguiente:

<sup>40</sup> Patrimonio: \$1.465.331.975.03  
Activo Corriente: \$1.413.555.527.247  
Pasivo Corriente: \$561.481.261.66

Indicador	Medición	Aplicación concreta	Puntos
<b>Patrimonio</b>	<u>Patrimonio Total</u> SMMLV	\$1.465.331.975.03/\$260.100 <sup>41</sup> : 5633.72	40
<b>Liquidez</b>	<u>Activo Corriente</u> Pasivo Corriente	1.413.555.527.24/561.481.261.66: 2.51	30
<b>Endeudamiento a corto plazo</b>	<u>Pasivo Corriente X 100</u> Activo Corriente	<u>561.481.261.66*100</u> : 39.72 1.413.555.527.24	30
<b>Total</b>			100

Así las cosas, se concluye que en el presente caso Melo Álvarez Proyectistas y Constructores Asociados Ltda tenía derecho a que se le otorgaran cien (100) puntos correspondientes a la evaluación financiera, por cuanto la documentación aportada junto a su propuesta satisface los requerimientos legales y las exigencias del pliego de condiciones y conforme a los criterios de evaluación del pliego se observa que la Sociedad obtiene los mayores puntajes en los ítems de patrimonio, liquidez y endeudamiento a corto plazo, arrojando una cifra total de cien (100) puntos.

Por consiguiente, contabilizando tales puntos a la sumatoria final, se obtiene el siguiente resultado consolidado:

Calificación efectuada por la Resolución No. 2657 de 1° de junio de 2000		Calificación conforme lo expuesto en esta providencia	
Proponente	Puntuación	Proponente	Puntuación
Ediobras Ltda	740.44 Puntos	Sociedad Melo y Álvarez Ltda	814.73 Puntos
Sociedad Melo y Álvarez Ltda	714.73 Puntos	Ediobras Ltda	740.44 Puntos
Consorcio JAR	661.86 Puntos	Consorcio JAR	661.86 Puntos
Consorcio Construcciones CCR	629.13 Puntos	Consorcio Construcciones CCR	629.13 Puntos
Construcciones O.P Ltda	606.84 Puntos	Construcciones O.P Ltda	606.84 Puntos
BP Construcciones S.A.	594.82 Puntos	BP Construcciones S.A.	594.82 Puntos
Constructora Lacorazza & Méndez Ltda	543.58 Puntos	Constructora Lacorazza & Méndez Ltda	543.58 Puntos
Consorcio Vanegas y Garzón Ltda y otro	529.82 Puntos	Consorcio Vanegas y Garzón Ltda y otro	529.82 Puntos
Consorcio Grupo Marval	512.27 Puntos	Consorcio Grupo	512.27 Puntos

<sup>41</sup> Valor salario mínimo mensual legal vigente para el año de 2000.

		Marval	
--	--	--------	--

Cuanto precede pone de presente que hay lugar a declarar la nulidad de la Resolución 2657 de 1° de junio de 2000, mediante la cual se adjudicó a Ediobras Ltda la licitación pública No. 04 de 2000 cuyo objeto era la construcción de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga, pues se acreditó i) la falsa motivación del acto administrativo acusado y ii) que la propuesta de la Sociedad Melo Álvarez Proyectistas y Constructores Asociados Ltda., resultó ser la de mayor puntuación dentro del procedimiento licitatorio. Por consiguiente, pasa la Sala a ocuparse de los perjuicios.

#### **6.- Indemnización de perjuicios**

Solicitó la parte demandante que se reconozca a título de restablecimiento del derecho el valor de *“los ingresos que por todo concepto tenía derecho mi mandante con la ejecución del contrato, la disminución de sus ingresos operativos y de administración y, en general, todos los que se prueben en el juicio”* (fl 5, c1).

Ahora, debiendo ser la Sociedad Melo Álvarez Proyectistas y Constructores Asociados Ltda., adjudicataria de la licitación pública No. 04 de 2000 promovida por la Superintendencia de Notariado y Registro, resulta que el acto administrativo que se enjuicia en esta providencia genera, para el demandante, la causación de un perjuicio que debe ser indemnizado y que no es otro que la utilidad que esperaba percibir el demandante de habersele adjudicado el contrato.

Con otras palabras, hay lugar a reconocer el lucro cesante en tanto ganancia frustrada con ocasión del actuar irregular de la Administración.

Dicho lo anterior, se tiene que en la propuesta presentada por la demandante los componentes de Administración, Imprevistos y Utilidad, comunmente expresados como A.I.U, fueron estimados teniendo en cuenta la suma de \$1.562.830.728, como costo directo estimado (fl 272, cdno propuesta demandante).

De allí el 13% (\$203.67.994) correspondió al concepto de Administración, el 3% (\$46.884.322) al de Imprevistos y, finalmente, el 6% (\$93.769.844) al de Utilidad; para obtener un valor total de la propuesta de \$1.906.553.488.

Por consiguiente, se tomará el valor de la utilidad y se traerá a valor presente de conformidad con la fórmula empleada por esta Corporación para tal fin, así:

Renta histórica Rh: \$93.769.844

Índice inicial: 60,08 (Marzo de 2000<sup>42</sup>)

Índice final: 122,31 (Julio de 2015).

Renta actualizada (Ra): Rh (\$93.769.844) \*  $\frac{122,31 \text{ (Índice final – Julio de 2015)}}{60,08 \text{ (Índice inicial – Marzo de 2000)}}$

Ra: \$190.895.241,86

En este orden de ideas, la Sala reconocerá por concepto de perjuicios a favor de la parte demandante la suma de ciento noventa millones ochocientos noventa y cinco mil doscientos cuarenta y un pesos con ochenta y seis centavos (\$190.895.241,86), por concepto de utilidad esperada. Sin embargo, no participa la Sala del reconocimiento de intereses civiles (6%) – tal como se plasmó en el dictamen pericial<sup>43</sup> – por cuanto habrá lugar a su causación a partir de la ejecutoria de este proveído de conformidad con lo reglado en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

## **7.- Costas**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y como en este caso ninguna de aquellas actuó de esa forma, no se impondrán.

En mérito de lo expuesto, la Sección Tercera – Subsección C de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

<sup>42</sup> Fecha de presentación de la propuesta por parte de la sociedad demandante. Cfr. Cuaderno de propuesta.

<sup>43</sup> Dictamen pericial que se encuentra a folios 25-28, cuaderno dictamen pericial.



## **RESUELVE**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de 7 de junio de 2011 dictada por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad de la Resolución No. 2657 de 1º de junio de 2000 dictada por la Superintendencia de Notariado y Registro.

**TERCERO: CONDENAR** a la Superintendencia de Notariado y Registro a pagar a favor de la Sociedad Comercial Melo Álvarez Proyectistas y Constructores Asociados Ltda., la suma de ciento noventa millones ochocientos noventa y cinco mil doscientos cuarenta y un pesos con ochenta y seis centavos (\$190.895.241,86), por concepto de utilidad esperada.

**CUARTO: ABSTENERSE** de condenar en costas.

**QUINTO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen, una vez en firme esta providencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE**

**OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ**  
Presidenta Sala Subsección C

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
Magistrado

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**



**Magistrado Ponente**