



Radicación número: 17001-23-33-000-:
Demandante: Mónica E:



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

Magistrado ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado número: 17001-23-33-000-2017-00105-01 (67806)
Demandantes: Mónica Estrada Restrepo y Munipredios Ltda.
Demandado: Municipio de Manizales, AXA Colpatria Seguros S.A. (3ro vinculado con interés) y La Revisora Seguros S.A. (llamada en garantía)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Tema: Nulidad y restablecimiento del derecho – Actos precontractuales. **Subtema 1:** Naturaleza jurídica y control jurisdiccional del acto de apertura de la licitación – reiteración jurisprudencial. **Subtema 2:** Legitimación en la causa por activa – Acreditación interés subjetivo y directo del demandante. **Subtema 3:** Legalidad del acto administrativo demandado.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Subsección resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el dieciséis (16) de octubre de dos mil veinte (2020) por el Tribunal Administrativo de Caldas, que denegó las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El municipio de Manizales adelantó la licitación pública núm. LP-UGR-007-2006, cuyo objeto fue la obtención de "un mecanismo de aseguramiento colectivo de los inmuebles construidos en el perímetro del Municipio de Manizales, tanto urbanos como rurales, con el fin de indemnizar a los asegurados con sujeción a las condiciones de la póliza por las pérdidas que sufran los inmuebles involucrados en dicho instrumento de transferencia a causa de los daños que se presenten como consecuencia de eventos considerados en la misma". La aludida entidad territorial, a través de Resolución No. 1180 del 10 de agosto de 2016, modificada por la Resolución 1248 del 19 de agosto de 2016, dio apertura al proceso de contratación, esto a fin de que los proveedores de dicho servicio presentaran sus propuestas con base en las condiciones previstas en el pliego. Mediante Resolución No. 1369 del 14 de septiembre de 2016 fue seleccionada la aseguradora Axa Colpatria -único proponente-, de ahí que por medio de Contrato 1609300567 del 30 de septiembre de 2016 la mentada aseguradora se obligó a expedir la póliza de aseguramiento colectivo de inmuebles cuya vigencia fue a partir del 1° de octubre de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2020, y, a su vez, el municipio se comprometió a facturar y recaudar los valores que, por concepto de prima, pagaran los propietarios de los inmuebles asegurados.

La señora Mónica Estrada Restrepo, en nombre propio y como representante legal de la Sociedad Munipredios Ltda., pretende que en esta sede judicial se declare "la nulidad del acto administrativo conformado por la Resolución No. 1180 del 10 de agosto de 2016, modificada por la Resolución 1248 del 19 de agosto de 2016; y la resolución No. 1369 del 14 de septiembre de 2016"; y, el consecuente restablecimiento del derecho a título de reconocimiento y pago de perjuicios materiales e inmateriales. Lo anterior, comoquiera que, aun cuando no se postuló al proceso de selección, consideró que este nunca debió haberse surtido por licitación



pública, sino por medio de la modalidad de contratación directa con adjudicación a su favor, aquello porque detentaba la titularidad de derechos de autor sobre el producto contratado —denominado MUNIPREDIOS—.

El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante sentencia de primera instancia negó las súplicas del libelo introductorio por considerar que la parte actora no demostró que la entidad demandada haya incurrido en una vulneración de las normas que arguyó aplicables al proceso contractual adelantado a través de los actos administrativos enjuiciados; empero, la parte actora, inconforme con dicha decisión, la recurrió en alzada con el cometido de que en esta instancia se procediera a su revocación, y por contera, se accediera a las pretensiones de la demanda.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda¹

2.1.1. Mónica Estrada Restrepo, actuando como persona natural y representante legal de la sociedad Munipredios Ltda., a través de mandatario judicial, presentó el 10 de febrero de 2017² demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Municipio de Manizales, con la que, en síntesis, pretende: **i)** que se declare la nulidad de la Resolución No. 1180 del 10 de agosto de 2016 —modificada por la Resolución 1248 del 19 de agosto de 2016— con la que el Municipio de Manizales dio apertura al proceso de licitación LP-UGR-007-2006; **ii)** que se declare la nulidad de la Resolución No. 1369 del 14 de septiembre de 2016 a través de la cual el municipio de Manizales adjudicó la licitación pública LP-UGR-007- 2006 a AXA Colpatria Seguros S.A.; **iii)** que como consecuencia de las anteriores declaraciones, a título de restablecimiento del derecho, se indemnicen a su favor los perjuicios materiales por concepto de lucro cesante, en razón de la totalidad de las utilidades esperadas y dejadas de percibir a partir de la fecha de la adjudicación del proceso licitatorio, menoscabo que estimó en la suma de mil doscientos noventa y cuatro millones de pesos M/CTE. (\$1.294.000.000) y, los perjuicios inmateriales los cuales dejó a criterio del fallador; y, **iv)** que se disponga a la condena en costas y agencias en derecho.

2.1.2. La parte actora enunció como normas violadas los artículos 1, 2 inciso segundo, 6, 25, 29, 83, 90, 93 y 209 de la Constitución Política; el canon 2, numeral 4, literal g de la Ley 1150 de 2007; y, la disposición 3.4.2.4.1 del Decreto 734 de 2012. Con fundamento en las aludidas normas, refirió que los actos acusados vulneraban el ordenamiento jurídico habida cuenta que a través de ellos la entidad territorial demandada tramitó un proceso de contratación por medio de LICITACIÓN PÚBLICA, a pesar de que en tratándose del objeto contratado no existía pluralidad de oferentes, pues la sociedad demandante detenta la exclusiva titularidad de derechos de propiedad intelectual sobre el servicio que se adquirió, particularidad que implicaba que su aprovisionamiento fuese encausado bajo la modalidad de selección de CONTRATACIÓN DIRECTA y el contrato se hubiese suscrito únicamente con Munipredios Ltda. Asimismo, alegó que la licitación pública efectuada por el municipio de Manizales constituyó en un llamamiento a terceros para que usaran indebidamente la obra "*Munipredios*" amén de que era conocedor de la autoría y derechos que sobre aquella poseía la demandante. Finalmente, arguyó que los devengos de la señora Estrada Restrepo como representante legal de Munipredios

¹ Demanda a índice SAMAI 00002, con certificado 5CEF2BD799BD8F14 298EB2269DD816C3 28CF1DC97CDD5D25 C5F3D6E4C2D73099.

² Acta de reparto y sello de radicación a índice SAMAI 00002, con certificado 5CEF2BD799BD8F14 298EB2269DD816C3 28CF1DC97CDD5D25 C5F3D6E4C2D73099.



Ltda. provenían únicamente de los pagos que le realiza el municipio de Manizales, motivo por el cual, lo acontecido afectó sus ingresos.

2.2. El trámite procesal relevante

El Tribunal **admitió** la demanda y ordenó su notificación al órgano llamado por pasiva, que se surtió en debida forma³.

2.2.1. El **Municipio de Manizales** contestó la demanda con oposición a las súplicas⁴. Como razones de defensa indicó que los actos acusados no trasgredieron el estatuto general de contratación, ni las normas concordantes a este, comoquiera que el trámite de la adquisición del servicio se surtió en estricto acatamiento de las disposiciones que rigen la materia; asimismo expuso que el trámite del proceso licitatorio LP-UGR-007-2016, que culminó con la suscripción del contrato N° 1609300567, no le ocasionó perjuicios graves a la parte actora, pues de ninguna manera se está utilizando o explotando la obra de su propiedad, por tanto no es dable endilgarle vulneración o amenaza alguna; asimismo, alegó que de acuerdo con la decisión arbitral proferida el 10 de marzo de 2010 en el marco de un litigio con similitud fáctica que promovió la señora Mónica Estrada Restrepo -representante legal de Munipredios- contra La Previsora S.A. Compañía de Seguros, se logró establecer que los derechos de autor que aquella ostenta sobre la obra literaria denominada con símil nombre a la sociedad hoy demandante no le otorgaba "*...titularidad, ni derecho al uso o aplicación exclusiva de la idea de asegurar en municipios predios particulares con ficha catastral que causen impuesto predial...*", pues la titularidad de los derechos tanto morales como patrimoniales que ostenta "*...no le facultan para impedir a terceros que apliquen la misma o similar idea a la explicada por ella en la obra literaria protegida...*".

El municipio solicitó que se vinculara a AXA Colpatria Seguros S.A. comoquiera que le asistía interés en las resultas del *sub examine*, habida cuenta que el proceso licitatorio LP-UGR-007-2016 culminó con adjudicación a su favor, luego entonces, dicha compañía debía constituirse como sujeto procesal para que ejerciera su derecho de contradicción. Petición avalada por el *a quo*⁵. Finalmente, la entidad territorial a través de escrito separado⁶ llamó en garantía a La Previsora S.A. Compañía de Seguros, esto con cargo a la póliza de responsabilidad civil No. 1003830, cuya vigencia fue desde el 22 de julio de 2016 hasta el 1° de octubre de 2016, y la póliza de responsabilidad civil para servidores públicos No. 1003531 con una vigencia desde el 22 de julio de 2016 hasta el 1° de octubre de 2016. Llamamiento que también contó con el beneplácito del Tribunal⁷.

2.2.2. La Aseguradora **AXA Colpatria S.A.** también contestó la demanda con oposición a las pretensiones⁸. Al respecto, inicialmente manifestó que acompañaba los descargos expuestos en la contestación por el municipio de Manizales, y, al paso de aquello, adujo que no era cierto que el proceso licitatorio LP-UGR-007-2016 tuviese como finalidad reproducir la obra literaria sobre la que la parte actora aduce detentar

³ Admisión y notificación a índice SAMAI 00002, con certificado 5CEF2BD799BD8F14 298EB2269DD816C3 28CF1DC97CDD5D25 C5F3D6E4C2D73099.

⁴ Contestación de la demanda a índice SAMAI 00002, con certificado 5CEF2BD799BD8F14 298EB2269DD816C3 28CF1DC97CDD5D25 C5F3D6E4C2D73099.

⁵ Proveído del 12 de junio de 2018, a índice SAMAI 00002, con certificado 5CEF2BD799BD8F14 298EB2269DD816C3 28CF1DC97CDD5D25 C5F3D6E4C2D73099.

⁶ Llamamiento militante en índice SAMAI 00002, con certificado 5CEF2BD799BD8F14 298EB2269DD816C3 28CF1DC97CDD5D25 C5F3D6E4C2D73099.

⁷ Proveído del 15 de febrero de 2019, a índice SAMAI 00002, con certificado 5CEF2BD799BD8F14 298EB2269DD816C3 28CF1DC97CDD5D25 C5F3D6E4C2D73099.

⁸ Contestación de la demanda a índice SAMAI 00002, con certificado F2044BC966A35A3A 20A36DCB3AC154B0 18A9698DA3C52372 2DE9C6570B767FA6.



derechos de autor, esto, en consideración a que lo pretendido por la entidad contratante fue la adquisición, a través de una entidad aseguradora avalada por la Superintendencia Financiera, del servicio de aseguramiento colectivo de los inmuebles registrados en el municipio, actuación que dista del uso no autorizado de la obra literaria, de ahí que la titularidad de este tipo de derechos no trascienda a las ideas que puedan estar contenidas en tales producciones.

Expuso que a la parte actora no le asistía razón alguna para entender que era la única persona facultada para proporcionar el servicio licitado, dado que tal suposición desconoce abiertamente el laudo arbitral que resolvió un pleito similar propuesto por la aquí demandante contra la aseguradora La Previsora S.A. en el cual se consideró que la titularidad de la obra literaria "Munipredios" no le confería a la señora Mónica Estrada Restrepo o a la sociedad Munipredios Ltda. el derecho al uso o aplicación exclusiva de la idea de asegurar predios particulares a través del impuesto predial, y tampoco la habilitaba para impedir que terceros aplicara la idea que fue desarrollada en la obra literaria de su autoría; y, por último, afirmó que aun cuando fue vinculada al *sub lite* con el cometido de que su derecho de contradicción se hiciera efectivo habida cuenta que en el evento de anularse el acto de adjudicación vería afectados sus intereses, lo cierto era que más allá de aquello, no le asistía responsabilidad alguna frente a las pretensiones indemnizatorias, pues estas tienen fundamentos fácticos y jurídicos que son del exclusivo resorte del municipio accionado. Formuló las excepciones intituladas: "*Legalidad del acto administrativo demandado*" y "*Falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de las pretensiones de carácter indemnizatorio*".

2.2.3. La **Compañía de Seguros Previsora S.A.** contestó la demanda y el llamamiento en garantía⁹. Así, en lo que respecta a la contestación, se opuso a las pretensiones, tras exponer que estas se formularon en el supuesto indebido uso o explotación del producto "Munipredios", sin embargo, destacó que la obra se dedicó a glosar ideas, conceptos y metodologías asociadas al aseguramiento de riesgos, cobro de primas y conceptos que se encuentran inmersos en cualquier contrato de seguro, habida cuenta que sobre estos aspectos no existe tipo alguno de exclusividad; en ese punto, adujo que de anularse los actos acusados se estaría constituyendo de facto una prohibición a la utilización de ideas que no son objeto de protección por el derecho de propiedad intelectual, pues la Superintendencia Financiera de Colombia autoriza la comercialización de las diversas tipologías de pólizas de seguro, dentro de las cuales se encuentra la que contrató la entidad territorial, asociada al ofrecimiento de seguros a los dueños de inmuebles registrados en el municipio bajo una póliza colectiva gestionada a través de la facturación del impuesto predial, actividad desarrollada en todo el país, por lo que no resulta plausible que la parte actora conciba que por consignar dicha actividad comercial en una obra literaria por ella registrada, de manera inmediata se le otorgue el exclusivo derecho de ser la única persona que pueda desarrollarla. Frente al llamamiento en garantía mostró su oposición, toda vez que lo acontecido no se hallaba dentro del marco de los amparos tomados por el municipio, de ahí que advirtió que, de llegarse a reconocer las pretensiones de la demanda, no le asistiría la obligación contractual de entrar a responder en nombre de su asegurado.

En consecuencia, formuló las excepciones que tituló: "*Legalidad del proceso licitatorio LP-UGR007-2006*", "*Inexistencia de perjuicios atribuibles al municipio de Manizales*", "*Ausencia de falsa motivación de los actos administrativos atacados*", "*Inexistencia de perjuicios atribuibles al municipio de Manizales*", "*Carencia de*

⁹ Contestación de la demanda a índice SAMAI 00002, con certificado F2044BC966A35A3A 20A36DCB3AC154B0 18A9698DA3C52372 2DE9C6570B767FA6.



prueba del supuesto perjuicio", "Enriquecimiento sin causa", "Inexistencia de amparo de los contratos de seguro de responsabilidad civil servidores públicos, utilizados como fundamento de la convocatoria", "Inexistencia de cobertura de las pólizas de responsabilidad civil servidores públicos No. 1003830 y 100351", "Límites máximos de responsabilidad y condiciones del seguro", "Exclusión contractual, ausencia de cobertura para los hechos que dieron origen a la demanda y perjuicios morales" y "Exclusiones de amparo".

2.2.4. El Tribunal celebró **audiencia inicial**¹⁰ en la que: **i)** declaró saneada en la actuación; **ii)** declaró no probada la excepción de caducidad formulada por La Previsora S.A.; **iii)** fijó el litigio de la controversia a la resolución de los siguientes cuestionamientos: a) *¿Los actos administrativos demandados adolecen de nulidad, debido a que el mecanismo de contratación que debió seguir el municipio de Manizales era el de contratación directa teniendo en cuenta que solo existía una persona que podía proveer el bien o servicio por ser el titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor o ser su proveedor exclusivo?*, b) *¿Los actos administrativos demandados son nulos por falsa motivación, por cuanto no tuvieron en cuenta la titularidad de los derechos de autor que del producto MUNIPREDIOS ostenta la señora Mónica Estrada de Restrepo?*, c) *¿La señora Mónica Estrada de Restrepo tiene la exclusividad de la prestación del servicio de aseguramiento colectivo de los inmuebles construidos en el perímetro del municipio de Manizales?*, d) *¿Quién debe reparar los perjuicios causados a los demandantes y cuál es su monto?*, y, e) *¿Se encuentra obligada la Aseguradora La Previsora, en virtud de Las pólizas de Responsabilidad civil - Servidores públicos (sic) No. 1003830 y 1003531 a reparar o reembolsar al municipio de Manizales parcial o totalmente las sumas que sean objeto de condena en contra de dicha llamante en garantía?*; **iv)** decretó las pruebas documentales allegadas por las partes, y denegó la documental, testimonial y pericial solicitada en el traslado de las excepciones, así como la testimonial, declaración de parte y exhibición de documentos solicitada por La Previsora S.A., esto por considerarlas innecesarias; y, **v)** otorgó la oportunidad a las partes y al Ministerio Público para que estas presentaran sus alegaciones conclusivas y aquel allegara su concepto respectivo.

2.2.5. Dentro del término de traslado, la parte actora, el municipio de Manizales y AXA Colpatria S.A alegaron de conclusión, con reiteración de lo argumentado en las oportunidades anteriores¹¹. El Ministerio Público y La Previsora S.A. guardaron silencio¹².

2.3. La sentencia recurrida.

El Tribunal Administrativo de Caldas, a través de sentencia dictada el 16 de octubre de 2020, declaró probada la excepción de "*Legalidad del acto administrativo demandado*" que formuló la aseguradora AXA Colpatria Seguros S.A, denegó las súplicas de la demanda, y, condenó en costas y agencias en derecho a la parte actora por cuantía equivalente al tres (3) por ciento de las pretensiones, suma reconocida a favor del municipio de Manizales¹³.

La tesis desarrollada por el *a quo* para la solución del asunto giró en torno a considerar que "*Los actos administrativos demandados no adolecen de nulidad, toda vez que, el servicio objeto del proceso licitatorio LP-UGR-007-2006 esto es, el aseguramiento*

¹⁰ Acta a índice SAMAI 00002, con certificado
F2044BC966A35A3A 20A36DCB3AC154B0 18A9698DA3C52372 2DE9C6570B767FA6.

¹¹ Alegatos a índice SAMAI 00002, con certificado
F2044BC966A35A3A 20A36DCB3AC154B0 18A9698DA3C52372 2DE9C6570B767FA6.

¹² Constancia secretarial a índice SAMAI 00002, con certificado
F2044BC966A35A3A 20A36DCB3AC154B0 18A9698DA3C52372 2DE9C6570B767FA6.

¹³ Sentencia de primera instancia a índice SAMAI 00002, con certificado
F2044BC966A35A3A 20A36DCB3AC154B0 18A9698DA3C52372 2DE9C6570B767FA6.



colectivo de bienes inmuebles no es un servicio que solo pueda ser prestado por la sociedad Munipredios Ltda. o la señora Mónica Estrada Restrepo en virtud a los derechos de propiedad intelectual o industrial que ostentan sobre la obra "Munipredios". Para ello, el Tribunal inicialmente describió el régimen normativo de los derechos de autor y su alcance en el ordenamiento jurídico patrio, y, al compás de aquello, determinó la extensión de los derechos que la parte actora detenta sobre la obra literaria y la marca "Munipredios", coligiendo al respecto que la idea plasmada en la obra —consistente en ofrecer una póliza de aseguramiento colectivo a un municipio con el propósito de amparar bienes inmuebles particulares con ficha catastral que causen el impuesto predial— no es susceptible de protección a través del derecho de autor (Artículo 7, Decisión Andina 351 de 1993; Artículo 6, Ley 23 de 1982); por lo tanto, la propiedad de la demandante sobre su obra literaria no implica la titularidad sobre la idea, esto porque justamente los derechos de autor no impiden que terceros apliquen la misma o similar idea a la desarrollada por el autor en una obra literaria protegida, por lo que en el *sub examine*, los derechos de autor que ostenta la demandante, no impiden que terceros puedan ofrecer el servicio o desarrollar la idea de aseguramiento colectivo de bienes inmuebles particulares. Por esos motivos, concluyó que la demandante no ostenta la exclusividad para el suministro de tales servicios y, por tanto, existe pluralidad de oferentes en el mercado, luego entonces la licitación pública LP-UGR-007-2006 se surtió en estricto acatamiento del marco normativo vigente, lo que implicó que la parte actora no haya logrado desvirtuar la presunción de legalidad de los actos acusados.

2.4. El recurso de apelación.

La **Parte actora**¹⁴ recurrió la sentencia del Tribunal con el cometido de que en esta instancia se proceda a su revocación, y, en su lugar, se acceda a las súplicas de la demanda. Lo expuesto, con base en motivos de inconformidad que, en suma, reiteraron los cargos de nulidad expuestos desde la presentación de la demanda y ratificados en los alegatos conclusivos. Al respecto, véase:

- (i) **"SOBRE LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS GÉNESIS DEL PROCESO DE LA REFERENCIA"**. Iteró que Mónica Estrada Restrepo es titular de derechos morales y patrimoniales sobre la obra "Munipredios", derechos que se encuentran registrados ante la Superintendencia de Industria y Comercio, la Dirección Nacional de derechos de Autor; y la Oficina de Copyright de los Estados Unidos, hecho que la faculta para hacer uso exclusivo del sistema, metodología y servicio que creó. Asimismo que el laudo arbitral citado por el Tribunal no tiene lugar en el presente asunto en cuanto que la naturaleza y objeto de dicha controversia es a todas luces disímil al presente; acotó que el *a quo* valoró incorrectamente el material probatorio porque en efecto se demostró que el municipio —a través de los actos acusados— trasgredió los derechos de autor derivados de la obra e infringió las normas en que se fundó su dictado, pues la adjudicación del contrato debió haberse efectuado a favor de la accionante por la modalidad de selección de contratación directa, lo que también cercenó su derecho al debido proceso —mismos cargos de la demanda, anota la Sala—.
- (ii) **"SOBRE LA EXCESIVA LIQUIDACIÓN DE LAS COSTAS PROCESALES"**. Adujo que la tasación de costas y fijación de agencias en primera instancia resultó excesiva, habida cuenta que en el plenario no se acreditaron las erogaciones que asumió el municipio para gestionar su defensa, ni de su parte se apreció un actuar temerario o de mala fe, razón por la cual calificó la fijación

¹⁴ Recurso de apelación a índice SAMAI 00002, con certificado F2044BC966A35A3A 20A36DCB3AC154B0 18A9698DA3C52372 2DE9C6570B767FA6.



de las agencias de exorbitante y carente de sustento fáctico comoquiera que el tres por ciento (3%) de las pretensiones resultaba considerablemente excesivo, máxime que para este tipo de procesos el Colegio Nacional de Abogados delimitó una tarifa de 5 a 10 SMLMV; de otro lado adujo que la demandante carecía de los recursos para sufragar la condena fijada por el fallador de primera instancia, en razón a que justamente sus ingresos provenían de la suscripción del contrato que tenía con el ente territorial demandado.

2.5. Trámite procesal relevante en segunda instancia

Esta Corporación mediante proveído del 24 de enero de 2022 **admitió** la alzada¹⁵. El 30 de marzo de 2022 **corrió traslado** a las partes y al Ministerio Público para que aquellas alegaran y éste conceptuara en segunda instancia¹⁶, oportunidad en la que intervinieron todos los sujetos procesales¹⁷, con reiteración de los argumentos expuestos en el curso del proceso. El delegado del Ministerio Público guardó silencio¹⁸.

III. PROBLEMAS JURÍDICOS

Antes de formular los cuestionamientos objeto de análisis, se hace menester precisar que resulta de cardinal importancia estudiar previamente los presupuestos procesales de la acción, dentro de lo que cabe también **examinar si las resoluciones demandadas son pasibles de control jurisdiccional**; esto, por cuanto en el evento que se demuestre que no se acreditó el cumplimiento de alguna de tales exigencias, implicaría para la Sala la imposibilidad de auscultar el fondo del asunto.

Ilustrado lo anterior, en el evento que se supere dicho análisis, la Colegiatura procederá a dar respuesta a los siguientes interrogantes que se formulan conforme a los cargos planteados en el recurso de apelación:

3.1. ¿Hay lugar a declarar la nulidad de la Resolución 1180 del 10 de agosto de 2016 —modificada por la Resolución 1248 del 19 de agosto de 2016— y de la Resolución No. 1369 del 14 de septiembre de 2016, al ser proferidas con falsa motivación y **violación de las normas en que debía fundarse?**¹⁹

3.2. ¿Es dable reconocer el restablecimiento del derecho reclamado por la parte actora frente al municipio de Manizales y cuál sería su monto?

3.3. ¿Se encuentra obligada la Aseguradora La Previsora, por medio de las pólizas de Responsabilidad civil - Servidores públicos No. 1003830 y 1003531, a reembolsar

¹⁵ Proveído a índice SAMAI 00005, con certificado D5A84C66690CD65C 73D96A18B566DEB4 90EA5D4FBDCD602A 22DA8513758EC777.

¹⁶ Recurso de apelación a índice SAMAI 00013, con certificado E97FFB0403D56AE8 4B1FD8EC252CA18D 97A46D8BF9775AE3 3D03CC5A1F23CFA3.

¹⁷ Alegatos de conclusión a índices SAMAI 00017, 00018, 00019 y 00020 con certificados 27CFB4EE7F180909 401757DEDBF82B77 1ECB58CCA67006E7 C642602264F1AA14, 38882349638E1D96 5AEE8E4751BADAD7 A063404C5ADBEE8E C105008520A6EABC, 53F94C19198D4881 4EE512666F3527B 1FFE3D5FE4008F4E CF3826AE61BA24D6 y E29BB0B6C1A42045 119EE76E02764D9A 69144865C9637CB0 C55BDCEB71F71EE6.

¹⁸ Según constancia de folio 1166 C. Apelación

¹⁹ Estos cargos de nulidad porque a juicio de la parte actora para su expedición no se tuvo en cuenta los derechos de autor que sobre el producto "Munipredios" detenta Mónica Estrada Restrepo, lo que implicaba que no existiera mérito para aperturar y adjudicar la licitación pública LP-UGR-007-2006 a cualquier proponente, sino que, por el contrario, el ente accionado debió suscribir directamente el contrato con la demandante al ser la única persona habilitada para prestar el servicio requerido



total o parcialmente al municipio de Manizales las sumas que sean objeto de condena en contra de su llamante en garantía?

Cabe formular un último problema que, si bien no atañe a las pretensiones de la demanda, sí fue motivo de reproche en la apelación, a saber:

3.4. ¿Procede la modificación de las costas procesales fijadas en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Caldas?

Los cuestionamientos anteriores serán resueltos con base en el régimen jurídico aplicable al proceso de selección, que, como lo ha precisado la jurisprudencia²⁰, lo es el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, comoquiera que el ente demandado es un municipio, clasificado como entidad estatal según el artículo 2º de la Ley 80 de 1993.

IV. HECHOS PROBADOS

Para dar respuesta a los interrogantes formulados en precedencia, la Sala revelará los hechos que, para ello, son relevantes y que se encuentran plenamente probados, con base en los documentos aportados al plenario, algunos de los cuales fueron allegados en copia simple, lo que no impide su plena valoración²¹.

4.1. Mónica Estrada Restrepo posee registro de la marca “Munipredios” otorgado por la Superintendencia de Industria y Comercio mediante Resolución 22835 del 27 de octubre de 1999²²; asimismo dispone de registro Copyright (derechos de autor) sobre la obra literaria “Muni-predios sistema, metodología y aplicación de la póliza exclusiva de seguro de particulares para los municipios”, dado el 16 de febrero de 2001 por la oficina que en esa materia despacha desde los Estados Unidos²³; y, detenta certificado de registro de la obra literaria inédita intitulada “MUNI-PREDIOS SEGURO DE PARTICULARES PARA MUNICIPIOS SOBRE PREDIOS CON FICHA CATASTRAL QUE CAUSEN IMPUESTO PREDIAL”, concedido el 14 de abril de 2004 por la Dirección Nacional de Derechos de Autor²⁴.

4.2. Mónica Estrada Restrepo y Munipredios Ltda. Asesores en Seguros promovieron proceso arbitral contra La Previsora Compañía de Seguros; litigio surgido en el marco de un acuerdo suscrito entre ambas el 30 de octubre de 1999 para la comercialización exclusiva de un producto de seguro colectivo con base en la obra “Munipredios”, cuyo objeto fue “MUNI-PREDIOS ofrecerá los beneficios del

²⁰ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 11 de febrero de 2009, exp 16100; Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de mayo de 2012, exp 23043; Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 10 de julio de 2013, exp 23837; Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de marzo de 2014, exp 29214; Sección Tercera, 12 de noviembre de 2014, sentencia del 12 de noviembre de 2014, exp 27986; Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 12 de febrero de 2015, exp 25395; Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 1º de agosto de 2016, exp 29371.

²¹ C.G.P. “Artículo 244. Documento auténtico. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento. || Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso. [...] La parte que aporte al proceso un documento, en original o en copia, reconoce con ello su autenticidad y no podrá impugnarlo, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad. Los documentos en forma de mensaje de datos se presumen auténticos. || Lo dispuesto en este artículo se aplica en todos los procesos y en todas las jurisdicciones”.

²² Documento a índice SAMAI 00002, con certificado 5CEF2BD799BD8F14 298EB2269DD816C3 28CF1DC97CDD5D25 C5F3D6E4C2D73099.

²³ Documento a índice SAMAI 00002, con certificado 5CEF2BD799BD8F14 298EB2269DD816C3 28CF1DC97CDD5D25 C5F3D6E4C2D73099.

²⁴ Documento a índice SAMAI 00002, con certificado 5CEF2BD799BD8F14 298EB2269DD816C3 28CF1DC97CDD5D25 C5F3D6E4C2D73099.



seguro de INCENDIO y TERREMOTO; y los amparos adicionales determinados en la póliza que para el efecto se ha creado, la misma reposará en la SUPERINTENDENCIA BANCARIA y en las Alcaldías correspondientes, y protegerá a los propietarios de inmuebles ubicados inicialmente en el municipio de Manizales, en donde ya se han surtido todos los trámites de rigor, posteriormente harán extensiva??? (sic) *Otra u otras regiones del país, tratando de dar cobertura al mayor número de poblaciones posibles”.*

De ahí que, como emergieron diferencias entre las partes por el reconocimiento de unos pagos adeudados, la comercialización no autorizada del seguro y violación a derechos de autor, todo esto, por el supuesto incumplimiento del acuerdo de exclusividad pues la compañía aseguradora utilizó la metodología y los procesos definidos en la referida obra y mercantilizó el producto en ella desarrollado, la convocante acudió a instancias de la justicia arbitral para que absolviera sus reclamos al respecto.

El aludido conflicto fue dirimido por el Tribunal de Arbitramento de Bogotá, mediante laudo proferido el 10 de marzo de 2010, a través del cual resolvió que aun cuando Mónica Estrada Restrepo en efecto detentaba derechos de autor sobre la obra de la que reputa su producción, tal condición no la facultaba para impedirle a terceros que aplicaran la misma metodología allí descrita, de ahí que no resultaba posible prohibir una actividad mercantil, pues ello daría cabida a una protección superlativa y perpetua, que so pretexto del amparo de una autoría intelectual generaría monopolios, poniendo en entredicho la seguridad jurídica de los competidores, quienes no sabrían a qué atenerse.

A juicio del Tribunal, la cláusula de exclusividad pactada por las partes no podía entenderse fundada en los derechos de autor reconocidos a la señora Estrada Restrepo como si las partes hubieran considerado que por la autoría de la obra se impidiera la explotación económica, tanto de la obra como de las ideas, lo cual le resultaba sorprendente e inexcusable que hubiese quedado así pactado por profesionales del sector, por lo que concibió que tal exclusividad se pactó en estricto ejercicio de la autonomía de la voluntad respecto de la reproducción de la obra, pero iteró que nada tenía que ver con los derechos de autor invocados por la convocante sobre las ideas, dado que esto era inviable a la luz del ordenamiento jurídico. Al margen de aquello, acorde con lo anterior, el Tribunal coligió que más allá de lo convenido en el contrato y la existencia de unas sumas que en efecto le adeudaba la Previsora S.A. a la convocante, los derechos de autor que detenta Mónica Estrada Restrepo sobre su obra no trascendían hasta la esfera de prohibirle a terceros la utilización de las ideas en ella glosadas, pues aquello no comportaba la violación de sus derechos de autor²⁵.

4.3. Mónica Estrada Restrepo suscribió el contrato No. CIM [5511-1] del 21 de octubre de 2014 con la compañía de seguros La Previsora S.A., cuyo objeto fue *“la intermediación y/o comercialización por parte de LA AGENCIA, por medio de su propia organización, previo el lleno de todos los requisitos legales y contando con las autorizaciones necesarias, para prestar sus servicios de intermediación de seguros, con las facultades de ofrecer exclusivamente la póliza de seguros emitida bajo el esquema del producto MUNI-PREDIOS® (SEGUROS DE PARTICULARES PARA MUNICIPIOS DE COLOMBIA, SOBRE LOS PREDIOS CONSTRUIDOS CON FICHA CATASTRAL Y QUE CAUSEN IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO), de*

²⁵ Documento a índice SAMAI 00002, con certificado 5CEF2BD799BD8F14 298EB2269DD816C3 28CF1DC97CDD5D25 C5F3D6E4C2D73099.



propiedad moral y patrimonial de MÓNICA ESTRADA RESTREPO - LA AGENCIA
26.

4.4. El Municipio de Manizales, mediante estudios previos del 12 de julio de 2016 estructuró la necesidad de iniciar un proceso contractual cuyo objeto sería *"PROPONER UN MECANISMO DE ASEGURAMIENTO COLECTIVO DE LOS INMUEBLES CONSTRUIDOS EN EL PERÍMETRO DEL MUNICIPIO DE MANIZALES, TANTO URBANOS COMO RURALES, CON EL FIN DE INDEMNIZAR A LOS ASEGURADOS CON SUJECCIÓN A LAS CONDICIONES DE LA PÓLIZA, POR LAS PÉRDIDAS QUE SUFRAN LOS INMUEBLES INVOLUCRADOS EN DICHO INSTRUMENTO DE TRANSFERENCIA A CAUSA DE LOS DAÑOS QUE SE PRESENTEN COMO CONSECUENCIA DE EVENTOS CONSIDERADOS EN LA MISMA"*. En el mentado documento, la entidad territorial estableció que por el tipo de servicio requerido —contrato de seguro— y la naturaleza del mismo, la modalidad de selección del contratista sería *"un proceso de licitación pública, el que se debe regir por lo previsto en las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y en el Decreto 1082 de 2015, a efecto de garantizar la pluralidad de oferentes y la transparencia del proceso, entre otros principios que regulan la contratación estatal."*²⁷.

4.4.1. El municipio de Manizales, por medio de Resolución No. 1180 del 10 de agosto de 2016 ordenó la apertura del proceso de licitación LP-UGR-007-2016, cuyo objeto fue justamente el descrito en los estudios previos anteriormente referenciados; posteriormente, a través de Resolución No. 1248 del 19 de agosto de 2016 modificó parcialmente el acto de apertura, pero solamente frente al cronograma del proceso de selección²⁸.

4.4.2. El municipio de Manizales surtió las distintas subetapas del proceso de selección asociado a la licitación pública LP-UGR-007-2016, denotándose que solamente recibió propuesta por parte de la compañía AXA Colpatria Seguros S.A., de ahí que, luego de surtirse la evaluación respectiva y culminar con puntaje satisfactorio, mediante Resolución No. 1369 del 14 de septiembre de 2016 adjudicó la licitación en favor de la aludida compañía aseguradora²⁹.

4.4.3. Como corolario del trámite del proceso de selección, el Municipio de Manizales y la compañía AXA Colpatria Seguros S.A. suscribieron el Contrato No. 1609600567 del 30 de septiembre de 2016, cuyo objeto fue *"PROPONER UN MECANISMO DE ASEGURAMIENTO COLECTIVO DE LOS INMUEBLES CONSTRUIDOS UBICADOS EN EL PERÍMETRO DEL MUNICIPIO DE MANIZALES, TANTO URBANOS COMO RURALES, CON EL FIN DE INDEMNIZAR A LOS ASEGURADOS CON SUJECCIÓN A LAS CONDICIONES DE LA PÓLIZA, POR LAS PÉRDIDAS QUE SUFRAN LOS INMUEBLES INVOLUCRADOS EN DICHO INSTRUMENTO DE TRANSFERENCIA, A CAUSA DE LOS DAÑOS QUE SE PRESENTEN COMO CONSECUENCIA DE EVENTOS CONSIDERADOS EN LA MISMA"*, contrato pactado a un plazo contado desde el 1 de octubre de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2020³⁰.

V. CONSIDERACIONES

²⁶ Documento a índice SAMAI 00002, con certificado 5CEF2BD799BD8F14 298EB2269DD816C3 28CF1DC97CDD5D25 C5F3D6E4C2D73099.

²⁷ Documento a índice SAMAI 00002, con certificado F2044BC966A35A3A 20A36DCB3AC154B0 18A9698DA3C52372 2DE9C6570B767FA6.

²⁸ Documentos a índice SAMAI 00002, con certificado F2044BC966A35A3A 20A36DCB3AC154B0 18A9698DA3C52372 2DE9C6570B767FA6.

²⁹ Documentos a índice SAMAI 00002, con certificado F2044BC966A35A3A 20A36DCB3AC154B0 18A9698DA3C52372 2DE9C6570B767FA6.

³⁰ Documento a índice SAMAI 00002, con certificado F2044BC966A35A3A 20A36DCB3AC154B0 18A9698DA3C52372 2DE9C6570B767FA6.



5.1. Sobre los presupuestos procesales y procedencia del medio de control

5.1.1. Competencia

La Sala se encuentra habilitada para dilucidar el presente asunto, habida cuenta de la competencia que le asiste para ello en atención a lo dispuesto en los artículos 150³¹ y 152.3³²⁻³³ de la Ley 1437 de 2011.

5.1.2. Oportuno ejercicio de la acción

El literal c) contenido en el numeral 2 del artículo 164 del CPACA, prevé que: "*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*".

Acompasada la anterior disposición legal con las particularidades del *sub examine*, se encuentra que en la demanda se pretende la anulación de los siguientes actos:

- a) Resolución No. 1180 del 10 de agosto de 2016, modificada por la Resolución No. 1248 del 19 de agosto de 2016; y,
- b) Resolución No. 1369 del 14 de septiembre de 2016.

En ese sentido, se advierte que el término para demandar la Resolución No. 1180 —modificada por la Resolución No. 1248—, fenecía el 20 de diciembre de 2016; y, el término para demandar la Resolución No. 1369, vencía el 15 de enero de 2017. No obstante, tal como consta en certificación emitida por la Procuraduría 29 Judicial II para asuntos administrativos, la parte actora presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 15 de diciembre de 2016, audiencia celebrada el 8 de febrero de 2017 que, ante la falta de ánimo conciliatorio del municipio de Manizales, hubo de declararse fallida, motivo por el cual el término de caducidad se suspendió durante el lapso transcurrido entre la presentación de la solicitud y la emisión del acta respectiva³⁴.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la demanda se presentó a los dos (2) días siguientes de la celebración de la audiencia de conciliación, a saber: el 10 de febrero de 2017³⁵, se hace evidente el ejercicio oportuno de la acción frente a ambos actos.

5.1.3. Legitimación en la causa.

Para determinar si la parte actora se encuentra legitimada en la causa para demandar la anulación de la **Resolución No. 1180 del 10 de agosto de 2016**

³¹ CPACA. "Artículo 150. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos [...]"

³² CPACA. "Artículo 152. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 3. De los 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 [...]"

³³ En el presente asunto, la demanda se presentó en el año 2017, época para la cual el salario mínimo era de \$ 737.717, por lo tanto, los 300 salarios mínimos equivalían a \$321.315.100, lo que supone que la cuantía de las pretensiones económicas estimadas en la demanda que asciende a \$1.294.000.000, supera ostensiblemente el monto legalmente exigido.

³⁴ Constancia a índice SAMAI 00002, con certificado 5CEF2BD799BD8F14 298EB2269DD816C3 28CF1DC97CDD5D25 C5F3D6E4C2D73099.

³⁵ Acta de reparto y sello de radicación a índice SAMAI 00002, con certificado 5CEF2BD799BD8F14 298EB2269DD816C3 28CF1DC97CDD5D25 C5F3D6E4C2D73099.



—modificada por la Resolución 1248 del 19 de agosto de 2016— y la **Resolución No. 1369 del 14 de septiembre de 2016**, actos por medio de los cuales el municipio de Manizales dio apertura a la licitación pública LP-UGR-007-2016 y luego adjudicó el proceso de selección en favor de la compañía AXA Colpatria Seguros S.A., respectivamente; **inicialmente se traerá a colación las diferentes posturas jurisprudenciales que ha desarrollado esta Corporación en torno a la naturaleza del acto de apertura de licitación.**

En ese sentido, aun cuando no hay discusión de que el acusado es un acto de carácter general que, de forma abierta e impersonal, extiende la invitación a participar de un proceso licitatorio, la disyuntiva surge en cuanto a si se le concibe como un acto de trámite o preparatorio por excelencia, como lo predica un sector de la jurisprudencia; o como un acto de trámite con vocación de convertirse en definitivo bajo ciertas circunstancias como lo ha sostenido el pleno de la Corporación; o sin entrar a tipificarlo desde la teoría del acto y de las reglas generales que en tal virtud prevé el CPACA, sino desde su ubicación en el proceso contractual conforme a las reglas especiales de la Ley 80 de 1993; o como una vertiente de esta última postura que lo concibe llanamente como un acto definitivo en razón a que precisa de motivación. En ese escenario, son cuatro los criterios que sobre ese tópico se identifican hasta el momento.

El primer criterio, esto es, el que concibe al acto de apertura de una licitación como preponderantemente de trámite o preparatorio, estriba en que su *“propósito [el del acto de apertura] consiste y se limita a anunciar el comienzo de un proceso de selección y la necesidad que se busca satisfacer con un futuro contrato, por tanto, por su propia naturaleza, no es el llamado a determinar el objeto y las condiciones que delinearán el negocio jurídico que se proyecta celebrar”*³⁶. Bajo ese entendido, si el acto se contrae a hacer un llamado *in genere* a quienes muestren interés de participar como oferentes de un proceso licitatorio, sin perfilar ni establecer las reglas de participación, lo más lógico es que no precise de un contenido sobre el que pueda recaer un cuestionamiento de su validez.

El segundo criterio, concibe por regla general al acto de apertura de licitación como simple acto de trámite que, en principio no podría ser impugnado autónomamente; no obstante, en algunas ocasiones es susceptible de ser enjuiciado, como cuando contiene decisiones sobre el fondo del asunto o que puedan afectar los principios que deben regir a la actividad contractual estatal, como ocurre cuando se restringe indebida o ilegalmente la participación³⁷. Bajo ese entendido, en tanto se dé alguno de esos dos supuestos, el acto de apertura de una licitación puede ser demandado en nulidad.

El tercer criterio prescinde de la clasificación del acto de apertura de licitación desde la teoría general y se traslada al ámbito de la Ley 80 de 1993, para definirlo como un

³⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de octubre de 2023, sentencia del 3 de septiembre de 2020, exp. 42003.expediente 60291.

³⁷ El criterio unificado se explicitó, así: *“por regla general los actos de trámite no son demandables salvo cuando se configuran dos excepciones: en primer lugar, una general aplicable a todos los actos preparatorios y de trámite, según la cual, serán impugnables dichos actos cuando pongan fin al procedimiento del cual hacen parte; en segundo lugar, una excepción especial, prevista por la jurisprudencia concretamente para los actos de apertura en las licitaciones, los cuales serían susceptibles de ser enjuiciados cuando contengan decisiones sobre el fondo del asunto o puedan afectar los principios que deben regir la actividad contractual, como por ejemplo, cuando mediante dicho acto, en lugar de invitar a los interesados a que participen en el proceso de selección en condiciones de igualdad, se restringe de forma ilegal la participación, desconociéndose así los principios de transparencia e igualdad de oportunidades”*. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de febrero de 2012, exp. 11001-03-26-000-2010-0036-01(IJ).



acto pre contractual que se puede demandar en nulidad conforme a lo previsto en el artículo 141 CPACA³⁸. Esto, claro está, siempre que no se encuentre dentro de las hipótesis que la jurisprudencia ha previsto para que se consideren meramente como actos jurídicos, como ocurre con los que profieren las empresas de servicios públicos en desarrollo de su actividad contractual³⁹.

Como una derivación de la anterior, el cuarto criterio se sustenta en que el acto de apertura de la licitación, es un acto definitivo que se puede demandar en nulidad⁴⁰, dado que el artículo 24.7 de la Ley 80 de 1993, prescribe que los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada. “En consonancia, el artículo 30 de la Ley 80 dispone que el jefe o representante de la entidad estatal ordenará la apertura de la licitación por medio de acto administrativo motivado. Según esta postura, el acto de apertura no es un simple acto de trámite, pues es un acto motivado que define las bases mismas del proceso licitatorio: su objeto, los plazos y los sujetos a quienes se dirige. No procede, pues, acudir a las normas generales del CPACA que regulan los procedimientos y actuaciones de la función administrativa para definir la naturaleza del acto de apertura”⁴¹.

Ante un escenario tan variado, la Sala, respetuosa como es de las decisiones del pleno de la Corporación, acogerá el criterio bivalente, según el cual, en principio, el acto de apertura de la licitación es de trámite y, por ende, no pasible de control, pero, excepcionalmente, puede tornarse impugnabile en dos eventos: i) cuando contengan decisiones sobre el fondo del asunto y, ii) cuando puedan afectar los principios que deben regir la actividad contractual.

Precisado lo anterior, la Subsección encuentra que de acuerdo con los cargos de la demanda en el *sub examine* se configuran las dos (2) causales exceptivas que habilitan el ejercicio del juicio de legalidad sobre la decisión de apertura de la licitación pública LP-UGR-007-2016, en razón a que: **i)** de cara a la perspectiva de la parte actora, la Resolución 1180 de 2016 se constituyó en un acto definitivo porque puso en el mercado un servicio que, a su juicio, no podía estarlo, pues detentaba derechos de autor sobre el objeto contratado, de ahí que a partir del momento en que se convocó a los posibles postulantes para dispensarlo, se configuró una situación lesiva de sus intereses; y, **ii)** los cargos expuestos contra la Resolución 1180 de 2016 por falsa motivación y violación a las normas en que debía fundarse, encuentran directa relación con la desatención al principio de transparencia —art. 24 de la Ley 80 de 1993— comoquiera que en sentir de los demandantes se eludieron los procedimientos de selección objetiva previstos en el Estatuto General de Contratación, al decantarse la administración por tramitar el proceso de selección a través de licitación pública y no por contratación directa, esto último, como así lo debió haber hecho.

Como corolario de lo expuesto, se colige que se reúnen las condiciones para realizar el examen de legalidad frente a la **Resolución No. 1180 del 10 de agosto de 2016** y la **Resolución No. 1369 del 14 de septiembre de 2016**—, acto éste último, respecto del que no existe discusión sobre el particular porque justamente fue el que

³⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de julio de 2010, Rad. 38.924.

³⁹ Ver al respecto: Consejo de Estado, Sección Tercera – Sala Plena, sentencias de unificación del 3 de septiembre de 2020, exp. 42003 y, sentencia del 9 de mayo de 2024, exp. 53.962.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 27 de abril de 2011, Rad. 16.763.

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Auto de ponente del 8 de agosto de 2023, exp. 67774.



definió el procedimiento administrativo contractual a través de la adjudicación que de él hizo.

Precisado lo anterior, se tiene que **Mónica Estrada Restrepo, como persona natural y representante legal de la sociedad Munipredios Ltda., se encuentra legitimada en la causa por activa para demandar la Resolución No. 1180 del 10 de agosto de 2016** —modificada por la Resolución 1248 del 19 de agosto de 2016—, comoquiera que a la luz de los cargos expuestos en el libelo introductorio, adujo que dicho acto le generó una serie de perjuicios por la apertura de un proceso de selección contractual que debió haberle sido adjudicado de manera directa al ser la única persona habilitada para prestar el servicio de aseguramiento colectivo de bienes inmuebles.

Sin embargo, la parte actora no se encuentra legitimada en la causa por activa para demandar la **Resolución No. 1369 del 14 de septiembre de 2016** —con la cual el municipio de Manizales adjudicó la licitación pública LP-UGR-007-2016—, esto porque, tal como lo ha precisado pacíficamente la Sección Tercera de esta Corporación⁴², en los asuntos en los que se pretenda la declaración de nulidad de un acto de adjudicación, junto con la indemnización de los perjuicios causados por su expedición, le corresponde al demandante cumplir una doble carga procesal para la prosperidad de sus pretensiones, la cual consiste en: (i) demostrar los cargos de ilegalidad formulados contra el acto administrativo acusado y (ii) probar el interés directo, a saber, que participó en el proceso de selección contractual que controvierte.

Ilustrado esto último, tal como se indicó en el hecho probado 4.6, el municipio de Manizales en el curso de la licitación pública LP-UGR-007-2016 solamente recibió propuesta por parte de la compañía AXA Colpatria Seguros S.A., luego entonces, ello significa que la parte actora no participó en el proceso que concluyó con la adjudicación del contrato a favor de la referida aseguradora, lo que se produjo justamente a través del acto acusado de ilegal.

Por lo expuesto, se concluye que como Mónica Estrada Restrepo, como persona natural y representante legal de la sociedad Munipredios Ltda. no participó en el proceso de licitación pública LP-UGR-007-2016, no supera el estadio de la legitimación de hecho en la causa por activa, pues no acreditó el interés directo que le asistía para instaurar este tipo de pretensión, lo que implica que deba declararse de oficio su **falta de legitimación en la causa por activa para demandar en sede de nulidad y restablecimiento del derecho la anulación de la Resolución No. 1369 del 14 de septiembre de 2016**, de ahí que en tal sentido, se modifique el fallo de primer grado.

Así las cosas, la Sala encausará sus esfuerzos en despachar los cargos de nulidad y restablecimiento del derecho formulados contra la Resolución No. 1180 del 10 de agosto de 2016; por último, se aprecia que **el Municipio de Manizales se halla legitimado en la causa por pasiva, al ser la autoridad que expidió el acto cuya anulación se depreca ante esta sede judicial.**

⁴² CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 19 de septiembre de 1994. exp. 8071; sentencia del 11 de marzo de 2004, exp. 13355; sentencia del 26 de abril de 2006 exp. 16041; sentencia del 4 de junio de 2008, exp. 17783; sentencia del 29 de enero de 2009, exp. 13206; sentencia del 11 de agosto de 2010, exp. 19.056; sentencia del 9 de octubre de 2013, exp. 26868; sentencia del 10 de octubre de 2022, exp. 67733; sentencia del 19 de febrero de 2024, exp. 59965; y, sentencia del 13 de marzo de 2024, exp. 59036.



5.2. Consideraciones sobre el primer problema jurídico – Examen de legalidad de la Resolución No. 1180 del 10 de agosto de 2016.

La recurrente solicita que en esta instancia se proceda a la anulación del acto proferido por el municipio de Manizales a través del cual dio apertura al proceso de licitación LP-UGR-007-2016, esto porque adujo ser la titular de derechos morales y patrimoniales sobre la obra “Munipredios”, pues dicha calidad le implicaba ser la única persona facultada para hacer uso exclusivo del sistema, metodología y servicio que finalmente contrató el ente accionado con una compañía de seguros que lo ofrecía, de ahí que arguyera que la Resolución No. 1180 del 10 de agosto de 2016 **infringió las normas en que se fundó su dictado y trasgredió los derechos de autor que detenta sobre la referida obra, habida cuenta que la adjudicación del contrato debió haberse efectuado a su favor por la modalidad de selección de contratación directa.**

Para comprobar si tal intelección es acertada, inicialmente se hace menester determinar la existencia de los derechos de autor invocados por la parte actora sobre la multicitada obra, y, **al paso de aquello, establecer el alcance que estos tienen frente a la posibilidad de limitar la utilización de las ideas allí esgrimidas hasta el punto de otorgarle a la accionante el exclusivo derecho de ser la única persona habilitada para ofrecer el producto de seguro por ella denominado como “Munipredios”, circunstancias que resultan de obligatoria verificación para dictaminar si en efecto no había mérito para dar apertura a la licitación pública LP-UGR-007-2016.**

En primera medida se tiene por demostrado (Cfr. 4.1.) que Mónica Estrada Restrepo posee registro de la marca “Munipredios” otorgado por la Superintendencia de Industria y Comercio mediante Resolución 22835 del 27 de octubre de 1999; asimismo que dispone de registro Copyright (derechos de autor) sobre la obra literaria “Muni-predios sistema, metodología y aplicación de la póliza exclusiva de seguro de particulares para los municipios”, dado el 16 de febrero de 2001 por la oficina que en esa materia despacha desde los Estados Unidos; y, detenta certificado de registro de la obra literaria inédita *intitulada “MUNI-PREDIOS SEGURO DE PARTICULARES PARA MUNICIPIOS SOBRE PREDIOS CON FICHA CATASTRAL QUE CAUSEN IMPUESTO PREDIAL”*, concedido el 14 de abril de 2004 por la Dirección Nacional de Derechos de Autor.

Así las cosas, queda determinado que la señora Estrada Restrepo en efecto detenta **derechos de autor sobre la multicitada obra literaria⁴³**, y, aunque se echa de menos en el plenario el texto original de aquella, al revisar el expediente se encuentra un documento anexo que describe las características principales del programa de seguro desarrollado en el trabajo de su autoría, el cual explicó ante la oficina Copyright en los siguientes términos⁴⁴:

SISTEMA:

Ante la importancia del proyecto Muni-Predios, me permito presentar informe detallado del producto a registrar con derechos de autor, en los Estados Unidos de América, en los siguientes términos:

El producto a registrar tiene como objetivo principal el “autorizar a las Alcaldías Municipales de un País para celebrar contratos o convenios tendientes a la prestación

⁴³ “MUNI-PREDIOS SEGURO DE PARTICULARES PARA MUNICIPIOS SOBRE PREDIOS CON FICHA CATASTRAL QUE CAUSEN IMPUESTO PREDIAL”

⁴⁴ Documento a índice SAMAI 00002, con certificado 5CEF2BD799BD8F14 298EB2269DD816C3 28CF1DC97CDD5D25 C5F3D6E4C2D73099.



de servicios, de procesamiento electrónico de datos, liquidación y recaudo de las primas de la póliza de seguros Muni-Predios (derechos de Autor) que ampare los inmuebles construidos en todos los municipios de este.

[...]

Todo estaría justificado debido a que nuestros Países en sus condiciones naturales y por sus esquemas de desarrollo, han estado sometidos a la acción de fenómenos que han generado desastres en el pasado y que pueden llegar a causar efectos adversos en el futuro, si no se implementan medidas de mitigación adecuadas. En lo que atañe a la viabilidad Jurídica del proyecto esta será adecuada en cada País y región que se implemente.

Con este producto queremos llegar a proteger así, a los más desamparados y que comúnmente no tienen acceso a ningún tipo de seguro; habrá que dejar sentado que por medio de estrategias que conduzcan a la protección de los bienes de los habitantes de los municipios, especialmente de los ubicados en zonas de mayor riesgo, serán amparados mediante este producto. [...]

Con sujeción a las condiciones de la póliza, la compañía elegida para el desarrollo de este producto en una municipalidad, se obliga a indemnizar las pérdidas o daños materiales que sufran los inmuebles asegurados como consecuencia directa de los siguientes eventos:

- INCENDIO y/o RAYO, INCLUYENDO LOS EFECTOS DEL CALOR Y DEL HUMO.
- TERREMOTO, TEMBLOR Y/O ERUPCIÓN VOLCÁNICA
- EXPLOSIÓN
- ASONADA, MOTÍN, CONMOCIÓN CIVIL O POPULAR Y HUELGA
- ACTOS MAL INTENCIONADOS DE TERCEROS Y ACTOS TERRORISTAS
- DAÑOS POR AGUA, AVALANCHA Y DESLIZAMIENTO
- HURACÁN, VIENTOS FUERTES Y GRANIZO
- IMPACTO DE AERONAVES Y DE VEHÍCULOS
- DAÑOS POR HUMO
- REMOCIÓN DE ESCOMBROS

El VALOR ASEGURADO de cada inmueble será el equivalente al avalúo catastral del mismo. Constituye el límite de responsabilidad de la compañía y por consiguiente las pérdidas o daños materiales amparados, se indemnizarán hasta dicha suma. En consecuencia, el valor de la indemnización será equivalente al valor de los daños menos el deducible, el mismo que será del 10% mínimo 3 SMM.LV para todos los aparos, salvo por terremoto cuyo deducible es del 3% mínimo 3 SMMLV.

VOLUNTARIEDAD Esta póliza es de carácter voluntario para los propietarios de bienes inmuebles en los municipios de un Estado o Departamento.

La PRIMA DEL SEGURO: la prima del seguro de cada predio será cotizada independientemente y se obtendrá multiplicando el valor del avalúo catastral por la tasa establecida, más el IVA o impuesto que se exija en cada País. El pago de la prima se deberá efectuar en la misma forma de cobro y plazo de pago del impuesto predial, en consecuencia, éste cubre los riesgos si el tomador ha cancelado en el periodo inmediatamente anterior al impuesto predial más la prima del seguro [...]

VIGENCIAS: La vigencia del seguro individual será por el mismo periodo de cobro del impuesto predial y podrá prorrogarse por iguales periodos.

El pago de la prima se acreditará con el desprendible que contenga el pago del impuesto predial más el seguro y este será el certificado individual de la póliza.



BENEFICIARIO DEL SEGURO: El beneficiario del seguro será la persona que se encuentre inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados como propietaria del inmueble al momento del siniestro. [...].

MODIFICACIONES A LAS CONDICIONES DE LA PÓLIZA: [...] Este seguro podrá existir con otros similares contratados para el mismo inmueble, en cuyo caso se dará aplicación a lo dispuesto en el código de Comercio o el que haga sus veces en cada País [...].

METODOLOGÍA:

CONDICIONES ESPECIALES DEL CONVENIO.

LA COMPAÑÍA DE SEGUROS QUE EMITE ESTE PRODUCTO ES LA COMPAÑÍA DE SEGUROS A LA CUAL MÓNICA ESTRADA CEDA SU DERECHO DE AUTOR Y DEBE COMPROMETERSE A:

- Reconocer al Municipio un seis por ciento (6 %) de las primas recaudadas, como retribución por el recaudo. Los recursos que recaude el Municipio en virtud de la prestación de servicios que se destinarán a la prevención i/ atención de desastres.
- Con este programa que tiene una inmensa connotación social, también se protege a algunos propietarios de inmuebles construidos que en la actualidad están exentos del pago del impuesto predial como son: a) Los inmuebles de propiedad de Fundaciones, personas naturales o jurídicas que presten servicio exclusivo para posada, alojamiento, albergue, atención a los ancianos, mendigos, menores gaminos, rehabilitación de drogadictos, casas de obras sociales etc. b) Inmuebles de propiedad de entidades sin ánimo de lucro, destinados al desarrollo de programas de nutrición avalados por la Secretaría de Salud.

Estos inmuebles deberán estar exentos de pago del impuesto predial por Acuerdo Municipal.

El ingreso automático de los inmuebles exentos, será cuando se haya asegurado el cuarenta (40%) por ciento de los predios asegurables. [...]

APLICACIÓN:

1. Para la aplicación del producto se realizarán los estudios municipales en cada País y se elaborará una presentación de la cual se anexa copia.
2. Se elaborará un contrato con la compañía de seguros que avale dicho producto, del cual se anexa copia.
3. Se emitirá la póliza Muni-Predios la cual se encuentra en proceso de registro de derechos de autor en los Estados Unidos de América.
4. La Marca Muni-Predios es marca registrada."

Acreditado lo anterior, queda entonces por establecer el alcance de los derechos de autor que la demandante ostenta sobre su obra literaria, esto —se itera— porque en su alzada se empeñó en argumentar que, por el hecho de haber registrado una obra en la que describió el programa de seguros denominado "Munipredios", automáticamente, tenía patente de curso fungir como la única persona habilitada para gestionar el manejo y ofrecimiento de esa clase de póliza de aseguramiento, de ahí que, en su sentir, ninguna compañía de este ramo podía proporcionar dicho servicio —salvo que contara con su previa y expresa autorización—, luego entonces, tampoco el municipio de Manizales pudo haber gestionado su adquisición a través de un proceso de selección con pluralidad de oferentes.



Para esta Colegiatura, la demandante no demostró que el acto de apertura del proceso licitatorio LP-UGR-007-2016 desconociera el alcance de los derechos de autor que la apelante detenta sobre la obra de su autoría o que trasgrediera el marco normativo invocado desde la formulación del libelo introductorio, lo expuesto, por las siguientes razones:

Contrario a lo expuesto en la apelación, el contenido del laudo arbitral proferido el 10 de marzo de 2010 por el Tribunal de Arbitramento de Bogotá (Cfr. 4.2.)⁴⁵, puede prestar utilidad, por su pertinencia, para contribuir al entendimiento de las fuentes formales aplicables al *sub examine*, en cuanto a través de dicho proveído se dirimió el proceso promovido por Mónica Estrada Restrepo y Munipredios Ltda. Asesores en Seguros contra La Previsora Compañía de Seguros, entre otros motivos, por el supuesto uso indebido del programa de seguro descrito en la multicitada obra literaria, de ahí que, el Tribunal de Arbitramento mediante dicho laudo precisara el alcance del derecho de autor que detenta la aquí demandante sobre su obra y las ideas que allí esboza.

Al punto, el Tribunal, con base en la doctrina especializada sobre la materia, el artículo 61 de la carta Política, el canon 671 del Código Civil, la Convención de Berna⁴⁶, Convención Universal sobre Derechos de Autor⁴⁷, Convención de Roma⁴⁸, Decisión 351 de 1993 de la Comunidad Andina de Naciones, y las Leyes 23 de 1981 y 44 de 1993; ilustró que en cuanto al objeto de protección, el derecho de autor ampara las obras literarias, científicas y artísticas, y explicó que la propiedad industrial protege las invenciones industriales, las creaciones formales con aplicación industrial y los signos distintivos, de ahí que sobre el primero, explicó que el requisito esencial que debía acreditarse para que una obra fuera objeto de salvaguarda era su originalidad, mientras que la invención debía ser novedosa para ser protegible por la modalidad de propiedad industrial.

En ese orden, y al paso de iterar que el margen de protección del derecho de autor se activaba cuando la creación intelectual era original, es decir, que la forma de representar las ideas fuera propia del autor, concluyó *“que el objeto de la protección del derecho de autor son las obras intelectuales en tanto y en cuanto estas constituyen la forma original utilizada por el autor para expresar sus ideas, las cuales en sí mismas no son protegidas directamente por el legislador, en la medida en que éstas hacen parte del dominio público y, en principio, pueden ser utilizadas por cualquier persona”*.

Frente al registro de marca, reveló que por ser un signo distintivo protegido bajo el régimen de propiedad industrial, estaba destinado a identificar productos o servicios, motivo por el cual su registro constituía el derecho al uso exclusivo de la marca, más no encontraba relación con la titularidad amparada por el derecho de autor sobre las obras literarias, de ahí que, explicó *“el registro de una marca cuya denominación es igual al título de una obra literaria no constituye el derecho sobre la obra y tampoco prueba sobre la titularidad de la misma”*.

Finalmente, concluyó que la titularidad que detenta la señora Mónica Estrada sobre la obra literaria que refiere la idea de asegurar predios particulares en municipios con

⁴⁵ Laudo que se encuentra en firme, según consulta de procesos. Al punto, se aprecia que esta Corporación mediante proveído del doce (12) de abril de dos mil doce (2012), rad. 11001-03-26-000-2010-00055-00(39557), declaró infundado el recurso extraordinario de anulación presentado por La Previsora S.A.

⁴⁶ Ratificada mediante la Ley 33 de 1987.

⁴⁷ Revisada en 1971.

⁴⁸ Ratificada mediante la Ley 48 de 1975.



ficha catastral que causen impuesto predial no implica para ella la facultad absoluta y exclusiva de dispensar tal servicio, esto toda vez que: *“bajo las normas del derecho de autor, “el objeto específico y exclusivo de protección no son directamente las ideas del autor, sino la forma a través de la cual tales ideas son descritas, explicadas, ilustradas o incorporadas a la obra literaria, artística o científica”, siendo claro que “lo que se protege es la individualidad, originalidad y estilo propio del autor para manifestar sus ideas.” De acuerdo con lo anterior, en la medida en que “las ideas son universales y pueden divulgarse sin restricción alguna”, la protección de la que goza lo Sra. Mónica Estrada bajo el régimen del derecho de autor, dada su calidad de autora de la obra literaria “Munipredios seguros de particulares para municipios sobre predios con ficha Catastral que causen impuesto predial”, se limita al ejercicio de los derechos morales y patrimoniales de autor sobre el texto de la obra protegida, más no sobre las ideas que ella expresa. Así las cosas, en virtud del régimen del derecho de autor la Sra. Mónica Estrada no goza de la titularidad, ni del derecho al uso o aplicación exclusiva de la Idea de asegurar en municipios predios particulares con ficha catastral que causen Impuesto predial. Es claro entonces para el Tribunal que los derechos de autor, tanto’ morales como patrimoniales, de que goza la Sra. Mónica Estrada en su calidad de autora de la obra literaria, no la facultan para impedir a terceros que apliquen la misma o similar idea a la explicada por ella en la obra literaria protegida. Concluye el Tribunal que no constituye desde el punto de vista del derecho de autor, una Infracción o violación a los derechos de la Sra. Mónica Estrada Restrepo, la utilización o aplicación por parte La Previsora S.A. de la idea consistente en asegurar en municipios predios particulares con ficha catastral que causen impuesto predial”.*

Pues bien, la Sala encuentra de pleno recibo la interpretación que en su momento hizo la justicia arbitral de la normativa en lo atinente al objeto de protección en el derecho de autor, en cuanto éste se encuentra circunscrito a la forma que adquieren las ideas, a su materialización, no a la idea en si misma, entendimiento que, traído al caso, permite concluir que la aquí demandante tiene derecho sobre una obra literaria de su autoría intitulada “muni-predios seguro de particulares para municipios sobre predios con ficha catastral que causen impuesto predial”, y registro de la marca “Munipredios”, y que uno y otro le deben ser respetados. Sin embargo, en modo alguno puede entenderse que la idea misma de asegurar, para los municipios, los predios con ficha catastral que causen impuesto predial, sólo pueda ser ofrecida y gestionada por ella, y menos que esos entes territoriales, en el marco de un mercado abierto a la libre competencia, queden conminados a contratar sus servicios para la negociación de este tipo de seguro. Esto, por cuanto, una adecuada interpretación de la preceptiva de los artículos 2 y 4 de la ley 23 de 1982 y 7 de la decisión 351 de la Comunidad andina mueve a entender que, itera la Sala, el margen de salvaguarda del aludido derecho no se extiende a las ideas del autor, sino a la forma de que se vale para describirlas, explicarlas, ilustrarlas o incorporarlas a la obra literaria que elabora, de modo que lo que se ampara es la individualidad, originalidad y estilo propio en la que se plasman esas ideas, más no estas en sí mismas, pues las ideas son universales y pueden divulgarse sin restricción alguna⁴⁹. Por tanto, la apelante carece de razón al pretender que por haber explicitado en un escrito registrado como obra literaria un programa de seguro, inmediata y automáticamente se abrogaba el exclusivo derecho a comercializarlo de manera privativa. En estas circunstancias la conclusión a la que arribó el *a quo* no puede ser distinta, pues de aceptarse la tesis de la apelante, se propiciaría la creación de un monopolio respecto de un producto que desconocería las reglas del mercado de seguros y de la estructura misma del sistema financiero y asegurador, lo que contravendría el nutrido plexo normativo

⁴⁹ Art. 7 Decisión 351 Comunidad andina, interpretado en el proceso 383 -IP-2021: Artículo 7.- Queda protegida exclusivamente la forma mediante la cual las ideas del autor son descritas, explicadas, ilustradas o incorporadas a las obras.

No son objeto de protección las ideas contenidas en las obras literarias y artísticas, o el contenido ideológico o técnico de las obras científicas, ni su aprovechamiento industrial o comercial.



contenido en el Código de Comercio, los Decretos 663 de 1993 y 2555 de 2010, entre otras disposiciones sobre la materia.

No huelga denotar que en su escrito de apelación, la recurrente se limitó a reiterar los cargos expuestos desde la presentación de la demanda, los cuales —por demás— fueron desatados con suficiencia en la sentencia confutada, comoquiera que el análisis allí plasmado tuvo como eje axial la constatación de la vulneración del derecho de autor, estudio a partir del cual debía iniciar la realización del juicio de legalidad del acto acusado, pues la falta de prueba de dicho derecho relevaba a esa judicatura del estudio de la legalidad del proceso de selección, planteado como fue desde la demanda, bajo la consideración de la existencia ese derecho con tal alcance

En consonancia con lo advertido, no se observa que en la apelación se hayan formulado motivos de reproche contra el alcance que, del derecho de autor, se hizo en la sentencia apelada, habida cuenta que las razones de inconformidad que en aquel se expusieron orbitaron en función de la protesta por el uso indebido del programa de seguro por ella denominado como “*Munipredios*”; sin embargo, ninguna explicación se trajo a esta instancia para demostrar jurídicamente los motivos por los cuales sus ideas debieran ser objeto de protección hasta el punto de que se debiera considerar a la demandante como la única persona habilitada para ofrecer el servicio y que éstas —las ideas— no podían ser utilizadas por el ente territorial demandado para negociar con terceros ese servicio de seguros; orfandad que le resta cualquier viso de prosperidad al petitum de nulidad formulado contra la Resolución No. 1180 del 10 de agosto de 2016.

Con base en lo expuesto, la Sala colige que el acto a través del cual el municipio de Manizales dio apertura al proceso de licitación LP-UGR-007-2016 se ajusta al ordenamiento jurídico, concretamente al artículo 2.2.1.2.1.4.8 del Decreto 1082 de 2015⁵⁰⁻⁵¹, comoquiera que la parte actora no honró la carga de demostrar que por ostentar derechos de autor sobre la obra literaria que describió la idea del producto de seguro denominado “*Munipredios*”, fuera ella la única persona habilitada para comercializar pólizas de seguro de inmuebles particulares que causaran impuesto predial; motivo por el cual no se aprecia que el aludido proceso de selección debió haber sido surtido mediante contratación directa a favor de la demandante, lo que por contera implica que el presente problema jurídico encuentre respuesta negativa y por tanto deba confirmarse la denegación de las súplicas de la demanda, de ahí que sea inviable descender al análisis del segundo y tercer cuestionamiento planteado, por lo que solamente resta el estudio del cargo que se relacionó en el último problema jurídico.

5.3. Consideraciones sobre el cuarto problema jurídico – Condena en costas y fijación de agencias en primera instancia.

⁵⁰ **ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.8. Contratación directa cuando no exista pluralidad de oferentes.** Se considera que no existe pluralidad de oferentes cuando existe solamente una persona que puede proveer el bien o el servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor, o por ser proveedor exclusivo en el territorio nacional. Estas circunstancias deben constar en el estudio previo que soporta la contratación.

⁵¹ Anota la Subsección que el demandante refirió como norma vulnerada el numeral 2° del artículo 3.4.2.4.1. del Decreto 734 de 2012, sin embargo, dicha disposición fue compilada por el citado artículo del Decreto 1082 de 2015, que a su vez la refirió del canon 80 del decreto 1510 de 2013.



La parte recurrente mostró inconformidad frente a la condena en costas y la fijación de las agencias efectuada por el fallador de primera instancia, decisión que calificó de exorbitante y carente de sustento fáctico, comoquiera que en el plenario no se acreditó su causación y la “actitud de las partes” no prestaba mérito para imponerlas, esto, aunado a que, en su sentir, tal condena supondría una especie de sanción para una persona que no contaba con los recursos económicos para asumir dicha carga litigiosa.

Al respecto, conviene recordar que el Tribunal Administrativo de Caldas, en la sentencia apelada sustentó su decisión con base en los siguientes argumentos: *“Con fundamento en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 365 del Código General del Proceso, se advierte que se condenará en costas en esta instancia, en tanto, a partir del criterio objetivo valorativo que ha sido expuesto por el H. Consejo de Estado⁵² para la imposición de la condena en costas, se observa la correspondiente causación de las agencias en derecho a favor de la entidad demandada, toda vez que para ejercer su defensa en el presente asunto requirió los servicios de profesionales del derecho. Así las cosas, atendiendo a los parámetros fijados por el numeral 1- del artículo 5° del Acuerdo No. PSAA16-10554 de agosto 5 de 2016 se fijan agencias en derecho (sic) cuantía equivalente al 3% de las pretensiones de la demanda”*. Destaca la Sala.

Precisado lo anterior, es importante tener en cuenta que el libelo introductorio se interpuso en vigencia del CPACA y, comoquiera que el artículo 188 de esa codificación, a diferencia de lo que sucedía en vigencia del otrora artículo 55 de la Ley 446 de 1998⁵³, impone un régimen de costas que no depende del análisis subjetivo de la conducta procesal de las partes —como equivocadamente lo concibe el apelante—, sino que se determina objetivamente en la sentencia y por ministerio de la ley respecto de la parte vencida en juicio, motivo por el cual, ha de concluirse que las costas, en vigencia del CPACA, constituyen una cuestión de mero derecho, y por tanto, su imposición no tiene vocación de recurribilidad⁵⁴.

Sin perjuicio de lo expuesto, ello no implica que de apreciarse que el Tribunal fijó las agencias en topes superiores a los establecidos por los Acuerdos que en la materia expide el Consejo Superior de la Judicatura, tal aspecto sí sería revisable. Al punto, el artículo 5 del Acuerdo PSAA16-10554 de 2016 estableció que la tarifa de las agencias para un proceso de primera instancia oscilaría entre el tres por ciento (3%) y el siete punto cinco por ciento (7.5%) de lo pedido, de ahí que se aprecie claramente que la fijación efectuada por el *a quo* no solo se encuentra dentro de los límites preestablecidos, sino que se efectuó en el menor valor que le era posible.

Así las cosas, como no prospera el cargo del recurrente se confirmará la condena en costas y fijación de agencias efectuada en la sentencia confutada por el Tribunal Administrativo de Caldas.

VI. COSTAS

El artículo 361 del CGP prevé que *“las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en*

⁵² Cita de cita: Ver: Sentencia del 7 de febrero de 2019, Rad. 41001-23-33-000-2015-00741-01(2982-17).

⁵³ Derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011 (CAPACA).

⁵⁴ Ver, al respecto: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 21 de noviembre de 2022, exp. 15001-23-31-003-2011-00399-01 (60629).



derecho". A su vez, los artículos 365.1⁵⁵ y 366⁵⁶ *ejusdem*, aplicables a los procesos contencioso-administrativos por remisión expresa del artículo 188 del CPACA⁵⁷, establecen que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación. Su liquidación se realiza, de manera concentrada, por la secretaría del juzgador que haya conocido el proceso en primera instancia, correspondiéndole al juzgador la fijación de las agencias en derecho, de acuerdo con las tarifas fijadas por el Consejo Superior de la Judicatura.

Bajo tales previsiones, la Sala condenará en costas a la demandante dado que fue la parte vencida en el proceso. Para tal efecto, el Tribunal de origen deberá efectuar la correspondiente liquidación y tasación de costas, debiendo considerar que en esta instancia se fijan agencias en derecho por dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, de acuerdo con las tarifas establecidas en el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura⁵⁸.

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

F A L L A

PRIMERO: MODIFÍQUESE la sentencia proferida el dieciséis (16) de octubre de dos mil veinte (2020) por el Tribunal Administrativo de Caldas, por las razones expuestas en esta providencia, y, en su lugar:

DECLÁRESE la falta de legitimación en la causa por activa de Mónica Estrada Restrepo, como persona natural y representante legal de la sociedad Munipredios Ltda. para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho la anulación de la Resolución No. 1369 del 14 de septiembre de 2016.

DECLÁRESE probada la excepción de "*Legalidad del acto administrativo demandado*" formulada por la aseguradora Axa Colpatría Seguros S.A.

NIÉGUENSE las pretensiones de la demanda que por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho impetraron Mónica Estrada Restrepo y Munipredios Ltda. contra el municipio de Manizales.

⁵⁵ CGP. "Artículo 365. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 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, suplica, anulación o revisión que haya propuesto [...]".

⁵⁶ CGP. "Artículo 366. 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: [...] 3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado. [...] 6. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda excederse el máximo de dichas tarifas" (subrayado añadido).

⁵⁷ CPACA. "Artículo 188. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil".

⁵⁸ Acuerdo PSAA16-10554 de 2016. El artículo 5 establece que las agencias en derecho en segunda instancia causadas en procesos declarativos serán "entre 1 y 6 S.M.L.M.V."



CONDÉNESE EN COSTAS en primera instancia a la parte demandante, y, en favor de la entidad demandada municipio de Manizales. **FÍJESE** agencias en derecho en cuantía equivalente al tres por ciento (3%) de las pretensiones de la demanda. En firme la presente providencia efectúese la liquidación de las costas por secretaría de este Tribunal.

Ejecutoriada esta decisión **PRECÉDASE** al archivo del expediente, previa anotación en el Sistema "Justicia Siglo XXI".

SEGUNDO: CONDÉNESE en costas de segunda instancia a la parte demandante. **FÍJESE** como agencias en derecho el monto equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de esta sentencia en favor de la demandante.

TERCERO: En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** oportunamente el presente expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente
Firmado electrónicamente

WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Magistrado
Firmado electrónicamente

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

VF
OJMZ