



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

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 25000233600020200032902 (72351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandado: Nación —Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Litisconsorte: . Co Internet SAS
Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho (Ley 1437 de 2011)

TEMAS. ALCANCE DEL PLIEGO DE CONDICIONES — es la norma que rige el procedimiento administrativo de selección del contratista y el contrato a suscribir; es considerado la ley del proceso de selección y del futuro contrato // EVALUACIÓN DE LA PROPUESTA ECONÓMICA — la oferta más favorable debe ser elegida teniendo en cuenta la ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas señaladas en el pliego de condiciones // LÍMITE INFERIOR DE LA PROPUESTA ECONÓMICA — mecanismo objetivo de filtrado // DICTAMEN PERICIAL — su eficacia depende de que satisfaga determinadas condiciones de contenido, en particular la claridad, imparcialidad, precisión y exhaustividad de sus conclusiones // TACHA DE TESTIGOS — no descarta su valor probatorio, deben ser apreciados con mayor rigor.

1. La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia del 12 de julio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

2. La sociedad Central Comercializadora de Internet SAS, como parte del consorcio DOTCO¹, pretende la nulidad de la Resolución 649 del 3 de abril de 2020 por la que el MINTIC adjudicó la licitación pública n.º MTIC-LP-01-2019, cuyo objeto correspondió a la operación del registro del dominio de internet de Colombia (ccTLD.CO), la anulación parcial de los protocolos dictados por la entidad para la celebración de la audiencia de adjudicación del referido proceso de selección y la nulidad del contrato n.º 16 suscrito el 22 de mayo de 2020, entre la entidad demandada y la sociedad .CO Internet SAS². Lo anterior por considerar que no se aplicó correctamente el numeral 9.9.2.1 del pliego de condiciones, que

¹ El Consorcio se conformó por (i) Central Nic Limited, sociedad constituida y vigente bajo las leyes de Inglaterra y Gales y con domicilio principal en Londres, con un porcentaje de 40%; (ii) Team Internet AG, sociedad creada y vigente de acuerdo con las leyes alemanas y con domicilio principal en la ciudad de Múnich, su porcentaje de participación correspondió a 59% y; (iii) Central Comercializadora de Internet SAS, constituida a través de documento privado ante la Cámara de Comercio y con un porcentaje del 1%. Ver SAMAI 002. Documento denominado “006- Anexo 7. Contrato de Consorcio”. PP 1 a 2.

² En adelante la adjudicataria, la tercera interesada, .CO Internet. De acuerdo con el Certificado de existencia y representación legal, la sociedad de naturaleza comercial denominada .CO internet SAS, se constituyó a través de documento privado n.º 001 del 14 de agosto de 2009, inscrita en la cámara de comercio el 31 de agosto de 2009, con el n.º 01322862 del Libro IX. Ver SAMAI. Índice 012. Documento denominado “9_RECIBEMEMORIALES_202000329MEMORIAL(.PDF)” PP. 7 a 17.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

estableció la forma de calcular el límite inferior de las propuestas económicas, con la finalidad de excluir propuestas artificialmente bajas, lo cual llevó a que no se escogiera su oferta. En ese sentido, alegó que los actos demandados incurrieron en falsa motivación, violación de las normas en que debían fundarse, expedición irregular y vulneración del derecho de audiencia y de defensa. Como consecuencia, solicita condenar a la accionada a reparar los perjuicios que le fueron ocasionados.

ANTECEDENTES

La demanda y las razones de hecho y de derecho en las que se fundamenta

3. El 13 de octubre de 2020³ la sociedad Central Comercializadora de Internet SAS⁴, interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho⁵, en contra de la Nación — Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones⁶, para que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

“a. Pretensiones Principales

1. *Que se declare que la Resolución 649 del 3 de abril de 2020 de MINTIC, mediante la cual se adjudica el proceso de selección de licitación pública No. MTIC-LP-01-2019, es totalmente nula, por cuanto en su expedición la Nación - MINTIC incurrió en alguno o algunos de los siguientes vicios: (i) falsa motivación, (ii) infracción de las normas en que debería fundarse (Arts. 209, 333 y 365 de la Constitución Política, Arts. 23, 24, 26 y 28 de la Ley 80 (SIC), art. 5 de la Ley 1150, así como el artículo 4 de la Ley 472, los numerales 1.8 y 9.9.2.1 del pliego de condiciones del proceso MTIC-LP-001-2019 (SIC), y el artículo 28 del Código Civil), (iii) expedición irregular, y/o (iv) violación al derecho de audiencia y defensa.*

2. *Que se declare que los protocolos dictados por la Nación - Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) el 25 y 26 de marzo de 2020 para la audiencia de adjudicación del proceso de selección de licitación pública No. MTIC-LP-01- 2019 son parcialmente nulos, por infracción de las normas en que deberían fundarse, incluyendo, pero sin limitarse a los numerales 7 y 8 del artículo 30 de la Ley 80, y los artículos 2.2.1.1.2.2.3 y 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015.*

3. *Que se declare que la Nación – MINTIC vulneró el principio de selección objetiva, pues adjudicó el contrato a un proponente distinto de aquel que tenía mejor derecho, con omisión de los parámetros que establecen las normas citadas en las PRETENSIONES PRIMERA y SEGUNDA y en los pliegos de condiciones.*

³ Según consta en acta de reparto y radicación Ver SAMAI. Índice 001. Documento denominado “04. Constancia de Radicación.pdf”. PP 1.

⁴ En adelante, la accionante, la demandante, la apelante, la actora, la Censora, la sociedad CCI SAS, la sociedad Central Comercializadora de Internet SAS.

⁵ A través de auto interlocutorio del 08 de julio de 2021, fue admitida la demanda, se vinculó a la sociedad .CO Internet SAS como tercera interesada, se ordenó notificar personalmente a la parte demandada, al MINTIC, y a la sociedad .CO Internet SAS; se notificó por estado a la parte demandante y se corrió traslado para la contestación de la demanda; por último, se remitió a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Ver SAMAI. Índice 007. Documento denominado “2_AUTOADMITEDEMANDA_ADMITE(.PDF)” PP. 1 a 4.

⁶ En lo sucesivo, MINTIC o Ministerio.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

4. Que se declare que, si la Nación - MINTIC no hubiese incurrido en alguno(s) de los vicios mencionados en las PRETENSIONES PRIMERA, SEGUNDA Y/O TERCERA PRINCIPAL, habría tenido que adjudicar el proceso de selección de licitación pública No. MTIC-LP-01- 2019 al CONSORCIO DOTCO, de conformidad con las reglas del pliego de condiciones.

5. Que se declare que la Resolución 651 del 6 de abril de 2020 de MINTIC, mediante la cual se resuelve la solicitud de revocatoria directa formulada por el CONSORCIO DOTCO contra la Resolución No. 000649 del 3 de abril de 2020, es totalmente nula por cuanto en 28 su expedición la Nación - MINTIC incurrió en alguno o algunos de los siguientes vicios: (i) falsa motivación y/o (ii) infracción de las normas en que debería fundarse (numerales 1.8 y 9.9.2.1 del pliego de condiciones del proceso MTIC-LP-001-2019, (SIC) artículos 27 y 28 del Código Civil, y el art. 9 de la Ley 1150, leído de manera armónica con los artículos 93 y 97 del CPACA).

6. Que se declare que, de conformidad con la propuesta del CONSORCIO DOTCO, la utilidad esperada por dicho proponente era de COP \$157.364.410.164.

7. Que se declare que, de conformidad con el acuerdo privado entre los integrantes del CONSORCIO DOCTO (SIC), de haber sido adjudicado el contrato a este último, la sociedad Comercializadora de Internet S.A.S habría tenido derecho al 50% de la utilidad o ganancia derivada de la ejecución del contrato, esto es, la suma de \$78.682.205.082.

8. Que se declare que el [c]ontrato 16 del 22 de mayo de 2020, entre la NACION – MINTIC y la sociedad .CO INTERNET S.A.S, cuyo objeto es la operación del registro del dominio de internet de Colombia (ccTLD.CO) es absolutamente nulo, como consecuencia de la nulidad parcial de los protocolos de la audiencia de adjudicación del citado proceso y/o la nulidad total o parcial del acto de adjudicación proferido en el marco de dicho proceso de selección de licitación.

9. Que, como consecuencia de cualquiera de las declaraciones mencionadas en las pretensiones anteriores, y a título de restablecimiento del derecho:

9.1 Condene a la NACIÓN - MINTIC a reparar los perjuicios materiales que le fueron ocasionados a la sociedad Central Comercializadora de Internet SAS (CCI) por la no escogencia como contratista del CONSORCIO DOTCO, del que hacía parte CCI, pese a que dicho consorcio se encontraba en primer lugar de elegibilidad en el referido procedimiento administrativo de licitación pública No. MTIC-LP-01-2019, según lo manifestado en el capítulo del juramento estimatorio y de conformidad con lo probado en el proceso.

9.2 Condene a la NACIÓN - MINTIC a reconocer los perjuicios adicionales causados a Comercializadora Internacional S.A.S. (CCI) en su calidad de integrante del CONSORCIO DOTCO, que llegaren a producirse desde la presentación de la demanda y hasta la fecha de la sentencia que resulte del proceso.

9.3 Que se indexen los valores a los que tiene derecho la sociedad Central Comercializadora de Internet SAS (CCI) para preservar su poder adquisitivo, hasta la fecha de la sentencia.

10. Que condene a MINTIC al pago de las costas y agencias en derecho”⁷.

⁷ Ver SAMAI. Índice 002. Documento denominado “5ED_01Demandapdf(.pdf) NroActua 2” PP 26 a 28.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

4. Como fundamentos fácticos y jurídicos, en síntesis, se mencionaron los siguientes:
5. La accionante adujo que el 5 de noviembre de 2019, el MINTIC publicó el proyecto de pliego de condiciones de la licitación pública n.º MTIC-LP-01-2019, con el fin de seleccionar al contratista para la ejecución del negocio jurídico del dominio del internet de Colombia⁸.
6. La actora señaló que, de acuerdo con lo dispuesto en la sección 8.1 y el numeral 9.9.2 del proyecto de pliego, el MINTIC otorgaría el máximo puntaje a la propuesta económica que ofertara el menor valor. Según la aludida disposición, el límite inferior —por debajo del cual se rechazarían las propuestas— equivalía al 80% del valor de la medida de tendencia central la cual, según la disposición 9.9.2.1. podía ser *“media aritmética – mediana (alternativa 1), media aritmética (alternativa 2) y media geométrica ajustada (alternativa 3)”*.
7. Indicó que el proyecto de pliego no contempló parámetros específicos para el cálculo de la medida de tendencia central, el límite inferior y la regla de redondeo de los resultados de los procedimientos numéricos requeridos para valorarlas. Por el contrario, sostuvo que dicha evaluación se limitaba a la siguiente operación aritmética *“Límite inferior = 80 % X, donde X corresponde al valor de la medida de tendencia central que resulte de aplicar el procedimiento señalado en la sección c”*.
8. La accionante señaló que se presentaron observaciones al proyecto de pliego de condiciones, en relación con la evaluación de la propuesta económica y el MINTIC en su respuesta argumentó que (i) el límite inferior consignado en el numeral 9.9.2.1 tenía como finalidad excluir la evaluación de las propuestas artificialmente bajas; y (ii) para ello dio algunos ejemplos hipotéticos de la aplicación de la fórmula *“sin redondeo alguno”*.
9. Expuso que, el 13 de diciembre de 2019, el Ministerio expidió la Resolución 3316 dando apertura al proceso de licitación, por lo que se publicó el pliego de condiciones definitivo. Expresó la demandante que en el precitado documento se modificó el porcentaje (constante) utilizado para calcular el límite inferior, y se introdujo una operación de redondeo en el literal “d” del numeral 9.9.2.1., donde se dispuso *“[e]l resultado de la aplicación de cualquiera de las medidas de tendencia central será redondeado a la unidad, de tal manera que se presente sin decimales”*. En ese sentido, argumentó que la única referencia a la palabra redondeo se encontraba en el apartado en cita, el cual regulaba la manera de calcular el valor de la medida de la tendencia central, mas no el resultado del “límite inferior”.
10. En esa medida, precisó que, en aras de participar en la licitación pública n.º MTIC-LP-01-2019, el 18 de febrero de 2020 las sociedades CentralNic Limited,

⁸ En adelante, (ccTLD.CO) y/o el dominio del internet.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

Team Internet AG y Central Comercializadora de Internet SAS conformaron el Consorcio DOTCO.

11. Aseguró la accionante que, de acuerdo con el cronograma establecido, el cierre del proceso se llevó a cabo el 24 de febrero de 2020 a las 3 p.m., y se presentaron tres propuestas; (i) la de .CO Internet SAS; (ii) la del Consorcio DOTCO; y, (iii) la de NOMINET UK. Argumentó que en el informe preliminar de evaluación el consorcio del que hizo parte, fue considerado apto al haber acreditado los requisitos habilitantes y adicionales dispuestos en el pliego de condiciones.
12. Añadió que en el informe de “*evaluación final*” el MINTIC otorgó idénticos resultados al consorcio DOTCO y a la sociedad .CO Internet SAS, discriminados así: *“19 puntos por el contenido de la propuesta técnica; 10 por apoyo a la industria nacional; y 0 puntos por acreditar trabajadores con discapacidad, de acuerdo con lo establecido en los numerales 9.9.1, 9.9.3, y 9.9.4 del pliego de condiciones”*. Dada la puntuación asignada, el resultado numérico otorgado a la propuesta económica definiría cuál de los dos proponentes habilitados (.CO Internet SAS o consorcio DOTCO) resultaría adjudicatario del proceso.
13. En el mismo sentido adujo que, de manera previa a la audiencia de adjudicación, el MINTIC desarrolló 3 simulacros, no obstante, refirió que en dichas diligencias no se puso a disposición de los interesados la herramienta tecnológica por medio de la cual se iban a llevar a cabo los cálculos y sus respectivas fórmulas.
14. Alegó que, en el marco de la audiencia de adjudicación, se presentaron diferentes dificultades de carácter técnico, donde el consorcio DOTCO expuso (i) su inconformidad con la modificación de la garantía de seriedad con posterioridad al cierre del proceso por parte del proponente .CO Internet SAS, y (ii) la falta de acceso a la propuesta de .CO Internet SAS, dado que, incluso en asuntos no sujetos a reserva legal, esta fue marcada como “confidencial”.
15. Afirmó que en la diligencia se seleccionó la media aritmética, de acuerdo con lo indicado en la alternativa 2 del literal c del numeral 9.9.2.1 del pliego, por lo que *“acto seguido, MINTIC introdujo en la respectiva hoja de cálculo del archivo de Excel que dicha cartera había preparado, los números de las ofertas económicas de .CO Internet SAS (19) y del Consorcio DOTCO (36), es decir, el valor del factor de participación del registro. Realizado esto, el archivo de Excel automáticamente arrojó el resultado de la medida 'Media Aritmética' y del 'límite inferior', sin explicación alguna del Ministerio acerca de la operación que había realizado utilizando dicha hoja de cálculo”*. A juicio de la sociedad accionante, en el marco de la audiencia, la entidad contratante únicamente se limitó a referir (i) la alternativa escogida para determinar la medida de tendencia central; (ii) el valor de las propuestas; y (iii) el resultado final del cálculo del límite inferior según la hoja de cálculo.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

16. La accionante explicó que, del cómputo de las propuestas económicas sujetas a calificación, la medida de tendencia central correspondió a 27,5; no obstante, precisó que el Ministerio se abstuvo de aproximar a 28 el resultado de la aplicación de la medida de tendencia central (como habría tenido que hacerlo según el literal “d” del numeral 9.9.2.1) y de manera contraria redondeó a la unidad el resultado del límite inferior —aun cuando ninguna norma del pliego lo previó—, concluyendo la entidad que el límite inferior era 19.
17. Aseguró que, con fundamento en el procedimiento anterior, MINTIC se abstuvo de rechazar la oferta de .CO Internet SAS en la medida que consideró que su propuesta y la del Consorcio DOTCO eran superiores al límite inferior calculado. Por lo que la entidad calificó ambos ofrecimientos económicos y procedió a darle el puntaje máximo de la licitación a dicha sociedad, por haber cumplido *“con los Requisitos Habilitantes, Requisitos Adicionales, características técnicas de la red y demás requisitos previstos en el Pliego de Condiciones y encontrarse en el primer orden de elegibilidad al obtener un puntaje total de 99,00 puntos”* y, por lo anterior, fue la adjudicataria de la licitación pública, lo cual se materializó a través de la Resolución n.º 649 del 3 de abril de 2020.
18. La accionante manifestó que el Consorcio DOTCO solicitó la revocatoria directa de la precitada resolución, porque a su juicio estaba inmersa en una ilicitud, allí señaló que se presentó un error de formulación de la herramienta digital —Excel—, por lo que, desde su perspectiva, el numeral 9.9.2.1 del pliego, obligaba al MINTIC a realizar la aplicación del siguiente procedimiento:
- “48.1 Aplicar la medida de tendencia central. Teniendo en cuenta que las propuestas económicas fueron 36% y 19%, el resultado de la aplicación de la medida de tendencia central fue 27.5.*
48.2. Aproximar a 28 el resultado de la aplicación de la medida de tendencia central, en cumplimiento del literal “d” del numeral 9.9.2.1 de sus pliegos). 48.3. *Reemplazar la X de la fórmula del límite inferior por el resultado (redondeado) de la medida de tendencia central, así: Límite inferior = 70% * X X = 28*
Límite inferior = 19.6
48.4. Abstenerse de redondear a la unidad el resultado del límite inferior, pues ninguna norma del pliego lo prevé. Como se explicó, la única mención que hacen los pliegos definitivos a la operación de redondeo se encuentra en el numeral que define el resultado de la aplicación de la medida de tendencia central.
48.5. Rechazar la propuesta de .CO INTERNET SAS, DE 19%, por ser inferior al “límite inferior” que resulta de aplicar las reglas del pliego, es decir, por ser inferior al valor de 19.6”.
19. Refirió que, mediante la Resolución n.º 651 del 06 de abril de 2020, el Ministerio resolvió la solicitud de revocatoria, negándola en su integridad. En el mismo sentido, señaló que la Procuraduría General de la Nación⁹ (PGN), mediante comunicación del 20 de abril del 2020, al identificar la existencia de un presunto error del MINTIC en el proceso de adjudicación, solicitó suspender la firma del contrato, cuestionando la forma en la que se valoraron las ofertas económicas

⁹ En adelante, PGN o el Ministerio Público.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

durante la audiencia de adjudicación. Como consecuencia de dicha comunicación mediante adendas n.º 05, 06, y 07 se prorrogó el plazo para la firma del contrato.

20. Por último, manifestó que, pese a las irregularidades expuestas por la PGN y el consorcio DOTCO, *“el Mintic se opuso a la suspensión del proceso”* y suscribió el contrato n.º 16 del 22 de mayo de 2020 con .CO Internet SAS, por un plazo de 5 años.

La contestación de la demanda

21. El Ministerio contestó la demanda y se opuso a las pretensiones¹⁰. Aclaró que en el proyecto de pliego se incluyó el numeral 9.9.2.1, con el fin de determinar el límite inferior de las propuestas para evitar la presentación de ofertas artificialmente bajas. En ese sentido, afirmó que dicho cálculo dependía de: a) la cantidad de propuestas que se consideraran hábiles; b) la dispersión de los valores ofertados de las propuestas habilitadas; y c) la medida de tendencia central que se aplicara el día de la audiencia de adjudicación.
22. De conformidad con lo expuesto, el MINTIC adujo que, en el pliego de condiciones definitivo, teniendo en cuenta diferentes observaciones, se realizaron varios ajustes al precitado numeral por lo que se modificó el porcentaje para el cálculo del límite inferior del 80% al 70%, y se incluyó el literal d que indicó: *“El resultado de la aplicación de cualquiera de las medidas de tendencia central será redondeado a la unidad, de tal manera que se presente sin decimales”*.
23. Respecto del protocolo para la audiencia de adjudicación, arguyó que, como consecuencia del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado a través de Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, y de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto Legislativo 440 de 2020, fue necesario disponer de dicha herramienta para el desarrollo correcto y funcional de esta y sus respectivos simulacros¹¹.
24. Adicionalmente, precisó que la tasa representativa del mercado para el 3 de abril del 2020 (fecha en la que se llevó a cabo) correspondió a \$4.065,50 y, con base en ello se aplicó la alternativa 2, por lo que en los términos del numeral 9.9.2.1. el resultado del cálculo del límite inferior, debidamente redondeado, fue equivalente a 19; por lo que .CO Internet SAS obtuvo un puntaje total de 99,00 y el CONSORCIO DOTCO de 65,94, precisó que, a diferencia de lo alegado por la accionante, la resolución de adjudicación se dictó con sujeción a las leyes y los procedimientos, pues quien se halló en el primer orden de elegibilidad fue .CO Internet SAS.

¹⁰ Contestación de la demanda. Ver SAMAI. Índice 016. Documento denominado *“18_RECIBEMEMORIALES_CONTESTACIONDDACC(.PDF)”* pp. 1 a 113.

¹¹ En el mismo sentido, realizó un recuento de cada una de las audiencias simuladas, para reforzar la hipótesis del conocimiento fehaciente del procedimiento por parte de los oferentes.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

25. En lo correspondiente a la confidencialidad de los diferentes documentos que conformaron la propuesta económica del proponente adjudicatario, el MINTIC argumentó que efectivamente fue necesario demarcar varias partes de la propuesta de .CO Internet SAS como “confidenciales”, lo cual obedeció a que en virtud de lo señalado en los artículos 24 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 (en adelante CPACA) y el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, el Ministerio se encontraba obligado a mantener la reserva de la información indicada por los oferentes. Agregó que no resultaba cierto que la Procuraduría General de la Nación hubiese advertido irregularidades, ni que la entidad se negara a suspender el proceso de selección.
26. Propuso como excepciones (i) la inexistencia de falsa motivación de las Resoluciones n.º649 y n.º651 de 2020; (ii) ausencia de la infracción de las normas en que debían fundarse los actos administrativos; y (iii) carencia de perjuicios por la utilidad esperada.
27. La sociedad .CO Internet SAS ¹² contestó la demanda¹³, se opuso al *petitum* y desdijo lo señalado por la actora, realizó hincapié en que el objetivo del libelo recayó en generar un debate interpretativo y semántico ajeno al control de legalidad del contrato estatal, distorsionando la realidad matemática y jurídica aplicable al proceso de selección objetiva en virtud de las reglas previstas en el pliego de condiciones de la licitación pública MTIC-LP-01-2019. Arguyó la existencia de la plena correspondencia entre las decisiones que adoptó el MINTIC mediante los actos administrativos en el marco de la selección del contratista y los motivos o razones que se adujeron como fundamento. Discernió que de allí era posible inferir que la motivación de la resolución reprochada era puntual y suficiente, amén de que se justificó con plenitud su expedición y se suministraron al destinatario las razones de hecho y de derecho que inspiraron su producción.
28. Argumentó que el MINTIC realizó adecuadamente la evaluación de la propuesta económica, calculando la más beneficiosa para el Ministerio de acuerdo con lo preceptuado en el pliego de condiciones, pues el redondeo procedía sobre el resultado de la aplicación de la medida de tendencia central, más no sobre el dígito equivalente. Entonces, *“aplicar la Medida de Tendencia Central al Límite Inferior, implicó, naturalmente, multiplicar 70% por la Medida de Tendencia Central, esto es, $70\% * 27.5 = 19.25$, cifra que sería redondeada conforme a la regla contenida en el literal “d” del numeral 9.9.2.1 del Pliego de Condiciones”*. Así las cosas, explicó que el literal “d” de la Sección 9.9.2.1 no reguló la *“manera de calcular el valor de la medida de tendencia central”*, sino la forma de su aplicación, de tal modo que se obtuviera el resultado sin decimales.

¹² Por medio de oficio del 21 de julio de 2021, solicitó ampliación del término para realizar la contestación de la demanda, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 175, numeral 5 del CPACA. No fue concedido.

¹³ Contestación de la demanda. Ver SAMAI. Índice 015. Documento denominado “15_RECIBEMEMORIALES_CONTESTACIONDEMANDA(.PDF) NroActua 15” PP 1 a 199.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

29. Respecto de la confidencialidad de los archivos de su propuesta, expresó que, según el artículo 260 de la Decisión 486 de la Comunidad Andina, al ser una información de carácter comercial y secreta, ameritaba su reserva, puesto que los precitados documentos contenían indicadores numéricos que reflejaban el desempeño financiero y contable de .CO Internet SAS que correspondían a su uso exclusivo y, excepcionalmente, para participar en procesos licitatorios.
30. En lo atinente a los protocolos para la audiencia de adjudicación, expresó que el archivo Excel fue abordado durante las audiencias de simulacro preparatorias, de tal forma que estas se condujeron de manera espontánea y replicando, en la medida de lo posible, lo que sería la audiencia propiamente dicha. Por lo demás, se refirió a que el protocolo ajustado dio cuenta del detalle con el que el MINTIC anticipó a los proponentes los modos, mecanismos y dinámicas de conducción de la diligencia. Agregó que, en el transcurso del proceso, el Consorcio DOTCO —del cual hacía parte la accionante— no presentó comentarios, reservas, inquietudes o cuestionamientos al precitado protocolo, por el contrario, los reproches que se dirigieron al mismo surgieron una vez fue adjudicado el contrato.
31. Preciso que la solicitud de suspensión de la PGN obedeció a la solicitud del consorcio DOTCO, por lo que el Ministerio Público desplegó sus funciones preventivas, no obstante, luego de culminada la investigación, se corroboró por su parte que las actuaciones desarrolladas por el MINTIC fueron ajustadas plenamente a la ley y a lo previsto en el pliego de condiciones, por lo que se archivó al concluir que no existía ningún tipo de irregularidad, y de manera consecuencial se suscribió el contrato.
32. Propuso como excepciones de mérito, la (i) inexistencia del derecho alegado y verosimilitud de los cargos; (ii) ausencia de falta de motivación de la Resolución n.º 651 del 06 de abril de 2020; (iii) argumentó que los actos demandados no incumplieron las normas en que debían fundarse; (iv) imposibilidad de declarar la nulidad respecto de los protocolos preparados por MINTIC para la audiencia de adjudicación, al no poseer la naturaleza de acto administrativo; (v) cumplimiento de lo reglado en el pliego de condiciones en punto de la garantía de seriedad de la propuesta; y (vi) falta de idoneidad y competencia del perito para tasar perjuicios.
33. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado¹⁴ se pronunció y solicitó desestimar el *petitum* de la demanda. Argumentó que el MINTIC en la fase precontractual actuó a través de actos públicos, transparentes, y ajustados a la ley en ejercicio de sus competencias y facultades. En ese sentido, reprochó lo correspondiente al “acuerdo de colaboración empresarial” suscrito por la estructura plural consorcial donde se pactó que quienes ostentaban la participación del 99% entregarían al poseedor del (uno) 1% de la participación

¹⁴ Ver SAMAI. Índice 029. Documento denominado
“192_RECIBEMEMORIALES_INTERVENCIONANDJE2(.PDF)” PP. 1 a 16.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

—en este caso el actor— sus utilidades esperadas en un cincuenta (50%), lo que a su juicio no resultó suficiente para acreditar la aspiración de obtener una condena por el 50% de la utilidad esperada del contrato.

34. En su calidad de coadyuvante de la pasiva, propuso las siguientes excepciones (i) el accionante no desvirtuó la legalidad de las resoluciones 649 y 651 de 2020; (ii) en relación con las plantillas de Excel utilizadas para calcular el límite inferior, no se presentó objeción alguna por parte de los oferentes durante el trámite del proceso, dado que la formulación de los factores de cálculo fue clara y transparente; (iii) conforme con lo dispuesto en el numeral 9.9.2.1 del pliego de condiciones, la regla de selección establecía que el resultado de la aplicación de cualquiera de las medidas de tendencia central debía redondearse a la unidad, sin que en ningún caso se permitiera la inclusión de decimales; y (iv) enfatizó que la indebida evaluación de las ofertas reprochada por el actor carecía de asidero jurídico para prosperar, así como de sustento para derivar un perjuicio indemnizatorio¹⁵.

La sentencia de primera instancia ¹⁶

35. El Tribunal no accedió a las pretensiones de la demanda. En relación con la fórmula establecida y aplicada en el proceso de evaluación —que constituyó el eje central de los argumentos de la demandante y del debate probatorio—, el *a quo* determinó que su implementación se ajustó a lo previsto en el pliego de condiciones y a los principios de la contratación estatal, en tanto otorgó la certeza de que se efectuó conforme a lo plasmado en la licitación MTIC-LP-01-2019.
36. Por lo tanto, a partir del examen de los elementos de convicción, el *a quo* determinó que el mecanismo y procedimiento previsto para la evaluación del literal d) del apartado 9.9.2.1 resultó claro, transparente y accesible para las partes desde el inicio del procedimiento hasta la audiencia de adjudicación; explicó que dicha pauta no generó ambigüedad ni dio lugar a interpretaciones equívocas, sino que, por el contrario, se trató de un cálculo aritmético matemático exento de margen de interpretación subjetiva, puesto que la aplicación del concepto de redondeo a entero estaba prevista únicamente para el resultado del límite inferior.
37. Por lo anterior, el juez de primera instancia indicó que la Resolución 649 del 3 de abril de 2020 del MINTIC, mediante la cual se adjudicó el proceso de selección de la licitación pública n.º MTIC-LP-01-2019, “*se ajustó a derecho toda vez que se realizó la evaluación de la oferta económica en audiencia de*

¹⁵ Por medio de auto del 16 de septiembre de 2022 se reconoce a la ANDJ como interviniente en el presente proceso, y se reconoció personería jurídica adjetiva al abogado Carlos Gallego. Ver SAMAI. Índice 039. Documento denominado “201_250002336000202000329001AUTOFIJAFECHA20220916121308.pdf” PP 1 a 6.

¹⁶ Ver SAMAI. Índice 096, Documento denominado “304SENTENCIA_Sentencia_2020032900VFCC1pdf(.pdf) NroActua 96. PP 1 a 115.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

adjudicación, se otorgaron los puntajes conforme a lo previsto en el pliego de condiciones, por lo que los cargos de violación no se probaron”.

38. En relación con la legalidad de la Resolución 651 de abril de 2020, mediante la cual el Ministerio resolvió la solicitud de revocatoria directa formulada por el Consorcio DOTCO contra la Resolución 649 del 3 de abril de 2020, el *a quo* determinó que no se configuró la causal de falsa motivación ni de infracción de las normas en que debía fundarse. Ello, en cuanto la revocatoria del acto de adjudicación no resultaba procedente, dado que el proceso de licitación y adjudicación se desarrolló conforme a lo previsto en el pliego de condiciones y en observancia de los principios establecidos en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 y las demás normas concordantes.
39. En lo atinente a la nulidad reputada respecto de los protocolos dictados por el Ministerio el 25 y 26 de marzo de 2020, advirtió que al tratarse de actos preparatorios no eran objeto de control judicial. Además, reiteró que, tanto el demandante como el tercero interesado participaron en los simulacros realizados antes de la audiencia de adjudicación, donde el MINTIC dilucidó lo respectivo a las fórmulas que se aplicarían para determinar lo atinente a la evaluación de la propuesta económica, por tanto, la formulación de la hoja de cálculo fue conocida por ellos.
40. Por último, señaló que, por sustracción de materia, no resultaba procedente el estudio de nulidad del contrato n.º16 del 22 de mayo de 2020, dado que, conforme a los términos planteados en la pretensión de la demanda, dicho análisis estuvo supeditado a la legalidad del acto de adjudicación y al no haberse acreditado su ilegalidad, no procedía el examen de anulación en los términos señalados.
41. Condenó en costas a la parte demandante, por la suma equivalente al 3% de sus pretensiones, esto es, \$2.360'466.152 COP.

El recurso de apelación

42. La accionante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia¹⁷. En su escrito, reprochó en concreto: (i) la interpretación dada por el *a quo* al pliego de condiciones respecto del numeral 9.9.2.1, literal d; (ii) el “desacertado” análisis efectuado sobre los elementos probatorios, en particular los allegados por el MINTIC y el consorcio .CO Internet SAS y (iii) la insuficiencia en la motivación de la providencia.
43. Frente a lo primero, destacó que, a diferencia de lo interpretado por el Tribunal, el tenor literal del numeral 9.9.2.1 establecía que: “*d) el resultado de la aplicación de cualquiera de las medidas de tendencia central sería redondeado a la unidad,*

¹⁷ Recurso de apelación. Ver SAMAI. índice No. 101. Documento denominado “311_MemorialWeb_Recurso. Pdf”. PP 1 a 39.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

de tal manera que se presentara sin decimales”, en consecuencia, sostuvo que el único inciso que contemplaba una operación de redondeo correspondía al precitado. Por ello, adujo que ninguna disposición del pliego ordenaba aproximar el resultado derivado de la aplicación de la fórmula del límite inferior, ubicada en el literal A, sino que se dispuso que debía aproximarse numéricamente el resultado obtenido mediante la fórmula de medida de tendencia central elegida (fórmula contenida en el literal C y seleccionada conforme a la TRM). Además, reiteró, que la hermenéutica dada por el *a quo* desconoció lo reglado en la Ley 80 de 1993, artículos 8 y 24 y la Ley 1150 de 2007, artículo 5-9, Decreto 1082 de 2015 artículo 2.2.1.1.2.2.3.

44. Conforme a lo anterior planteó que, en el marco de la audiencia de adjudicación existió un error el cual fue advertido por el Consorcio DOTCO puesto que en la formulación de la hoja de cálculo de la herramienta Excel, se aplicó de manera indebida la operación matemática, lo cual repercutió de manera significativa en el resultado. Sostuvo que si el Ministerio hubiese redondeado el resultado de la fórmula de Medida de Tendencia Central (MTC) a 28, tal como lo ordenaba el literal “d” del numeral 9.9.2.1 del pliego de condiciones, habría constatado que el límite inferior no era 19, sino 19.6. Argumentó que, en tal caso, debió rechazar la propuesta de .CO Internet SAS por encontrarse por debajo de dicho límite; al no hacerlo, el Ministerio calificó ambas propuestas y procedió a otorgarle el puntaje máximo de la licitación a dicho proponente por ser la oferta con el menor valor.
45. En igual medida, se opuso a la postura adoptada en el fallo de primera instancia respecto de que *“lo explicado por los peritos, el concepto técnico y testimoniales se trató de un cálculo aritmético matemático que no dio lugar a interpretaciones subjetivas”*. Adujo que dicha afirmación derivó del concepto técnico y el testimonio rendidos por Julio Villarreal y del dictamen elaborado por la firma Actuarios Quant; desde su entendimiento, dicho material probatorio sirvió para justificar, de manera tardía, una aplicación irregular del pliego que se apartó de los pasos ordenados y de la literalidad de este, desconociendo lo reglado en el artículo 226 del Código General del Proceso (en adelante, CGP). Advirtió que, a pesar de haber realizado tachas a los testigos Carlos Andrés Sánchez García y Álvaro Mauricio Durán Leal, ninguno de tales argumentos fue analizado en la sentencia.
46. En virtud de lo anterior, cuestionó varias de las consideraciones expuestas por el *a quo* para dirimir la *litis*, esto es, (a) la “supuesta” aceptación del pliego atendiendo a la falta de observaciones por parte de los proponentes; (b) el conocimiento previo a la audiencia de adjudicación de los detalles de la aplicación de la herramienta de Excel; (c) la falta de proposición de objeciones por parte de los oferentes en la audiencia de adjudicación; y (d) que el pliego de condiciones no indicó que debía darse traslado de la evaluación de la oferta económica. Agregó que en la providencia no se hallaron argumentos jurídicos que llevaran al juez de primera instancia a negar las pretensiones, pues más allá de la transcripción de los hechos, de la contestación de la demanda, de los



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

argumentos expuestos por cada una de las partes en las distintas etapas procesales, y la relación de los medios de prueba, echó de menos el análisis propio realizado por el despacho, que sirvió de fundamento a su decisión.

47. Por último, hizo hincapié en que las costas decretadas por el Tribunal desconocieron lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del CGP, pues se realizó una aplicación automática de los parámetros fijados por la Corte Suprema de Justicia, a pesar de que la disposición normativa era clara al establecer que solo había lugar a imponerlas en la medida de su comprobación, siempre que hubieran sido útiles y correspondieran a actuaciones autorizadas por la Ley¹⁸.

48. A través de memorial del 9 de septiembre de 2024 —antes de que se concediera el recurso de apelación y se remitiera el expediente a esta Corporación—, la apoderada de la parte demandante solicitó que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 212.3 del CPACA, se tuviera como elemento de convicción el oficio proferido por el MINTIC el 26 de agosto de ese mismo año. Dicho documento expuso, en términos generales, que esa entidad no había suscrito contrato alguno con los profesionales del derecho que representaron al MINTIC en el presente proceso judicial y que, por el contrario, el único gasto en que había incurrido fue el correspondiente al pago del dictamen pericial. El documento fue allegado con el propósito de desvirtuar la suma impuesta por concepto de costas¹⁹.

Trámite relevante en segunda instancia²⁰

49. Mediante auto del 18 de marzo de 2025²¹, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la providencia proferida el 12 de julio de 2024, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B”.

50. Por su parte, .CO Internet SAS se pronunció y solicitó confirmar la sentencia de primera instancia. Reiteró sus argumentos e indicó que, conforme a lo establecido en el pliego de condiciones, específicamente en el literal “d” del numeral 9.9.2.1, el redondeo debía implementarse sobre el resultado obtenido tras aplicar la medida de tendencia central, y no sobre el dígito que representaba

¹⁸ Realizó alusión a las providencias C- 157 de 2013; Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 25 de noviembre de 2021. C. P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Exp. 13001-23-33-000-2017-00413-01(0427-21); Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 22 de febrero de 2018. C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Exp. 25000-23-42-000-2012-00561-02(0372-17); Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 11 de marzo de 2018. C. P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Exp. 11001-03-15-000-2021-00450-00. Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 3 de agosto de 2023. C. P. Wilson Ramos Girón. Exp. 19001-23-33-000-2020-00018-01 (26447). Recurso de apelación. Ver SAMAI. índice No. 101. Documento denominado “311_MemorialWeb_Recurso. Pdf”. PP 35 a 36.

¹⁹ Ver SAMAI. Índice 103 de primera instancia, . Documento denominado “315_MemorialWeb_Otro-20240909Memorial(.pdf)” PP 1 a 5.

²⁰ A través de auto del 01 de noviembre de 2024, se concedió en efecto suspensivo el recurso de apelación y se notificó a las partes. Ver SAMAI. Índice N° 104. Documento denominado “319AUTOQUECONCED_CONCEDEAP_20200032900ConcedeAp(.pdf)”. PP 1 a 2. Asimismo, el 16 de enero de 2025 se envió expediente físico al Consejo de Estado, según consta en SAMAI. Índice 108. Documento denominado “321ENVIOCONSEJOD_2020329CORREOELECTRO(.pdf)”. PP. 1.

²¹ Auto que admite recurso de apelación, índice SAMAI 004. Documento denominado “84Autoqueadmite_72351VFpdf(.pdf)” PP 1 a 3.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

la MTC. En consecuencia, insistió en que bastaba con leer los pliegos para concluir que las reglas fueron diáfanos y nunca existió un pretexto para favorecer al proponente adjudicatario²².

51. Asimismo, el MINTIC adujo que, de conformidad con el material probatorio recaudado, se desvirtuaron los presupuestos fácticos alegados por el demandante, pues fue constatado por el Tribunal que: (i) el trámite del proceso de contratación se realizó conforme a lo reglado en la ley; (ii) el Ministerio cumplió de manera irrestricta lo estipulado en el pliego; y (iii) en desarrollo del proceso de contratación no se presentó infracción legal o irregularidad alguna por parte de la entidad pública. Indicó que las consideraciones que se presentaron en el recurso formulado, si bien hicieron referencia a algunos de los asuntos y pruebas debatidas no demostraron ni permitieron dilucidar que el operador judicial hubiese errado en el entendimiento de las pruebas aportadas. Respecto de las costas, refirió que ellas no podían ser objeto de debate porque el análisis del *a quo* se realizó conforme a los lineamientos legales²³.

52. El Ministerio Público no emitió concepto.

53. A través de auto del 29 de mayo de 2025 se negó el decreto de pruebas solicitado por el apelante, al tener en cuenta que no cumplió con lo dispuesto en el artículo 212 numeral 3° del CPACA ya que el oficio del MINTIC fechado del 26 de agosto de 2024, a pesar de que fue expedido con posterioridad a la providencia del 12 de julio de 2024, no se refiere a hechos ocurridos luego del fenecimiento de las oportunidades previstas legalmente para solicitar pruebas en primera instancia. Además, se expuso que no se configuró ninguno de los otros eventos previstos en la norma *ibídem*, toda vez que: (i) no fue solicitada por las partes de común acuerdo; (ii) no fue pedida en primera instancia; y (iii) no se adujo que no hubiere podido ser aportada por fuerza mayor o caso fortuito²⁴.

54. El 9 de junio de 2025 la apoderada de la parte demandante formuló recurso de reposición y, en subsidio, el de súplica contra la referida decisión; la apelante adujo que el rechazo de una prueba no podía fundarse en la interpretación formalista de las reglas sobre las oportunidades probatorias, máxime porque no se pretendía probar hechos con nuevas pruebas sino evidenciar una providencia judicial basada presuntamente en supuestos de hecho inexistentes, lo cual tendría repercusión directa en el derecho de defensa, el principio de contradicción y el debido proceso²⁵.

²² Ver SAMAI. Índice 013. Documento denominado “90RECIBEMEMORIAL_72351pdf(.pdf)”. PP 1 a 17.

²³ Ver SAMAI. Índice 016. Documento denominado “94RECIBEMEMORIAL_72351pdf(.pdf)”. PP. 1 a 3.

²⁴ Auto que niega pruebas. Ver SAMAI. Índice 019. Documento denominado “100Autoquieniega_72351Pruebasensegund(.pdf)”. PP 1 a 4. Se notificó el 03 de junio de 2024. Ver SAMAI. Índice 22. Documento denominado “Soporte comunicación POR ESTADO de fecha (.pdf)”, pp. 1 a 8.

²⁵ Agregó que la situación relevante que dio lugar a la solicitud probatoria es la condena en costas impuesta en la sentencia de primera instancia, mientras que el auto impugnado incurrió en confusión del hecho objetivo sobre el cual recae la prueba –ausencia de contratación de apoderados del MINTIC– con el hecho procesal que activa la necesidad de probarlo –la mencionada condena en costas– lo que conllevó a un error sustancial. Respecto de la prueba expuso que era sobreviniente, pertinente, conducente, útil y cumplía con lo establecido en el artículo 212 del CPACA. Lo anterior, porque en el caso *sub lite* lo que se pretendía era probar un hecho



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

55. En proveído del 7 de julio de 2025, la Subsección ratificó la decisión y concedió el recurso de súplica²⁶. En auto del 24 de octubre de 2025 se resolvió dicha impugnación y se confirmó lo resuelto el 29 de mayo de la misma anualidad²⁷.

CONSIDERACIONES

56. Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado y evidenciado el cumplimiento de los presupuestos procesales: jurisdicción, competencia, oportunidad de la demanda, legitimación en la causa por activa y por pasiva, el agotamiento del requisito de conciliación extrajudicial y verificados los requisitos de la demanda en forma; la Sala procede a decidir la segunda instancia de la presente *litis*.

57. Con ese propósito, se abordarán los siguientes asuntos: (i) el objeto del recurso de apelación y los problemas jurídicos para resolver la controversia; (ii) el régimen jurídico aplicable al proceso de selección y la naturaleza de las resoluciones 649 y 651 del 2020; (iii) el caso concreto; y (iv) la condena en costas.

El objeto del recurso interpuesto y los problemas jurídicos que se resolverán

58. En esta instancia, a la Sala le corresponde pronunciarse sobre los reparos concretos presentados con el recurso de apelación en contra de la sentencia de primer grado, los cuales, por regla general, establecen la competencia del *ad quem* para ventilar la controversia, salvo situaciones que se deban auscultar y definir de manera oficiosa²⁸.

59. La Sala ha establecido²⁹ que el marco fundamental de pronunciamiento del juez de segunda instancia lo constituyen las referencias conceptuales y

procesal nuevo, útil para modificar el análisis y procedencia de la cuantía de las costas; pertinente, porque versaba sobre la prueba de su causación; y, oportuna, por haberse aportado en el trámite de segunda instancia. Además, solicitó que el elemento de convicción fuera decretado de oficio, según lo previsto en los artículos 169 y 170 del CGP, con la finalidad de verificar la causación de las costas impuestas, mediante mecanismos probatorios pertinentes. Recurso de reposición y en subsidio de súplica, Ver SAMAI. Índice 24. Documento denominado “103_MemorialWeb_Recurso-202569RecursoCCI(.pdf)”, pp. 1 a 8.

²⁶ Ver SAMAI. Índice 37. Documento denominado “130Autoqueresuel_72351Resueltvereposic(.pdf)”, pp. 1 a 6. Se notificó el 8 de julio de 2025. Ver SAMAI. Índice 40. Documento denominado “Soporte comunicación POR ESTADO de fecha (.pdf)”, pp. 1 a 8.

²⁷ Se consideró que, aunque la solicitud cumplió con el requisito de oportunidad previsto en el artículo 212 del CPACA, no se ajustaba a las causales taxativas allí establecidas. Se precisó que el oficio cuya incorporación se pretendía, además de ser posterior a la oportunidad probatoria, buscaba controvertir una determinación de la sentencia apelada y no demostrar los hechos que sustentaban las pretensiones, ni aportar un elemento útil para esclarecer el fondo del litigio. Auto que resuelve el recurso de súplica con ponencia del Magistrado José Roberto Sáchica Méndez; ver SAMAI. Índice 49.

²⁸ Al respecto, la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, en sentencia de unificación del 6 de abril de 2018, consideró: “*Si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante único. Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada*”. Expediente 46.005, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

²⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 21060, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Reiterada en: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 6 de abril de 2018, exp. 46005, C.P. Danilo Rojas Betancourth- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente, están llamados a excluirse del debate en la instancia superior.

60. Así, en relación con el contenido y alcance del recurso de apelación, el análisis se restringirá en esta instancia a los motivos y cargos indicados en el recurso de apelación, es decir, a partir de los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿el Tribunal incurrió en una indebida interpretación del pliego de condiciones, en particular, lo previsto en el numeral 9.9.2.1, literal “d”, al considerar que el redondeo debía aplicarse al límite inferior y no sobre la medida de tendencia central seleccionada?; (ii) ¿el *a quo* omitió la debida motivación en el fallo de primera instancia y efectuó un análisis probatorio insuficiente y errado, en especial frente a las pruebas técnicas y testimoniales aportadas por el demandado y el tercero interesado, relativas a la aplicación de la fórmula del límite inferior?; (iii) ¿resultó ajustada a derecho la imposición de costas procesales realizada por el juez de primera instancia, conforme a los criterios establecidos en los artículos 365 y 366 del CGP?; ahora bien, en caso de establecerse que existió un yerro en la interpretación del pliego de condiciones que afectó la evaluación de las ofertas económicas, deberá determinarse adicionalmente si (iv) ¿la oferta más favorable correspondió al consorcio DOTCO y no a la presentada por la sociedad .CO Internet SAS?; (v) de ser así, ¿procede declarar la nulidad de la Resolución n.º 649 de 2020, mediante la cual se adjudicó el contrato? y, en consecuencia, (vi) ¿debe declararse la nulidad absoluta del Contrato n.º 16, celebrado el 22 de mayo de 2020 entre el MINTIC y la sociedad .CO Internet SAS?

El régimen jurídico de la licitación pública n.º MTIC-LP-01-2019 y la naturaleza de la Resolución n.º 649 del 2020.

61. Previo a abordar el análisis del caso en concreto, se hace necesario establecer el régimen jurídico aplicable al proceso de selección objeto de controversia, con el propósito de determinar si la actuación adelantada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se ajustó a las disposiciones normativas vigentes. En particular, corresponde definir la naturaleza jurídica de la Resolución n.º 649 de 2020, a efectos de establecer si la adjudicación de la licitación pública n.º MTIC-LP-01-2019 a .CO Internet SAS estuvo ajustada a la Ley.

62. En el presente asunto, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ostenta la condición de entidad administrativa de orden nacional³⁰, razón por la cual su régimen contractual se rige por lo dispuesto en

Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 22 de octubre de 2021, Rad. 25000233600020150243101(59925). C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

³⁰ La Ley 489 de 1998 en su artículo 38 establece que hacen parte de la Rama Ejecutiva en el orden nacional “d) Los ministerios y departamentos administrativos”



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP), conforme lo determina el artículo 1° literal (a) de la Ley 80 de 1993³¹.

63. La licitación pública n.° MTIC-LP-01-2019 adelantada por la demandada tuvo como sustento, el pliego de condiciones definitivo; documento que en su marco introductorio señaló que la selección del contratista se realizaría a través de licitación pública, de conformidad con las disposiciones de las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1978 de 2019, 1882 de 2018, y el Decreto 1082 de 2015³².
64. En virtud de dicho marco normativo, la entidad ordenó la apertura de la licitación pública n.° MTIC-LP-01-2019, cuyo objeto consistía en la *“selección del contratista que tendrá a su cargo la ejecución del contrato de operación del registro del dominio de internet de Colombia (ccTLD .CO)”*³³.
65. Con fundamento en la naturaleza jurídica de la entidad demandada, en su régimen sustantivo que se encuentra guiado por los preceptos de las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1978 de 2019, 1882 de 2018, y el Decreto 1082 de 2015 y en los documentos que soportaron el procedimiento precontractual, se concluye que la Resolución n.° 649 mediante la cual se adjudicó la licitación pública MTIC-LP-01-2019 a favor de .CO Internet SAS y se ordenó la suscripción del contrato n.° 16, celebrado el 22 de mayo de 2020, constituye una manifestación unilateral de voluntad de la administración, revestida de fuerza vinculante, que ostenta la naturaleza de acto administrativo de carácter precontractual y, como tal, se encuentra sometida al control de legalidad conforme a las disposiciones del EGCAP.

Caso concreto

66. Atendiendo a los cargos formulados por la parte recurrente, y dado que los problemas jurídicos se contraen en determinar si el Tribunal de primera instancia incurrió en un yerro al interpretar el pliego de condiciones —en particular, lo

³¹ Ley 80 de 1993. “Artículo 1. Del objeto. La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales”.

“Artículo 2. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos. Para los solos efectos de esta ley:

1o. Se denominan entidades estatales:

b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos”.

³² En los aspectos generales del pliego de condiciones de la licitación, en el numeral 1.1., se determinó que: “1.1 CONVOCATORIA DEL PROCESO DE SELECCIÓN. El MinTIC se permite convocar en los términos de la Ley 1978 de 2019, la Ley 1882 de 2018, la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015, así como las demás normas concordantes, complementarias y/o reglamentarias a los Interesados en participar en el presente Proceso de Selección, con el objeto de seleccionar la Propuesta más favorable para la Adjudicación del Contrato de Operación del Registro del Dominio de Internet de Colombia (ccTLD .CO)”.

³³ En el pliego de condiciones definitivo se determinó lo siguiente: 1.2 OBJETO DEL CONTRATO DE OPERACIÓN: El Contrato de Operación, contenido en el Anexo 11 de este Pliego, tiene por objeto la operación del Registro del dominio de Internet de Colombia (ccTLD .co), lo cual incorpora las siguientes actividades asociadas a éste: (i) La prestación de los Servicios de Registro a favor de la comunidad de Internet. (ii) La promoción y mercadeo del ccTLD de Colombia. (iii) La comercialización, a través de los Registradores, del Dominio de Primer Nivel y de los Dominios de Segundo Nivel que son susceptibles de comercialización, de acuerdo con lo previsto en el Contrato. (iv) La ejecución de las Actividades de Reporte y las Actividades de Mitigación de Abuso y Riesgo”.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

previsto en el numeral 9.9.2.1, literal “d”— al considerar que la regla de redondeo debía aplicarse al límite inferior y no a la medida de tendencia central seleccionada; así como frente a la alegada indebida valoración probatoria efectuada por el *a quo* respecto de los medios probatorios aportados por la parte demandada y el tercero interesado, relacionados con la aplicación de la fórmula de evaluación, la Sala estima necesario proceder al examen de lo acreditado en el trámite licitatorio, a fin de resolver de manera integral los cuestionamientos planteados en la alzada.

Lo probado sobre el proceso de selección n.º MTIC-LP-01-2019

67. El 5 de noviembre de 2019, el MINTIC publicó el proyecto de pliego de condiciones de la licitación pública n.º MTIC-LP-01-2019, cuyo objeto correspondió a la “selección del contratista que tendrá a su cargo la ejecución del contrato de operación del registro del dominio de internet de Colombia (cctld .co)”.
68. En el capítulo 08 del proyecto de pliego de condiciones, se estipuló lo concerniente a la propuesta económica y se determinó en el artículo 8.1 que su contenido *“corresponde al Factor de Retribución, mediante el cual se calcula la contraprestación económica a la que tiene derecho el Operador de Registro, entendido como un porcentaje de los Ingresos Brutos de la Etapa de Operación causados mensualmente”*. En este sentido, dicho valor —la propuesta económica— debía ser presentada como un porcentaje (%) menor o igual a setenta y cuatro por ciento (74%), *“sin números decimales”*. Por lo que el MINTIC otorgaría el máximo puntaje señalado a la oferta con menor valor³⁴.
69. En el precitado documento en el numeral 9.5, se especificó que la evaluación de las propuestas se dividiría en dos ciclos, (i) fase n.º 01, en la que se verificarían los requisitos habilitantes y adicionales y las características técnicas de la red exigida. Además se otorgaría puntaje a la propuesta técnica, al apoyo a la industria nacional y a los proponentes que acreditaran la vinculación de personas con discapacidad; (ii) en la etapa n.º 02, se dispuso que se desarrollaría lo atinente a la evaluación de la propuesta económica en el marco de la audiencia de adjudicación siguiendo lo señalado en el numeral 9.9.2 del documento³⁵.
70. En el literal 9.9.2 denominado “Evaluación de la Propuesta Económica” se estipuló que la propuesta se evaluaría exclusivamente para aquellos oferentes que hubiesen cumplido con *“(i) los Requisitos Habilitantes; (ii) los Requisitos Adicionales; (iii) las características técnicas de la red exigidas en el numeral 7.1 de este Pliego y (iv) el puntaje mínimo en la Propuesta Técnica”*. Para el efecto, se realizaría la apertura de los sobres de las propuestas hábiles, dando lectura

³⁴ Proyecto de pliego de condiciones. Ver SAMAI. índice 108. OneDrive. Documento denominado “009 - ANEXO 10. Pliegos de condiciones Definitivos de la Licitación Pública No. MTIC-LP-01-2019” PP. 65 a 66.

³⁵ Proyecto de pliego de condiciones. Ver SAMAI. índice 108. OneDrive. Documento denominado “009 - ANEXO 10. Pliegos de condiciones Definitivos de la Licitación Pública No. MTIC-LP-01-2019” PP. 69 a 70.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

de los valores señalados en las proposiciones económicas y consignándose en un tablero o proyección. En igual sentido, se dispuso en el numeral 9.9.2.1 lo atinente al límite inferior, de la siguiente manera:

“9.9.2 Evaluación de la Propuesta Económica

9.9.2.1 Límite inferior

a) Si existiera más de una (1) Propuesta Hábil que cumpla con lo señalado en el numeral 9.9.2, una vez consignados los valores de las Propuestas Económicas de las dichas Propuestas en el tablero o en la proyección destinada a tales efectos se calculará el límite inferior como el ochenta por ciento (80%) de la media, de la siguiente manera:

$$\text{Límite inferior} = 80\% * X$$

Donde,

X	Valor de la medida de tendencia central que resulte de aplicar el procedimiento descrito en la Sección c)
---	---

b) Serán rechazadas aquellas Propuestas cuya Propuesta Económica resulte menor al límite inferior.

c) Para seleccionar la medida de tendencia central que habrá de aplicarse, en la audiencia se realizará un sorteo entre las siguientes alternativas: Media Aritmética - Mediana (Alternativa 1), Media Aritmética (Alternativa 2), o Media Geométrica Ajustada (Alternativa 3). Al efecto, se seleccionará la medida de tendencia central a partir del valor de las unidades y las décimas de la TRM vigente para el día de la Audiencia de Adjudicación, así:

- 00 a 33: Alternativa 1
- 34 a 66: Alternativa 2
- 67 a 99: Alternativa 3

(...)

(ii) **Media Aritmética:** Consiste en la determinación de la media aritmética del valor total de las Propuestas Económicas de las Propuestas Hábiles que cumplan con lo señalado en el numeral 9.9.2, de acuerdo con la fórmula siguiente:

$$X = \frac{\sum_{i=1}^N P_i}{N}$$

Donde,

X	Valor de la media, en caso de que la alternativa seleccionada sea la Media Aritmética
P _i	Valor de cada una de las Propuestas Económicas, de las Propuestas Hábiles que cumplan con lo señalado en el numeral 9.9.2.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

N	Número de Propuestas Económicas, de las Propuestas Hábiles, que cumplan con lo señalado en el numeral 9.9.2
---	---

”

71. Además, se consignó en el numeral 9.9.2.2. lo correspondiente al puntaje de la propuesta económica, en los siguientes términos:

“a) Se otorgará el máximo puntaje (70 puntos) a la Propuesta Económica que, luego de aplicado el procedimiento descrito en el numeral 9.9.2.1 anterior, no hubiere sido rechazada, y que oferte el Factor de Retribución de menor valor:

$$FR_{min} = \text{Mínimo} (FR_1, FR_2, FR_3, \dots, FR_m)$$

Donde:

FR_i es el Factor de Retribución de cada una de las Propuestas Económicas “i”
m es el número total de Propuestas Económicas de las Propuestas Hábiles que cumplan con lo señalado en el numeral 9.9.2.

FR_{min} es el Factor de Retribución de la Propuesta Económica de menor valor.

b) A las demás Propuestas Económicas que al haberse aplicado el procedimiento descrito en el numeral 9.9.2.1 anterior, no hubieren sido rechazadas, se les asignará el puntaje respectivo (SIC) la siguiente fórmula:

$$Puntaje_i = \frac{70 * FR_{min}}{FR_i}$$

Donde: $Puntaje_i$ es el puntaje otorgado a la Propuesta Económica “i”

FR_i es el Factor de Retribución de la Propuesta Económica “i”.

FR_{min} es el Factor de Retribución de la Propuesta Económica de menor valor”³⁶.

72. En el proyecto de pliego también se señaló lo correspondiente a las reglas específicas para el desarrollo de la audiencia de adjudicación y se indicó que se llevaría a cabo de acuerdo con los términos previstos en la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015. Entre otras cosas, se precisó que “en esta audiencia sólo se dará lectura al informe de evaluación definitivo, si el mismo no ha sido publicado previamente en el SECOP II” ³⁷.

73. Según el cronograma del proceso, se dejó sentada una fase específica para realizar observaciones al proyecto de pliego. Por lo anterior, el 27 de noviembre .CO Internet SAS, Jairo Morales Vecino y Unión Temporal Servicios Sky allegaron documentos donde realizaron diferentes comentarios en lo que refiere al límite inferior estipulado en el numeral 9.9.2.1. De igual manera, solicitaron: (i) incluir un ejemplo de cómo serían todos los cálculos y la metodología de rechazo

³⁶ Proyecto de pliego de condiciones. Ver SAMAI. Índice 108. OneDrive. Documento denominado “009 - ANEXO 10. Pliegos de condiciones Definitivos de la Licitación Pública No. MTIC-LP-01-2019” PP. 70 a 73.

³⁷ Proyecto de pliego de condiciones. Ver SAMAI. Índice 108. OneDrive. Documento denominado “009 - ANEXO 10. Pliegos de condiciones Definitivos de la Licitación Pública No. MTIC-LP-01-2019” PP 74 a 76.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

de propuestas si estas se encontraban a menos del 80% del valor de la MTC que resultara de aplicar el procedimiento descrito en la sección c) del numeral 9.9.2.1.; y (ii) aclarar cómo se aplicaría la selección de la medida de tendencia central.

74. El MINTIC dio respuesta a dichos interrogantes y precisó que la alternativa se seleccionaría de acuerdo con la TRM, conforme a lo señalado en el numeral 9.9.2.1, literal c), del proyecto de pliego. Para el efecto, ajustó la redacción de dicha disposición y explicó que el límite inferior tenía como finalidad restringir las propuestas artificialmente bajas, por lo cual estipuló los siguientes ejemplos:

“EJEMPLO 1

- Factor de Retribución en la Propuesta Económica Hábil 1 = 74%
- Factor de Retribución en la Propuesta Económica Hábil 2 = 65%
- Factor de Retribución en la Propuesta Económica Hábil 3 = 60%
- Factor de Retribución en la Propuesta Económica Hábil 4 = 54%

Como se establece en el numeral mencionado, para seleccionar la medida de tendencia central que habrá de aplicarse, en la audiencia se realizará un sorteo entre las siguientes alternativas: Media Aritmética - Mediana (Alternativa 1), Media Aritmética (Alternativa 2), o Media Geométrica Ajustada (Alternativa 3). Al efecto, se seleccionará la medida de tendencia central a partir del valor de las unidades y las décimas de la TRM vigente para el día de la Audiencia de Adjudicación, así:

- 00 a 33: Alternativa 1
- 34 a 66: Alternativa 2
- 67 a 99: Alternativa 3

Si las décimas de la TRM vigente para el día de la Audiencia de Adjudicación están entre 34 y 66, entonces se utilizaría la Alternativa 2 y los cálculos para este ejemplo serían:

ALTERNATIVA 2		
MEDIA ARITMÉTICA		
Media Aritmética	63,25	
El límite inferior es el 80% del Valor de la Media Aritmética		50,60

Dado que el límite inferior sería 50,60, para este ejemplo y con esta alternativa de medida de tendencia central no existirían Propuestas Económicas Hábiles rechazadas ya que ninguna tiene un valor menor al límite inferior.

EJEMPLO 2

- Factor de Retribución en la Propuesta Económica Hábil 1 = 74%
- Factor de Retribución en la Propuesta Económica Hábil 2 = 73%
- Factor de Retribución en la Propuesta Económica Hábil 3 = 72%
- Factor de Retribución en la Propuesta Económica Hábil 4 = 54%

Como se establece en el numeral mencionado, para seleccionar la medida de tendencia central que habrá de aplicarse, en la audiencia se realizará un sorteo entre las siguientes alternativas: Media Aritmética - Mediana (Alternativa 1),



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

Media Aritmética (Alternativa 2), o Media Geométrica Ajustada (Alternativa 3). Al efecto, se seleccionará la medida de tendencia central a partir del valor de las unidades y las décimas de la TRM vigente para el día de la Audiencia de Adjudicación, así:

- 00 a 33: Alternativa 1
- 34 a 66: Alternativa 2
- 67 a 99: Alternativa 3

Si las décimas de la TRM vigente para el día de la Audiencia de Adjudicación están entre 34 y 66, entonces se utilizaría la Alternativa 2 y los cálculos para este ejemplo serían:

ALTERNATIVA 2		
MEDIA ARITMÉTICA	Media Aritmética	68,25
	El límite inferior es el 80% del Valor de la Media Aritmética	54,60

”.

75. A través de Resolución n.º 003316 del 13 de diciembre de 2019 se dio apertura a la licitación pública, se indicó que el proceso de selección no tenía un presupuesto oficial, por lo que no se requería contar con la disponibilidad presupuestal en consideración al objeto del contrato y la fuente de retribución del eventual contratista, además se consignó el cronograma del proceso, se nombró al comité técnico³⁸ y se establecieron sus funciones específicas³⁹.

76. El Ministerio profirió el pliego de condiciones definitivo. En dicho documento en el literal 8.1 se indicó de manera literal lo siguiente:

*“La Propuesta Económica corresponde al Factor de Participación del Operador del Registro, entendido como un porcentaje de los Ingresos Brutos de la Etapa de Operación. Este valor debe ser presentado como un porcentaje (%) menor o igual a setenta y cuatro por ciento (74%), **sin números decimales**. Para el cálculo del Factor de Participación del Operador del Registro, el Proponente debe considerar todos los componentes de la fórmula de cálculo de la Participación del Operador del Registro prevista en el Anexo 11 - Contrato, así como todos los costos y descuentos señalados en el Contrato; los impuestos, tasas y contribuciones, demás costos tributarios y de cualquier otra naturaleza que conlleve la celebración y ejecución del Contrato. El MinTIC otorgará el máximo puntaje señalado en el numeral 9.9 a la Propuesta Económica de la Propuesta Hábil que oferte el porcentaje de menor valor, según se indica en el numeral 9.9.2 de este Pliego” (negrilla fuera de texto).*

³⁸ Estuvo compuesto por el viceministro de economía digital y el director de la industria TI como evaluadores de los elementos técnicos del proceso, la subdirectora financiera como evaluadora de los aspectos financieros y la coordinadora del grupo interno de contratación como evaluadora de los requisitos jurídicos y como secretaria del comité.

³⁹ Resolución No. 003316 del 13 de diciembre de 2019. Ver SAMAI. índice 108. OneDrive. Documento denominado “015 - ANEXO 13. Resolución de apertura No. 003316 de 2019” PP. 11 a 6.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

77. En lo referente al apartado correspondiente a la evaluación de la propuesta económica, el numeral 9.9.2.1, modificó el porcentaje de la ecuación del límite inferior y se agregó el literal d:

“9.9.2 Evaluación de la Propuesta Económica

La Propuesta Económica descrita en el CAPÍTULO 8, correspondiente al Factor de Participación del Operador del Registro señalado en el Anexo 10, se evaluará de acuerdo con los siguientes criterios, exclusivamente para aquellas Propuestas que cumplan con: (i) los Requisitos Habilitantes; (ii) los Requisitos Adicionales y (iii) las características técnicas de la red exigidas en el numeral 7.1 de este Pliego:

- a) Se procederá a la apertura de los sobres de las Propuestas Hábiles que cumplan con lo señalado en este numeral 9.9.2 y a la lectura de los valores señalados en cada uno para la Propuesta Económica.*
- b) Los valores de la Propuesta Económica serán consignados en un tablero o proyección destinada a tales efectos.*
- c) En el caso en que exista una (1) Propuesta Hábil que cumpla con lo señalado en este numeral 9.9.2 y su Propuesta Económica cumpliera con lo exigido en el CAPÍTULO 8 de este Pliego de Condiciones, se procederá a adjudicar la Licitación Pública al Proponente que hubiere presentado dicha Propuesta.*

9.9.2.1 Límite inferior

- a) Si existiera más de una (1) Propuesta Hábil que cumpla con lo señalado en el numeral 9.9.2, una vez consignados los valores de las Propuestas Económicas de dichas Propuestas en el tablero o en la proyección destinada a tales efectos se calculará el límite inferior como el setenta por ciento (70%) de la medida de tendencia central, de la siguiente manera:*

$$\text{Límite inferior} = 70\% * X$$

Donde,

<i>X</i>	<i>Valor de la medida de tendencia central que resulte de aplicar el procedimiento descrito en la Sección c) siguiente</i>
----------	--

- b) Serán rechazadas aquellas Propuestas cuya Propuesta Económica resulte menor al límite inferior.*
- c) Para seleccionar la medida de tendencia central que habrá de aplicarse, en la Audiencia de Adjudicación se seleccionará una entre las siguientes alternativas: Media Aritmética - Mediana (Alternativa 1), Media Aritmética (Alternativa 2), o Media Geométrica Ajustada (Alternativa 3). Al efecto, se seleccionará la medida de tendencia central a partir del valor de las décimas de la TRM vigente para el día de la Audiencia de Adjudicación, así:*



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

- De 00 a 33: Alternativa 1 Media Aritmética - Mediana
- De 34 a 66: Alternativa 2 Media Aritmética
- De 67 a 99: Alternativa 3 Media Geométrica Ajustada

d) El resultado de la aplicación de cualquiera de las medidas de tendencia central será redondeado a la unidad, de tal manera que se presente sin decimales. (negrilla y subrayado fuera de texto)

(...)

(ii) Media Aritmética: Consiste en la determinación de la media aritmética del valor total de las Propuestas Económicas de las Propuestas Hábiles que cumplan con lo señalado en el numeral 9.9.2, de acuerdo con la fórmula siguiente:

$$X = \frac{\sum_{i=1}^N P_i}{N}$$

Donde,

X	Valor de la media, en caso de que la alternativa seleccionada sea la Media Aritmética
P _i	Valor de cada una de las Propuestas Económicas (el Factor de Participación del Operador del Registro sin el símbolo %), de las Propuestas Hábiles que cumplan con lo señalado en el numeral 9.9.2.
N	Número de Propuestas Económicas, de las Propuestas Hábiles, que cumplan con lo señalado en el numeral 9.9.2

78. En igual sentido, en el numeral 9.9.2.2 se estableció la puntuación máxima que se otorgaría a la propuesta económica, en los siguientes términos:

“a) Se otorgará el máximo puntaje (70 puntos) a la Propuesta Económica que, luego de aplicado el procedimiento descrito en el numeral 9.9.2.1 anterior, no hubiere sido rechazada, y que oferte el Factor de Participación del Operador del Registro de menor valor:

$$FR_{min} = \text{Mínimo} (FR_1, FR_2, FR_3, \dots, FR_m)$$

Donde,

FR_i es el Factor de Participación del Operador del Registro de cada una de las Propuestas Económicas “i” (el Factor de Participación del Operador del Registro sin el símbolo %)

m es el número total de Propuestas Económicas de las Propuestas Hábiles que cumplan con lo señalado en el numeral 9.9.2.

FR_{min} es el Factor de Participación del Operador del Registro de la Propuesta Económica de menor valor (el Factor de Participación del Operador del Registro sin el símbolo %)



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

b) A las demás Propuestas Económicas que al haberse aplicado el procedimiento descrito en el numeral 9.9.2.1 anterior, no hubieren sido rechazadas, se les asignará el puntaje respectivo la siguiente fórmula:

$$Puntaje_i = \frac{70 * FR_{min}}{FR_i}$$

Donde:

Puntaje_i es el puntaje otorgado a la Propuesta Económica “i”

FR_i es el Factor de Participación del Operador del Registro de la Propuesta Económica “i” (el Factor de Participación del Operador del Registro sin el símbolo %).

FR_{min} es el Factor de Participación del Operador del Registro de la Propuesta Económica de menor valor (el Factor de Participación del Operador del Registro sin el símbolo %)⁴⁰

79. En el numeral 9.9.5, se consignó que la oferta que no hubiese sido rechazada y que presentara el factor de participación del operador del registro de menor valor debía ser la beneficiaria de la adjudicación. Se señaló en los términos literales que se indican a continuación:

“9.9.5 Determinación del orden de elegibilidad

a) Con base en los resultados obtenidos en la asignación de puntajes, el MinTIC ordenará las Propuestas de mayor a menor puntaje. Se adjudicará el Proceso de Selección a la Propuesta que obtenga el mayor puntaje.

b) Para efectos de establecer el orden de elegibilidad de las Propuestas, únicamente se tendrán en cuenta aquellas Propuestas cuyas Propuestas Económicas cumplan con los requisitos establecidos en estos Pliegos de Condiciones⁴¹.

80. El 18 de diciembre de 2019 se realizó la audiencia de asignación de riesgos y aclaraciones dentro del trámite licitatorio. El 24 de febrero de 2020 se llevó a cabo la diligencia de cierre del proceso de selección y según acta, se allegaron tres propuestas presentadas por (i) consorcio DOTCO; (ii). Co Internet SAS y; (iii) Nominet Uk ⁴².

81. El 25 y 26 de marzo de 2020, como consecuencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, y de conformidad con lo establecido en el artículo 1° del Decreto Legislativo 440 de 2020, se expidió el protocolo para la audiencia de adjudicación. En dicho documento se indicó que las condiciones para llevar a cabo la diligencia se mantenían incólumes conforme a lo reglado en el numeral

⁴⁰ Ver SAMAI. índice 108. OneDrive. Documento denominado “017 - ANEXO 15. Pliego de Condiciones definitivo, en la versión que incorpora las adendas.” PP 72 a 75.

⁴¹ Ver SAMAI. índice 108. OneDrive. Documento denominado “017 - ANEXO 15. Pliego de Condiciones definitivo, en la versión que incorpora las adendas.” PP. 76 A 78.

⁴² Acta de reunión de cierre. Ver SAMAI. índice 108. OneDrive. Documento denominado “018 - ANEXO 16. Acta cierre de propuestas” PP 1 a 6.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

10.1 del pliego, salvo lo referente a la presencialidad, en la medida que se llevaría a cabo por medios electrónicos, de manera virtual.

82. En ese sentido, se establecieron los aspectos técnicos, los requerimientos específicos, el manual de conexión, y se determinó que, con el fin de familiarizar a los proponentes con la plataforma a través de la cual se celebraría la audiencia, se realizarían simulacros única y exclusivamente para reconocer la manera de intervenir durante la audiencia y las herramientas que ofrecía la plataforma. Además, se estipuló el orden del día, en el que se indicó que *“de conformidad con lo señalado en el numeral 9.9.2.1 del Pliego de Condiciones, se aplicará la medida de tendencia central correspondiente para determinar el límite inferior de las propuestas económicas”*⁴³.
83. Se llevaron a cabo los simulacros dispuestos para los días 27 y 30 de marzo y 1 de abril de 2020. En estas diligencias se dio a conocer a los participantes el trámite, los pasos a seguir y los elementos estructurales de los simulacros. En la primera audiencia, si bien se exhibió el documento denominado *“Archivo Simulacro 1”* y el MINTIC explicó el funcionamiento de la herramienta tecnológica —Excel—, no se realizó la demostración de la aplicación de la fórmula⁴⁴.
84. En la segunda simulación, se expuso el *“Archivo Simulacro 2”*⁴⁵. Del material audiovisual se acredita que para dicha diligencia, la TMR fue de 4.042,80 por lo que se eligió la alternativa de media geométrica ajustada y el resultado del límite inferior, el cual fue objeto de redondeo y correspondió a 37.
85. Asimismo, en la última audiencia simulada, la cual fue llevada a cabo el 1 de abril de 2020 se dio a conocer el *“Archivo Simulacro 3”*⁴⁶. En el marco de su

⁴³ Ver SAMAI. Índice 108. OneDrive. Documento denominado *“023 - ANEXO 20. PROTOCOLO AJUSTADO (1)”* PP 1 a 9. y *“023 - ANEXO 20. PROTOCOLO AJUSTADO”* PP 1 a 9.

⁴⁴ De la grabación del primer simulacro, se observa que se ratifica lo atinente al protocolo, por lo que se rememoró el trámite a llevar a cabo, a saber, i) presentación de los proponentes a través de sus representantes legales -.CO INTERNET SAS y Consorcio DOTCO. -; ii) intervención de los proponentes (dudas sobre la metodología y procedimiento de la audiencia). No se dijo nada respecto al numeral 9.9.2.1 del pliego; iii) respuesta a las observaciones por parte del Mintic; iv) indicación de la medida de tendencia central de conformidad en lo señalado en el numeral 9.9.2.1 para determinar el límite inferior de las propuestas económicas; v) evaluación de las propuestas económicas, apertura de los sobres (consignados en una hoja de cálculo). Se realizó la exhibición de la hoja de Excel. Min.42.42; vi) definición del orden de elegibilidad de las propuestas. Se evidencia también que se aclaró que la proyección de la hoja no se realizaría de manera remota, sino de manera concomitante a la apertura de los sobres. Finalmente se dio la oportunidad a los proponentes para indicar si existían dudas al respecto, nada se dijo. Ver SAMAI. Índice 108. OneDrive. Documento denominado *“025 - ANEXO 21. 2020327 - Simulacro audiencia de adjudicación - Solo visualización”*.

⁴⁵ En el segundo simulacro se reiteró el trámite a llevar a cabo en la audiencia de adjudicación, se exhibió el documento Excel (minuto 1:16,30 a 1:20:23). Se recreó lo correspondiente al apartado 9.9.2.1, es decir al cálculo del límite inferior de la propuesta económica (cuyo puntaje se exhibió en números enteros). Respecto de dicho punto, se realizaron diferentes observaciones al respecto, las cuales fueron resueltas en la misma diligencia. Se hicieron presentes .CO Internet SAS., no se hicieron parte los representantes legales del Consorcio DOTCO y de Nominet Uk. Ver SAMAI. Índice 108. OneDrive. Documento denominado *“026 - ANEXO 22. 20200330 - Simulacro audiencia de adjudicación - Solo visualización”*.

⁴⁶ Se dispuso la realización de un tercer simulacro, conforme a lo indicado en el protocolo. sSe reiteró el trámite a seguir y se exhibió el archivo Excel. Se hicieron partícipes dos de los tres proponentes, a saber, .CO Internet SAS, consorcio DOTCO. Además, se ratificó el trámite a desarrollar en la diligencia de adjudicación del proceso, en cuanto al apartado 9.9.2.1, se exhibió la hoja de Excel, se realizó una simulación de la forma en la que se determinaría el límite inferior de la propuesta económica, se advierte que el resultado fue presentado en números enteros (minuto 30:20 a 41:10) y se dio el uso de la palabra a los participantes para indicar dudas al respecto, no obstante, nada se dijo frente a ello. Ver SAMAI. Índice 108. OneDrive. Documento denominado *“027 - ANEXO 23. 20200401 - Grabación del tercer simulacro”*.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

desarrollo, se abordó lo correspondiente a la evaluación de la propuesta económica y se consideró que la TMR del día equivalía a 4.054,54 por lo que la alternativa a desarrollar correspondió a la media aritmética y el límite inferior fue de 37, resultado objeto de aproximación.

86. El 3 de abril de 2020 se llevó a cabo la audiencia de adjudicación de la licitación pública n.º MTIC-LP-01-2019, en cuyo transcurso se señaló que, conforme a lo reseñado en el numeral 10.1 del pliego, no se daría lectura al informe definitivo teniendo en cuenta que éste se había publicado previamente en el SECOP II el 2 de abril de 2020 a las 6:35 PM. Se dio oportunidad a cada uno de los proponentes para que se pronunciara sobre las respuestas al informe de evaluación definitivo y, posteriormente para que replicara la intervención efectuada por el otro oferente⁴⁷.

87. Se realizaron diferentes intervenciones por parte de .CO Internet SAS, las cuales se encaminaron en solicitar el rechazo de la propuesta presentada por el consorcio DOTCO por considerar que dicho proponente debió extender su garantía de seriedad de la oferta de conformidad con lo señalado en el numeral 6.3.2 del pliego de condiciones. Asimismo, el consorcio DOTCO, a través de su representante legal, realizó observaciones encaminadas a reprochar los documentos confidenciales y la garantía de seriedad de la oferta presentada por .CO Internet SAS.

88. En la precitada diligencia, el MINTIC a través del comité evaluador absolvió las observaciones realizadas por los proponentes, y concluyó que se mantenía incólume el informe de evaluación definitivo⁴⁸:

“

Nº	PROPONENTE	REQUISITOS HABILITANTES-REQUISITOS ADICIONALES			
		JURÍDICOS	FINANCIEROS	TÉCNICOS	RESULTADO
1	CONSORCIO DOTCO: Conformado por: ✓ CENTRALNIC LIMITED ✓ TEAM INTERNET AG	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	HABIL

⁴⁷ Ver SAMAI. Índice 108. OneDrive. Documento denominado “028 - ANEXO 24. Grabación de la audiencia de adjudicación PARTE 1” y “029 - ANEXO 24. Grabación de la audiencia de adjudicación PARTE 2”. Al respecto, véanse las grabaciones de la audiencia de adjudicación, en los siguientes links: <https://www.youtube.com/watch?v=I9gKyqcR91g> <https://www.youtube.com/watch?v=I9gKyqcR91g>. En la audiencia de adjudicación se siguió lo indicado en el protocolo, por lo que i) se realizó la presentación de las partes intervinientes, se hicieron presentes los representantes legales de .CO Internet SAS y Consorcio DOTCO y sus correspondientes apoderados; ii) se refirieron al informe de evaluación definitivo iii) se dio la palabra a los proponentes para realizar observaciones y réplicas al precitado informe; iv) se dio respuesta del comité evaluador del proceso a las observaciones y contra observaciones presentadas por los oferentes; v) se otorgó la palabra al viceministro para indicar la tasa representativa del mercado para la fecha de la audiencia y la consecuente elección de la medida de tendencia central; vi) se realizó la apertura y evaluación de la propuesta económica -teniendo en cuenta el límite inferior-; vii) se trasladaron las propuestas económicas y se realizaron unas intervenciones.

⁴⁸ Ver SAMAI. Índice 108. OneDrive. Documento denominado “022 - ANEXO 19. 20200402 - Informe de evaluación definitivo” PP 1 a 34.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

	✓ CENTRAL COMERCIALIZADOR A DE INTERNET SAS				
2	.CO INTERNET SAS	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	HABIL
3	NOMINET UK	RECHAZADO	RECHAZADO	RECHAZAD O	RECHAZADO

Que siguiendo lo consignado en el numeral 9.5 del Pliego de Condiciones, se procedió a evaluar la Propuesta Técnica y los documentos para la acreditación de los factores señalados en los numerales 7.3 y 7.4 del Pliego de la propuesta, así:

N°	PROPONENTE	REQUISITOS HABILITANTES-REQUISITOS ADICIONALES			
		JURÍDICOS	FINANCIEROS	TÉCNICOS	RESULTAD O
1	CONSORCIO DOTCO: Conformado por: ✓ CENTRALNIC LIMITED ✓ TEAM INTERNET AG ✓ CENTRAL COMERCIALIZADOR A DE INTERNET SA.S	19,00	10,00	0	29,00
2	.CO INTERNET SAS	19,00	10,00	0	29,00

89. Por lo anterior, y siguiendo el orden del día de la audiencia de adjudicación, se concedió el uso de la palabra al Viceministro de Economía Digital para que, de acuerdo con lo previsto en el numeral 9.9.2.1 del pliego, indicara la medida de tendencia central a partir de la cual debía determinarse el límite inferior de las propuestas. Según el Banco de la República, la tasa representativa del mercado para el 3 de abril de 2020 correspondió a \$4.065,50, razón por la cual la MTC seleccionada fue la alternativa 2, esto es, la media aritmética, lo cual quedó consignado en la respectiva hoja de cálculo.

90. Acto seguido, se dio la apertura a los sobres contentivos de la propuesta económica de los proponentes habilitados; .CO Internet SAS presentó una oferta equivalente al 19% de los ingresos brutos del operador, mientras que la propuesta del Consorcio DOTCO fue del 36%. Conocidos los datos de las propuestas económicas y conforme con lo previsto en el orden del día, se incorporaron dichos valores en la hoja de Excel, lo que arrojó un límite inferior correspondiente a 19.

91. Posteriormente, se corrió traslado a los proponentes de las ofertas económicas, a fin de que presentaran las observaciones que estimaran pertinentes. La intervención del consorcio DOTCO, se presentó en los siguientes términos:



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

“aprovecho para agradecer a todo el equipo que trabajó en esta licitación, al Ministerio, al viceministro, a usted. La verdad de nuestra parte, solo un reconocimiento al profesionalismo y a la buena manera en la que se gestionó esto”⁴⁹.

92. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 9.9.5 del pliego, se definió el orden de elegibilidad, y se recomendó por parte del comité de evaluación la adjudicación del proceso de selección de licitación pública n.º MTIC-LP-01-2019 al proponente .CO Internet SAS por *“cumplir con los Requisitos Habilitantes, Requisitos Adicionales, características técnicas de la red y demás requisitos previstos en el Pliego de Condiciones y encontrarse en el primer orden de elegibilidad al obtener un puntaje total de 99,00 puntos”*. En virtud de lo anterior, mediante la Resolución n.º 649 de 2020 se adjudicó el proceso de selección a .CO Internet SAS.

Nº	PROPONENTE	7.2 CONTENIDO DE LA PROPUESTA TÉCNICA	7.3 APOYO A LA INDUSTRIA NACIONAL	7.4 ACREDITACIÓN DE TRABAJADORES CON DISPACIDAD	8. PROPUESTA ECONÓMICA	PUNTAJE TOTAL
1	.CO INTERNET SAS	19,00	10,00	0	70,00	99,00
2	CONSORCIO DOTCO Conformado por: CENTRALN IC LIMITED TEAM INTERNET AG CENTRAL COMERCIALIZADORA DE INTERNET	19,00	10,00	0	39,64	65,94

93. El 3 y 4 de abril del 2020, el consorcio DOTCO, a través de su representante legal, presentó solicitud de revocatoria directa de la Resolución n.º 649 de 2020 adujo que *“para el cálculo de puntajes se utilizó un archivo Excel cuya formulación no fue presentada en detalle ni fue posible revisarla previamente por las partes interesadas para asegurar su adecuación a las reglas del proceso”* para el efecto reiteró que la entidad había realizado una indebida interpretación del numeral 9.9.2.1, por lo que solicitó (i) que se revocara el acto administrativo de adjudicación; (ii) se suspendiera el proceso de selección; (iii) se rechazara la oferta de .Co Internet SAS, y (iv) de manera consecencial se adjudicara el proceso al Consorcio DOTCO⁵⁰.

⁴⁹ Ver SAMAI. Índice 108. OneDrive. Documento denominado “029 - ANEXO 24. Grabación de la audiencia de adjudicación PARTE 2” Minuto 1:44:23 a 1:46:01

⁵⁰ Ver SAMAI. Índice 108. OneDrive. Documentos denominados “032 - ANEXO 27. Solicitud revocatoria directa presentada por CONSORCIO DOTCO”, pp. 1 a 10 y “033 - ANEXO 28. 20200404 - Oficio CONSORCIO DOTCO alcance solicitud de revocatoria”, pp. 1 a 5.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

94. A través de la Resolución n.º 651 de 2020, el MINTIC resolvió la solicitud de revocatoria. Argumentó que según el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, la revocatoria directa no resultaba procedente frente al acto de adjudicación, puesto que el acto administrativo se produjo sin vicio alguno⁵¹. Agregó que el Ministerio aplicó de manera adecuada el contenido del pliego de condiciones en lo atinente al límite inferior de la propuesta económica —numeral 9.9.2.1—, pues resultaba evidente que su cálculo debía ser una expresión sin decimales, tal como lo dispuso el literal d. Respecto de la plantilla utilizada para su cálculo reiteró la realización de los simulacros y su conocimiento previo por parte de los proponentes. Por lo anterior, concluyó que la evaluación de las propuestas y en consecuencia el acto de adjudicación se expidió en completa armonía con lo previsto en la ley.

95. Resultó acreditado, además, que la apelante presentó acción de tutela donde alegó una vulneración al debido proceso por los hechos objeto de litigio, la cual fue admitida el 16 de abril de 2020. En fallo del 30 de abril de la misma anualidad, el Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo del Circuito de Bogotá Sección Cuarta resolvió no acceder al amparo constitucional, atendiendo a que no se acreditó un perjuicio irremediable y menos una “vía de hecho”⁵². Frente a la anterior decisión, se presentó recurso, el cual fue de conocimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección E, quien, a través de proveído del 20 de mayo de 2020, confirmó la decisión⁵³.

96. El 20 de abril de 2020, a raíz de solicitud del consorcio DOTCO, la Procuraduría General de la Nación remitió al MINTIC solicitud de suspensión del proceso teniendo como base lo dispuesto en el artículo 160 de la Ley 734 de 2002⁵⁴. No obstante, la PGN levantó la medida provisional al tener en cuenta que no se hallaron irregularidades en el proceso de selección.

⁵¹ Ver SAMAI. Índice 108. OneDrive. Documento denominado “034 - ANEXO 29. RESOLUCIÓN 651 DE 2020.pdf”. PP 9 a 15.

⁵² El accionante alegó que, por ocasión de la pandemia, la acción de tutela resultaba ser el mecanismo judicial idóneo porque a su juicio existió una vía de hecho y un perjuicio irremediable por la indebida interpretación del pliego de condiciones de la licitación pública MTIC – LP – 01 – 2019. La Sala no amparó los derechos alegados atendiendo a que la procedencia de la acción respecto de actos de adjudicación es improcedente porque no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable. Ver SAMAI. índice 108. OneDrive. Documento denominado “036 - ANEXO 31. Sent tutela 1ra 30-Abril-2020 (1)” PP. 1 a 29. Tutela con radicado 11001333704220200006700.

⁵³ El Tribunal administrativo advirtió que el mecanismo constitucional se tornaba improcedente puesto que el accionante contaba con los medios idóneos para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa a través de los medios de control consagrados en los artículos 137 y 138 del CPACA, “según el enfoque de la pretensión que haga el actor, en concordancia con el artículo 141 ibídem, para controvertir la legalidad del acto administrativo que fue expedido por la entidad” Además puso de presente que no existió una violación flagrante al debido proceso y menos la presencia de un perjuicio irremediable. Ver SAMAI. índice 108. OneDrive. Documento denominado “037 - ANEXO 32. Fallo de segunda instancia Tribunal Tutela 2020-00067” PP 1 a 17.

⁵⁴ Entre otras cosas, la Procuraduría General de la Nación estableció que conforme a los numerales 3,5,7, del artículo 277 de la Constitución Política cuenta con la facultad de actuar en defensa de los intereses de la sociedad. En cuanto al proceso de contratación de licitación pública MTIC – LP – 01 – 2019, rememoró lo indicado en el pliego de condiciones en el literal 9.9.2.1, y por ello solicitó la adopción de medida preventiva de suspensión del proceso de selección, “para evitar la vulneración del ordenamiento jurídico y un posible detrimento al patrimonio público, hasta que se tenga certidumbre respecto a la evaluación económica de las ofertas”. Se estipuló como fecha límite de respuesta al requerimiento el 27 de abril de 2020. Ver SAMAI. índice 108. OneDrive. Documento denominado “035 - ANEXO 30. 20200420 - Comunicación Procuraduría General de la Nación” PP. 1 a 14.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

97. El 22 de mayo de 2020 se celebró el negocio jurídico n.º 16 entre el MINTIC y .Co Internet SAS, cuyo objeto correspondió al “contrato de operación de registro del dominio del internet de Colombia (ccTLD. CO)”.

El pliego de condiciones, su vinculatoriedad en el proceso de selección y los elementos concordantes a la evaluación de la oferta económica

98. Una vez reseñado el trasiego del proceso de selección, la Sala observa que un elemento central del debate se relaciona con la interpretación del pliego de condiciones de la licitación pública n.º MTIC-LP-01-2019, específicamente, en lo concerniente al literal “d” del numeral 9.9.2.1, elemento que determinó las ofertas económicas susceptibles de calificación, mediante la aplicación de la fórmula allí contenida, para hallar el límite inferior de las propuestas.

99. A la luz de lo anterior, resulta pertinente precisar que el pliego de condiciones es la norma que rige el procedimiento administrativo de selección del contratista y el contrato a suscribir. En otras palabras, el pliego de condiciones es considerado la ley del proceso de selección y del futuro contrato, por lo que sus disposiciones obligan tanto a los proponentes como a la misma entidad que, en virtud de la libertad de configuración que le asiste para ello, dentro de los límites impuestos por la ley, los elaboró como consideró más conveniente para ese proceso de selección⁵⁵. En ese sentido, el legislador estipuló el contenido mínimo de los pliegos de condiciones en el artículo 24.5 de la Ley 80 de 1993 y el Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.1. y 2.2.1.1.2.1.3. constituyéndose en un instrumento esencial de la planeación, y se integra al corpus contractual⁵⁶.

⁵⁵ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera – Subsección A, C.P. María Adriana Marín, sentencia del 12 de julio de 2024, radicado 050012331000200800835 01 (59826)

⁵⁶ “El pliego de condiciones, constituye los documentos en los cuales se encuentran contenidas tanto las condiciones para que los proponentes formulen sus ofertas, como aquellas reglas bajo las cuales se ejecutará el contrato. Es por esto que el pliego de condiciones -incluyendo sus adendas, cuando ellas son procedentes-, con sujeción al cual deben formularse las ofertas y realizarse la adjudicación, se erige en la ley del contrato, del cual, en rigor, aquel forma parte integral e inescindible, cuestión que pone en evidencia que dicho contrato se encuentra condicionado y permeado plenamente por el procedimiento administrativo previo que determinó su celebración y, especialmente, por las bases de la licitación o del concurso que le dieron origen, bases y condiciones que no se podrán desconocer, modificar o variar, sino acaso complementar para una mayor claridad y precisión del alcance del contrato y de los derechos y obligaciones de las partes. El pliego de condiciones tiene una doble e importante finalidad: de una parte constituye el fundamento de la oferta presentada por el contratista, quien debe acogerse estrictamente a sus reglas para proponer los costos del proyecto, los plazos de su ejecución, pero también, como resulta obvio, para calcular su utilidad o remuneración que, en últimas constituye el móvil que lo lleva a contratar y, de otra, en él se encuentran inmersas las condiciones de la futura contratación, toda vez que muchas de sus precisiones y previsiones se convierten en verdaderas cláusulas contractuales, las cuales permiten determinar los aspectos que llevaron a las partes a formalizar el acuerdo de voluntades y, sobre todo, han de ser útiles al momento de establecer el alcance de sus obligaciones o prestaciones, incluyendo los aspectos de índole técnico, económico y financiero. Así las cosas, tanto el pliego de condiciones como la propuesta del contratista constituyen documentos esenciales e indispensables para establecer en qué términos quedó pactada la ecuación económica contractual, es decir, en qué condiciones y alcances se pactó la equivalencia entre derechos y obligaciones de las partes, pues sólo a partir de su conocimiento es posible determinar si durante su ejecución la economía del contrato sufrió variaciones, como consecuencia de la modificación de sus presupuestos y de esta manera acudir a su restablecimiento”. Ver entre otras, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de agosto de 2012, C.P. Danilo Rojas Betancourth, radicación 25000232600019970380801(21077), Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 02 de agosto de 2018, C.P. Marta Nubia Velásquez, radicación 25000233600020130129301 (53506), Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de octubre de 2023. C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez, radicación 11001032600020170015100 (60291).



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

100. En el marco de la elaboración del pliego de condiciones y el desarrollo del procedimiento contractual, cobra trascendental importancia el principio de transparencia y de selección objetiva. En este sentido, deben contener reglas claras que propicien un tamiz imparcial, evitando cualquier tipo de privilegio, ventaja o discriminación para los participantes.
101. En tal sentido, la Ley 1150 de 2007 en el numeral 2 del artículo 5 modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011⁵⁷ y el artículo 2.2.1.1.2.2.2. del Decreto 1082 de 2015, establecieron lo correspondiente a la selección objetiva; en punto de la evaluación de la propuesta determinaron que la oferta más favorable debe ser elegida teniendo en cuenta “a) *La ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas señaladas en el pliego de condiciones; o b) La ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio para la entidad*” es decir, los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenida en los pliegos de condiciones a la hora de adjudicar el contrato, debe ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos (subrayado y negrilla fuera de texto).

Respecto de la alegada indebida interpretación del numeral 9.9.2.1, literal d), del pliego de condiciones y de la errónea apreciación de las pruebas

102. Para solventar los dos primeros problemas jurídicos planteados, es oportuno destacar que el censor reprochó al Tribunal haber efectuado una indebida interpretación del pliego de condiciones en lo atinente a la fórmula dispuesta para calcular el límite inferior de la propuesta económica, esto es, el numeral 9.9.2.1, literal d). A su juicio, el redondeo debía implementarse únicamente al resultado de la medida de tendencia central seleccionada y no al valor obtenido de su aplicación.
103. Asimismo, el recurrente cuestionó que el Tribunal hubiese considerado como un cálculo meramente aritmético la aplicación de la fórmula prevista en el pliego, apoyándose en el concepto técnico y el testimonio rendido por Julio Villarreal, así como en el dictamen de la firma Actuarios Quant, argumentando que tales pruebas no podían subsanar *ex post* una indebida aplicación del pliego, pues se apartaron de su tenor literal y de los pasos previstos en este. Además, advirtió que las tachas propuestas frente a los testigos Carlos Andrés Sánchez García y

⁵⁷ Numeral modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011. “La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. En los contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello. En los procesos de selección en los que se tenga en cuenta los factores técnicos y económicos, la oferta más ventajosa será la que resulte de aplicar alguna de las siguientes alternativas: a) La ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas señaladas en el pliego de condiciones; o b) La ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio para la entidad”.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

Álvaro Mauricio Durán Leal no fueron objeto de análisis en la sentencia, lo que configuraría una indebida apreciación probatoria.

104. Parte la Sala por señalar que corresponde al juez de alzada realizar un análisis holístico, detallado, teleológico e integral del pliego de condiciones, con el fin de determinar la finalidad de las disposiciones allí contenidas, a partir de su contexto, coherencia interna y sentido funcional, sin desconocer su tenor literal, para así determinar si existió o no, una indebida interpretación por parte del Tribunal respecto del numeral 9.9.2.1 literal “d” del pliego de condiciones de la licitación pública n.º MTIC-LP-01-2019 y de manera consecencial una errónea valoración probatoria de los elementos de convicción allegados al *sub lite*.
105. Ante el escenario descrito, la Subsección observa que el pliego de condiciones consignó las reglas aplicables a la evaluación de la propuesta económica, aspecto regulado de manera específica en los numerales 4.2.2 y en los capítulos 8, 9 y 10 del documento en cita. Como quedó plenamente acreditado, allí se indicó que la evaluación económica se realizaría únicamente respecto de los proponentes habilitados en la fase inicial, y que dicha propuesta debía expresar el factor de participación del operador de registro en forma de porcentaje, el cual no podía superar el 74%, sin emplear números decimales. Es decir, la entidad fijó expresamente un límite superior redondeado, lo cual evidencia su interés en controlar el techo de las ofertas económicas. En esa medida, resultaba igualmente razonable —desde la lógica de la eficiencia y la competencia— establecer un umbral mínimo de admisibilidad económica, con el fin de prevenir la presentación de propuestas artificialmente bajas que pudieran distorsionar el principio de selección objetiva.
106. Para tal efecto, el pliego de condiciones incorporó el numeral 9.9.2.1., denominado “Límite inferior”, cuya finalidad consistió en permitir a la entidad establecer, con base en un criterio técnico y matemático, un valor numérico objetivo que delimitara las propuestas económicas admisibles, con el propósito de precaver prácticas colusivas. Dicho numeral dispuso lo siguiente:

“9.9.2.1 Límite inferior

a) Si existiera más de una (1) Propuesta Hábil que cumpla con lo señalado en el numeral 9.9.2, una vez consignados los valores de las Propuestas Económicas de dichas Propuestas en el tablero o en la proyección destinada a tales efectos se calculará el límite inferior como el setenta por ciento (70%) de la medida de tendencia central, de la siguiente manera:

$$\text{Límite inferior} = 70\% * X$$

Donde,



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

X	Valor de la medida de tendencia central que resulte de aplicar el procedimiento descrito en la Sección c) siguiente
---	---

b) Serán rechazadas aquellas Propuestas cuya Propuesta Económica resulte menor al límite inferior.

c) Para seleccionar la medida de tendencia central que habrá de aplicarse, en la Audiencia de Adjudicación se seleccionará una entre las siguientes alternativas: Media Aritmética - Mediana (Alternativa 1), Media Aritmética (Alternativa 2), o Media Geométrica Ajustada (Alternativa 3). Al efecto, se seleccionará la medida de tendencia central a partir del valor de las décimas de la TRM vigente para el día de la Audiencia de Adjudicación, así:

- De 00 a 33: Alternativa 1 Media Aritmética - Mediana
- De 34 a 66: Alternativa 2 Media Aritmética
- De 67 a 99: Alternativa 3 Media Geométrica Ajustada

d) El resultado de la aplicación de cualquiera de las medidas de tendencia central será redondeado a la unidad, de tal manera que se presente sin decimales” (negrilla y subrayado fuera de texto).

107. Del examen del precitado numeral, se advierte que las reglas dadas para hallar el límite inferior fueron incorporadas como un mecanismo objetivo de filtrado, lo cual fue sustentado en fórmulas matemáticas, cuya aplicación restringía el margen de interpretación tanto por parte de la entidad como de los proponentes, garantizando la transparencia en la selección del adjudicatario. En ese sentido, su operatividad estaba sujeta a un procedimiento secuencial y cerrado, definido paso a paso, con el propósito de garantizar uniformidad, certeza y objetividad en la evaluación de las propuestas económicas.

108. Así lo explicó Julio Villareal⁵⁸ a través de la prueba documental denominada “concepto técnico”, elemento de convicción incorporado como parte del acervo probatorio aportado por el MINTIC, y a través de su testimonio, decretado como prueba solicitada por la parte actora y rendido en la audiencia; elementos que cuentan con plena validez para ser valorados dentro del proceso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 165 del CGP⁵⁹. Villarreal, en la prueba documental, estableció lo siguiente:

“Nótese que la expresión de los pliegos habla de que el redondeo se aplica a ‘el resultado de aplicar la medida de tendencia central’. Es decir, el redondeo no pretendía de ninguna manera introducir incertidumbre en ninguna de las variables de la fórmula de selección – adjudicación. El redondeo se entiende como una manera más sencilla de expresar el resultado final del límite inferior que habilita o no a un participante, y como fue claro desde los pliegos, la entidad

⁵⁸ El concepto fue elaborado por Julio Ernesto Villarreal Navarro, politólogo, economista, MBA, MS Finance, profesor asociado de la Universidad de los Andes, profesor adjunto de la Universidad Nacional de Colombia. Ver SAMAI. Índice 108. OneDrive. carpeta 23. Anexos y pruebas MINTIC Documento denominado “Hoja de vida Julio Villarreal pdf”.

⁵⁹ Respecto de dicha prueba documental, el censor tuvo la oportunidad procesal descrita en el artículo 181 del CPACA, por lo que es dable realizar su respectiva valoración.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

contratante quiere que este resultado final del límite sea aproximado a un número entero. Como es claro desde los pliegos de la licitación, el mecanismo de adjudicación en su diseño incluía un elemento aleatorio, que a propósito, introducía un grado de incertidumbre a los potenciales participantes sobre la medida de tendencia central a utilizar para determinar la máxima dispersión a la baja aceptable para validar a los potenciales participantes. Este diseño no es nuevo y ha sido ampliamente utilizado para evitar colusión y evitar propuestas predatorias y no realistas. Aquí es fundamental entender que el mecanismo aleatorio de selección de la medida de tendencia central, cualquiera que resultare, dado el proceso aleatorio contemplado en la licitación, no estaba diseñando para introducir elementos de incertidumbre o riesgo, su único propósito es ser utilizada para obtener, al ser multiplicada por el rango definido del 70% (0,7), el límite inferior habilitante.

(...)

Ahora bien, más allá de las discusiones jurídico -interpretativas y de lenguaje, lo correcto sobre cuál es el procedimiento adecuado para aplicar el redondeo en un proceso como el que está bajo análisis, se responde con relativa facilidad: Matemáticamente, el procedimiento adecuado, es aquel que introduzca el menor error en la variable crítica de decisión (medida de tendencia central) y en el resultado que se obtiene al calcular el límite inferior habilitante”⁶⁰.

109. En la audiencia de pruebas, Julio Villareal a través de su testimonio reiteró lo establecido en el concepto técnico, en los siguientes términos⁶¹:

“Vale la pena mencionar que el redondeo es un procedimiento muy común que se presenta en una de 3 circunstancias o en una combinación de esas 3 circunstancias, primero, (...) número decimal periódico requiere ser aproximado y (...) mecanismo de aproximación. El proceso de redondeo es muy común y la ventaja visualiza el propósito de un operador. Claridad total de que había que habilitado (límite inferior, porque el límite inferior era el operador que permitía determinar si un potencial interesado en la licitación quedaba habilitado o no quedaba habilitado. (...) Comento que, en mi opinión, la interpretación correcta y canónica de las fórmulas que se introducen en la licitación del proceso licitatorio, la cual hacemos referencia, corresponden a lo que se llama la interpretación una 1, es decir, que lo que hay que redondear es el límite inferior. Siguiendo la estructura canónica de despliegue obligatorias, creo que es una realidad, (...) vale la pena mencionar que cuando se tienen varios datos y hay que celebrar sobre esos datos, hay una cosa que se llama la experiencia que efectiva ha existido, la distribución de datos. Existe una media que es una medida de tendencia central. Que también el valor esperado es una desviación estándar, existe un límite superior y un límite inferior en la estructura de la licitación. Es muy sencilla, primero de manera aleatoria y en ese día con base en la memoria, no me falla era la tasa representativa de mercado, cuál es la variable de tendencia central, en este caso dio la media aritmética, después se le aplica una dispersión, que es una distribución que limita la varianza de los datos, básicamente en este caso se multiplica por punto 10 y ese resultado es la aplicación de la media, como dice el numeral (...) Lo que se redondea, como dice la expresión, es la aplicación de la medida de tendencia central. No se redondea la medida de tendencia central”.

⁶⁰ Ver SAMAI. Índice 108. OneDrive. Documento denominado “Concepto Profesor Julio Villareal”. PP 1 a 8.

⁶¹ Audiencia de pruebas. Ver SAMAI. Índice 108. Documento denominado “audiencia de pruebas.mp4” y “58. continuación audiencia de pruebas (nov 2022)”.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

110. Ligado a lo expuesto, del concepto técnico (prueba documental) y del testimonio de Villareal, es dable inferir que el redondeo contemplado en el literal d) del numeral 9.9.2.1 no tenía por objeto alterar las variables que integraban la fórmula de evaluación, sino únicamente facilitar la expresión del resultado final en términos enteros. De acuerdo con lo manifestado, esta operación no debía incidir en el valor de la medida de tendencia central, sino aplicarse sobre el producto final de su utilización, es decir, una vez se hubiese determinado la medida conforme a las reglas del pliego y se hubiera multiplicado por el factor del 70%.
111. Por otra parte, y de conformidad con el artículo 226⁶² y 232⁶³ del Código General del Proceso⁶⁴, los dictámenes periciales para su eficacia probatoria deben reunir ciertas condiciones de contenido, como son la conducencia en relación con el hecho a probar; que el perito sea competente, es decir, un verdadero experto para el desempeño del encargo; que no exista un motivo serio para dudar de su imparcialidad y que sus conclusiones sean precisas, sólidas, exhaustivas y detalladas. Adicionalmente, la prueba debe surtir la contradicción y no existir motivo retracto del perito o que sus afirmaciones sean desvirtuadas por la parte contraria⁶⁵.
112. De manera concordante, debe resaltarse que, conforme lo ha precisado esta Subsección⁶⁶, el dictamen pericial debe ser claro, preciso, exhaustivo, sólido y de calidad. Asimismo, debe analizarse en conjunto con lo acontecido durante el interrogatorio del perito y la explicación de los exámenes, experimentos e investigaciones efectuadas, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de las conclusiones, so pena de carecer de eficacia probatoria⁶⁷.

⁶² En particular, en el inciso quinto de este precepto: “*Todo dictamen debe ser claro, preciso, exhaustivo y detallado; en él se explicarán los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones efectuadas, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de sus conclusiones*”.

⁶³ “*Apreciación del dictamen. El juez apreciará el dictamen de acuerdo con las reglas de la sana crítica, teniendo en cuenta la solidez, claridad, exhaustividad, precisión y calidad de sus fundamentos, la idoneidad del perito y su comportamiento en la audiencia, y las demás pruebas que obren en el proceso*”.

⁶⁴ Aplicable en el asunto por la remisión consagrada en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011.

⁶⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 18 de febrero de 2015, expediente. 29794, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

⁶⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 13 de septiembre de 2024. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Rad. 25000-23-36-000-2017-00825-01 (71.205), cuyo tenor indica “*Sobre dicho tópico, esta Subsección ha indicado que el dictamen pericial debe ser claro, preciso, exhaustivo, sólido y de calidad. Asimismo, debe analizarse en conjunto con lo acontecido durante el interrogatorio del perito y la explicación de los exámenes, experimentos e investigaciones efectuadas, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de las conclusiones, so pena de carecer de eficacia probatoria.*” Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 21 de febrero de 2025. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Rad. 41001-23-33-000-2017-00626-01 (71.583), donde se refirió textualmente que: “*Como lo ha indicado esta Subsección, con fundamento en los artículos 226 y 232 del CGP, la eficacia probatoria de los dictámenes periciales depende de que satisfagan determinadas condiciones de contenido, en particular, la nitidez, firmeza y justificación de sus conclusiones. Estas deben apoyarse indefectiblemente en el “estudio técnico o científico basado en el análisis objetivo de fuentes mediante un método o secuencia lógica que le otorgan la connotación de una verdadera declaración de ciencia. Como prueba técnica debe partir por la definición clara y precisa de su objeto, transitar por la demostración rigurosa de que sus cálculos se fundan en información cierta y corroborable, y acreditar el rigor de un método científicamente válido que lleve a los mismos resultados si el ejercicio se repitiera*”.

⁶⁷ Estas deben apoyarse indefectiblemente en el “estudio técnico o científico basado en el análisis objetivo de fuentes mediante un método o secuencia lógica que le otorgan la connotación de una verdadera declaración de ciencia. Como prueba técnica debe partir por la definición clara y precisa de su objeto, transitar por la demostración rigurosa de que sus cálculos se fundan en información cierta y corroborable, y acreditar el rigor de un método científicamente válido que lleve a los mismos resultados si el ejercicio se repitiera” Consejo de



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

113. Tomando en cuenta lo anterior, encuentra sustentación el dictamen pericial rendido por Actuarios Quant, donde el experto técnico⁶⁸ hizo hincapié con base en la lógica matemática que, la ecuación sujeta a redondeo correspondía al resultado del límite inferior, no a la medida de tendencia central; lo explicó en los siguientes términos⁶⁹:

“el literal d) usa la palabra “aplicación” que en términos técnicos es sinónimo de “reemplazar”. Podría leerse entonces el literal d) así: “El resultado de reemplazar cualquiera de las medidas de tendencia central será redondeado a la unidad, de tal manera que se presente sin decimales (...)

Escobar menciona en su cuadro en el aparte 2 “El resultado de la media aritmética es 27,5” y a continuación, en el aparte 3, usando el “distractor artificial” hace el redondeo de 27,5 a 28. En ningún lugar del pliego definitivo se ordena dicho redondeo de la medida de tendencia central. Lo que sí indica textualmente el literal d) del numeral 9.9.2.1 es “El resultado de la aplicación de cualquiera de las medidas de tendencia central será redondeado a la unidad, de tal manera que se presente sin decimales.”

Entiéndase el literal d) como, una vez calculada

Medida de tendencia central = $(19+36) = 27,5 = X,$
2

se aplica (o reemplaza, como quiera leerse) el resultado en la ecuación del Límite Inferior = 70% · X, que al reemplazar X por 27,5 se obtiene

Límite Inferior = 70% · 27,5 = 19,25.

Este último número se redondea de tal manera que se presente sin decimales, es decir, este último (Límite Inferior) se redondea de 19,25 a 19.

Nótese que el redondeo se refiere exclusivamente al resultado final, al del Límite Inferior, pues como explicaremos más adelante, ni el pliego, ni las convenciones aritméticas recomiendan redondear un número intermedio de una operación, pues cualquier redondeo induce a un error.

Nuestra interpretación coincide además con las convenciones científicas. Así, redondear pasos intermedios de una ecuación se conoce en la literatura científica como propagación de error, pues al redondear, en este caso la medida de tendencia central, de un valor real de 27,5 a un valor redondeado de 28, se pierde precisión en el resultado y se traslada ese error en el cálculo del Límite Inferior.

Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 31 de julio de 2024. Rad. 25000233600020170146201 (65210). C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

⁶⁸ El dictamen fue elaborado por Juan Felipe Restrepo Ochoa, profesional en Ingeniería de Petróleos de la Universidad Nacional de Colombia, con Maestría en Ciencias Actariales de la Universidad de Boston. Cuenta con más de 23 años de experiencia profesional en el sector asegurador, reasegurador y sistemas de salud y pensiones. En su carrera profesional, ha trabajado como: Actuario en la Compañía Suramericana de Seguros, Medellín, entre 1997 y 2005, Director de la Cámara Técnica de Vida y Personas en la Federación de Aseguradores Colombianos, FASECOLDA, Bogotá, entre 2005 y 2007, Vicepresidente para la Región Andina (Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) en Swiss Re, Bogotá, entre 2007 y 2009, Gerente de Actuaría y Vida en Seguros Alfa, Bogotá, entre 2009 y 2010, Vicepresidente de Actuaría y Riesgo Financiero para Latinoamérica en Old Mutual, Bogotá y México D.F., entre 2011 y 2015, Director de la firma de servicios actuariales, ACTactuarios, entre 2010 y el presente. Ver SAMAI. Índice 108. OneDrive, carpeta 23. Anexos y pruebas MINTIC, Dictamen Pericial, documento denominado “Dictamen Pericial ActActuarios 20-09-21.pdf.”

⁶⁹ El dictamen pericial fue expuesto en la audiencia de pruebas. Donde las partes tuvieron la oportunidad de interrogar y contra interrogar al experto técnico.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

Como se ha explicado en este informe, por aplicación se refiere a reemplazo de fórmula. En operaciones algebraicas se reemplaza un número que antes era desconocido, en este caso X, por un número que ahora se conoce, el valor de la medida de tendencia central, es 27,5. Una vez aplicada o reemplazada la medida de tendencia central, equivalente a 27,5, se multiplica por el 70% para obtener el resultado o Límite Inferior, en este caso 19,25, el cual se redondea a 19, como lo indica el propio literal “d”, “...será redondeado a la unidad de tal manera que se presente sin decimales”⁷⁰.

114. Del análisis del precitado elemento de convicción se desprende que el literal d) del numeral 9.9.2.1 del pliego no ordenaba redondear la medida de tendencia central, como lo plantea el censor, sino el resultado final de su aplicación en la fórmula respectiva, esto es, el límite inferior; pues tal como lo adujo el perito, aproximar valores intermedios —como la media aritmética— en la ecuación contraviene las convenciones técnicas y genera propagación de error.

115. A la misma conclusión se llegó en el dictamen pericial de Markup Consultores SA⁷¹, en el que se adujo que:

“(…)

Como se lee de las anteriores transcripciones, no se incorporó por el MINTIC regla alguna sobre el manejo de los decimales, de los valores resultantes del cálculo de cualquiera de las tres (3) medidas de tendencia central.

- Para el Paso 4: Una vez realizado el cálculo del valor correspondiente a la medida de tendencia central, este se debe “aplicar” para determinar el límite inferior, tal y como lo dispone el literal a) del numeral 9.9.2.1. denominado “Límite inferior”.*

Destaca el Perito, que el citado literal a) solo dispone la realización de una operación matemática básica como lo es multiplicar el número resultante del cálculo de la medida de tendencia central por el 70%.

- Para el Paso 5: Ordena el Pliego de Condiciones Definitivo, que el resultado de la aplicación de la medida de tendencia central sea redondeado a la unidad y, dado que dicha medida solo se aplica en una fórmula, la cual corresponde a la del límite inferior, será sobre el resultado que resulte del cálculo del límite inferior al que se le realice el redondeo.*

⁷⁰ Ver SAMAI. Índice 108. OneDrive. Documento denominado “Dictamen Pericial ActActuarios 20-09-21”.

⁷¹ El dictamen fue elaborado por José Plata Puyana, abogado con Maestría en Economía de la Universidad Pompeu, Fabra, Maestría en Derecho de la Universidad de Georgetown, con experiencia en el sector privado y público en servicios públicos, regulación y competencia. Profesor en las universidades Javeriana, Externado y Sergio Arboleda. Perito inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores (AVAL-91517954), y Marielena Roza Cobadela, abogada, economista, Magíster en Economía de la Universidad Javeriana, y Licenciada en Derecho de la Universidad del País Vasco. Con experiencia en las áreas de Derecho de la Competencia, Contratación estatal y compra pública, análisis de mercados, proyectos de inversión social, consultoría a entes públicos, saneamiento contable, estudios tarifarios, elaboración planes de desarrollo, conformación de empresa mixta de servicios públicos, y estudios estadísticos y econométricos. Ver SAMAI. Índice 108. OneDrive, carpeta 20.(b) Dictamen pericial .Co Internet (tercero interesado), Anexo 2 – Hojas de Vida.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

*Dicho de otra manera, el valor resultante de multiplicar la medida de tendencia central (x) * 70%, debe ser redondeado a la unidad.*

- *Para el Paso 6: Este paso no implica de cálculo u operación alguno, pues dispone verificar cuáles valores de las propuestas económicas, son inferiores al resultado del límite inferior una vez realizado el redondeo y proceder a rechazarlas, para luego proceder a otorgar los 70 puntos a la oferta que haya presentado un menor valor.*

Expuesto lo anterior, se enfatiza en que no coincide la respuesta de MarkUp Consultores con lo afirmado en el Peritaje de la Demandante, pues la respuesta en el otorgada es errónea”⁷².

116. Así las cosas, conviene señalar que al examinar el dictamen de MarkUp Consultores SA, se colige que el pliego de condiciones no contempló regla alguna sobre el manejo de decimales en la medida de tendencia central, de modo que la única instrucción específica fue aplicar dicha medida para calcular el límite inferior y, únicamente sobre este resultado final, proceder al redondeo a la unidad. Tal razonamiento dilucida que la aproximación no podía introducirse en etapas intermedias del cálculo, pues ello habría modificado el sentido de la operación prevista por el pliego y alterado los resultados, lo cual desvirtúa la interpretación sugerida por la parte recurrente.

117. De otra parte, también obra en el plenario el dictamen pericial rendido por Pedro Luis Escobar Ramírez⁷³ (elemento de convicción aportado por la parte actora), quien, contrario a lo señalado por el testigo Julio Villareal, y los peritos Actuarios Quant y MarkUp, concluye que, conforme a las reglas del pliego, lo que se debía redondear era el resultado de la medida de tendencia central⁷⁴.

⁷² Ver SAMAI. Índice 108. OneDrive. Documento denominado “20. (a) Contestación tercero interesado - CO Internet SAS.pdf” PP 110 a 162. En la audiencia de pruebas se otorgó el uso de la palabra al representante legal de Mar

⁷³ El peritaje fue elaborado por Pedro Luis Escobar Ramírez, economista, especialista en evaluación social de Proyectos y MBA, Ver SAMAI. Índice 108. OneDrive, carpeta 02. Anexos y pruebas demanda, documento denominado “078-ANEXO 44. Carta Presentación Peritaje Económico 13.oct.2020 y anexos.pdf”.

⁷⁴ En el dictamen pericial se indicó entre otras cosas que “Teniendo en cuenta que en el esquema de evaluación económica establecido en el PLIEGO el resultado del LÍMITE INFERIOR constituye el factor determinante para que una Propuesta Hábil fuese rechazada o aceptada; en mi opinión profesional como perito considero que aplicar un resultado errado es totalmente inconsistente con lo pretendido por la misma entidad al escoger al LÍMITE INFERIOR como criterio técnico válido y sustentable, toda vez que no llegó a cumplir el objetivo de la LICITACIÓN NO. MTIC-LP-01-2019. (...) la interpretación del señor Villareal se basa en un escenario teórico que pretende explicar cuál habría sido la alternativa óptima que debió utilizar el MinTIC al seleccionar la variable a redondear, pero sin tener en cuenta las instrucciones contenidas en el literal d) del numeral 9.9.2.1 “Límite Inferior”, lo que, en mi opinión profesional, resta cualquier validez de dicho concepto frente al caso concreto de la LICITACIÓN NO. MTIC-LP-01-2019 (...) en mi opinión técnica, el texto del literal d) del numeral 9.9.2.1 “Límite Inferior” del PLIEGO DE CONDICIONES - LICITACIÓN NO. MTIC-LP-01-2019 no da lugar a ningún tipo de interpretación; pues tal y como está redactado, indica que se debe redondear el resultado de la MEDIDA DE TENDENCIA CENTRAL. (...) La opción de redondear el resultado del valor de la MEDIDA DE TENDENCIA CENTRAL era viable en términos lógicos y matemáticos. Sin embargo, debo enfatizar que, en mi concepto profesional la alternativa óptima para minimizar el sesgo, que debió haber elegido el MinTIC al momento de estructurar y redactar el pliego de la LICITACIÓN NO. MTIC-LP-01-2019 (y que efectivamente no eligió) era redondear el LÍMITE INFERIOR. Por tanto, en términos matemáticos era la mejor opción para MinTIC, por encima de redondear el valor de la MEDIDA DE TENDENCIA CENTRAL. Me permito reiterar entonces que, el PLIEGO DE CONDICIONES - LICITACIÓN NO. MTIC-LP-01-2019 así no lo establece y el texto que rigió el desarrollo de dicho proceso de selección fue redactado por el MinTIC de una forma que no deja duda alguna: la variable que se debe redondear es el valor de la MEDIDA DE TENDENCIA CENTRAL” Ver samai. índice 02 del Consejo de Estado. Carpeta denominada “expediente digital”. OneDrive. “085 - ANEXO 44. Experticia elaborada por el Economista Pedro Luis Escobar”. PP. 1 a 22.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

118. Para la Sala, el contenido del dictamen pericial bajo examen se aparta de la regla prevista en el pliego de condiciones y plantea hipótesis interpretativas de carácter subjetivo sobre su alcance. En distintos apartes, expuso apreciaciones sobre la finalidad de la entidad contratante, la pertinencia de determinadas redacciones y la supuesta inconsistencia del criterio adoptado, llegando incluso a señalar cuál, en su concepto, habría sido la “alternativa óptima” que el Ministerio debía adoptar. Tales afirmaciones se reducen a valoraciones acerca de la estructura del pliego, carentes de eficacia demostrativa dentro del debate probatorio, por lo cual se desvirtúa su alcance demostrativo.

119. En consonancia con lo expuesto, del análisis conjunto del informe técnico y el testimonio de Julio Villareal y los dictámenes rendidos por Actuarios Quant y MarkUp Consultores SA se infiere que el redondeo previsto en el literal d) del numeral 9.9.2.1 del pliego de condiciones debía aplicarse exclusivamente sobre el resultado obtenido al multiplicar la medida de tendencia central por el 70 % (límite inferior), y no sobre la medida de tendencia central en sí misma. Se observa además que los peritos fundamentaron esta conclusión en criterios de lógica matemática, convenciones técnicas y principios de precisión estadística, señalando que el término “aplicación” debe entenderse como el reemplazo de la variable X en la fórmula del límite inferior, operación tras la cual procede el redondeo.

120. Tomando en cuenta lo anterior, y según lo estipulado en el pliego de condiciones para poder determinar el límite inferior se debía aplicar la siguiente fórmula:

$$\text{Límite inferior} = 70\% * X$$

121. Según lo dispuesto en el literal c) del numeral 9.9.2.1, la determinación de la medida de tendencia central —x— requería, en primer lugar, identificar cuál de las alternativas establecidas debía aplicarse (media aritmética - mediana, media aritmética simple o media geométrica ajustada), lo cual pendía del valor de las décimas de la TRM vigente el día de la audiencia de adjudicación. Por lo que, una vez definida la MTC, se procedía a su cálculo sobre la base de las propuestas habilitadas. Como se observa, la fórmula consignada en el literal a) se limitó a establecer una operación aritmética de proporción entre la medida de tendencia central y el factor del 70 %, sin contemplar, dentro de su estructura explícita, elementos adicionales como operaciones de redondeo o aproximación a la MTC.

122. Es decir, el Ministerio a través de la fórmula matemática para hallar el límite inferior de las propuestas lo que pretendía era determinar un valor sin componentes fraccionarios, a través de unas reglas específicas y, para el efecto, se estableció una descripción técnica que debía desarrollarse, es decir:



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

Regla específica	Acción dispuesta	Descripción técnica
Literal a) del numeral 9.9.2.1	Se establece la fórmula a aplicar para hallar el límite inferior: Límite inferior = 70%*X	Se debía tener en cuenta que existiera más de una propuesta hábil, para así consignar en el tablero o en la proyección destinada para la efecto -hoja de Excel- los valores de dichas propuestas económicas. Una vez ello se realizara, se debía calcular el LI, como el 70% de la MTC.
Literal c) del numeral 9.9.2.1	Selección de la medida de tendencia central a partir del valor de los decimales de la Tasa Representativa del Mercado (es decir un número entero)	Se debía realizar la elección de la siguiente manera: “De 00 a 33: Alternativa 1 Media Aritmética - Mediana • De 34 a 66: Alternativa 2 Media Aritmética • De 67 a 99: Alternativa 3 Media Geométrica Ajustada”
Ecuación de la alternativa 2, la cual corresponde al valor de “x” en la ecuación del literal a)	Una vez obtenido el valor de la TRM, se debía elegir la MTC para determinar el tipo de medida estadística a usar como base. -para el día de la audiencia de adjudicación la alternativa elegida fue la segunda-	De llegar a ser seleccionada la media aritmética se debía aplicar la siguiente ecuación $X = \frac{\sum_{i=1}^N P_i}{N}$ Donde, X: Valor de la media, en caso de que la alternativa seleccionada sea la Media Aritmética Pi: el valor de cada una de las propuestas económicas hábiles N: Número de las propuestas económicas hábiles.
literal a) del numeral 9.9.2.1 X: Valor de la medida de tendencia central que resulte de	Aplicación de la ecuación de la media aritmética en la ecuación del cálculo del límite inferior.	Fórmula del literal a y fórmula de la medida de tendencia central seleccionada. Límite inferior = 70%*X a) Si fuera media aritmética con mediana



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

aplicar el procedimient o descrito en la Sección c)		Límite inferior=$\bar{X} = \frac{\sum_{i=1}^n P_i}{N}$ b) si fuera con media aritmética Límite inferior=$X = \frac{\sum_{i=1}^N P_i}{N}$ C) si fuera con media geométrica ajustada Límite inferior=$X = \sqrt[m+n]{VO^m * P_1 * P_2 * P_3 ... * P_n}$
Literal d) numeral 9.9.2.1	<u>“El resultado de la aplicación de cualquiera de las medidas de tendencia central será redondeado a la unidad, de tal manera que se presente sin decimales.”</u>	Se pretendió normalizar los valores estadísticos obtenidos, para simplificar su uso en cálculos posteriores, esto es: b) de llegar a ser seleccionada la MTC de media aritmética: $\text{Límite Inferior} = \text{redondeo} \left[\left(\frac{\sum_{i=1}^N P_i}{N} \right) \times 70\% \right]$

123. De lo anterior se puede determinar que, a partir de una lectura sistemática del numeral 9.9.2.1 del pliego de condiciones, en particular de su literal d), es posible advertir que la disposición allí contenida estableció que: “*El resultado de la aplicación de cualquiera de las medidas de tendencia central será redondeado a la unidad, de tal manera que se presente sin decimales*”. Lo anterior sugiere que el elemento sujeto a redondeo no sería la medida de tendencia central como tal —esto es, el valor base (X) —sino el resultado de su aplicación, es decir, el valor que se obtiene luego de introducir dicha medida dentro de la fórmula del límite inferior prevista en el literal a). En otras palabras, el redondeo se debía aplicar sobre el producto final de la operación matemática (70 % * X), no sobre la medida estadística de origen.
124. Esta exégesis cobra sentido si se considera que el valor de la medida de tendencia central, en cualquiera de sus formas —media aritmética, mediana o media geométrica ajustada—, podía expresarse con decimales. Sin embargo, el pliego exigió en el numeral 9.9.2.1 literal d) que el resultado de su “aplicación” se presentara redondeado a la unidad, lo cual indica que el ajuste decimal no recaía sobre el valor estadístico en bruto, sino sobre el número utilizado como base para efectos de comparación y rechazo de las propuestas económicas.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

125. En dichos términos, tal como resultó acreditado del plexo probatorio aportado por las partes, en el marco de la audiencia de adjudicación en punto de la apertura de las propuestas económicas y su correspondiente evaluación, se determinó que la TRM correspondió a 4.065,50, por lo que la medida de tendencia central a seleccionar fue la alternativa 2, es decir, la media aritmética, en ese sentido se procedió a dar apertura de los sobres contentivos de la propuesta económica de los proponentes habilitados. .CO Internet SAS presentó una oferta equivalente al 19% de los ingresos brutos del operador mientras que la propuesta del consorcio DOTCO fue de 36%, conocidos los datos y aplicada la fórmula descrita en el numeral 9.9.2.1 se obtuvo como resultado un límite inferior de 19:

Fórmula: Límite inferior = 70%*X	
Donde,	
X	Valor de la medida de tendencia central que resulte de aplicar el procedimiento descrito en la Sección c) siguiente
<u>“d) El resultado de la aplicación de cualquiera de las medidas de tendencia central será redondeado a la unidad, de tal manera que se presente sin decimales.”</u> (negrilla y subrayado fuera de texto)	
Límite inferior	= redondeo $[70\% * \frac{(19+36)}{2}]$
Límite Inferior	=redondeo $[70\% * \frac{(55)}{2}]$
Límite Inferior	=redondeo $[70\% * 27.5]$
Límite Inferior	= redondeo [19.25]
Límite inferior= 19	

126. En los términos ya descritos, y conforme a los elementos probatorios examinados previamente, la Sala determina que, tal como lo expuso el juez de primera instancia, de la literalidad de la fórmula prevista en el literal d) del numeral 9.9.2.1 del pliego de condiciones, se concluye que el valor que debía ser redondeado era el resultado de aplicar la medida de tendencia central, esto es, el obtenido una vez efectuada la operación matemática completa, por lo que contrario a lo aducido por el censor no existió una indebida interpretación del pliego de condiciones por parte del Tribunal.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

127. Ahora bien, para la Sala recobra importancia destacar que la regla objeto de controversia -esto es, el literal d) del numeral 9.9.2.1 del pliego de condiciones- fue incorporada de manera expresa en el proceso de selección, y, por ende, fue plenamente conocida por el actor antes de la presentación de su propuesta. En efecto, el Consorcio DOTCO, del cual hacía parte la sociedad demandante, participó activamente en las distintas etapas del procedimiento contractual y tuvo múltiples oportunidades para formular observaciones y/o objeciones respecto del contenido del pliego, entre ellas: el (i) proyecto de pliego de condiciones⁷⁵; (ii) el pliego de condiciones definitivo; (iii) la audiencia de tipificación y distribución de los riesgos contractuales; (iv) el informe preliminar y (v) el informe definitivo de evaluación⁷⁶. Con todo, se advierte que el accionante no realizó observación específica al respecto, por el contrario, en el marco de la audiencia de adjudicación, manifestó de forma literal, que agradecía el profesionalismo puesto en el proceso de selección y expresó su conformidad, como atrás fue indicado.
128. Lo anterior se ratifica con el material probatorio obrante en el proceso, específicamente, los testimonios rendidos por Carlos Andrés Sánchez García y Álvaro Durán Leal quienes, si bien fueron tachados por su vinculación laboral con la parte demandada, no por ello pierden eficacia demostrativa, sino que deben ser apreciados con mayor rigor, conforme a los principios de la sana crítica, tal como lo ha reiterado esta Subsección⁷⁷, en esa línea, su declaración permite corroborar que el pliego definitivo —incluido el numeral 9.9.2.1 literal “d”— fue objeto de divulgación y estuvo a disposición de los proponentes, quienes contaron con escenarios múltiples para presentar observaciones u objeciones al respecto. No obstante, se itera, el apelante no formuló reparo alguno frente a dicha disposición, omisión que resulta relevante, en el entendido que una vez presentada la propuesta se aceptaron los términos y condiciones de la licitación.
129. Aunado a lo anterior, la Sala observa que, contrario a lo sostenido por el apelante, el 25 y 26 de marzo de 2020, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo del mismo año, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 440 de 2020, el MINTIC expidió un protocolo específico para la realización de la

⁷⁵ Según el artículo 8 de la Ley 1150 de 2007, denominado publicación de proyectos de pliegos de condiciones y estudios previos, se ha determinado que *“Con el propósito de suministrar al público en general la información que le permita formular observaciones a su contenido, las entidades publicarán los proyectos de pliegos de condiciones o sus equivalentes, en las condiciones que señale el reglamento. La información publicada debe ser veraz, responsable, ecuánime, suficiente y oportuna”*.

⁷⁶ Al respecto prevé la Ley 1882 de 2018 (artículo 1, parágrafo 3, inciso 3): que *“Para estos procesos, el segundo sobre, que contiene la oferta económica, se mantendrá cerrado hasta la audiencia efectiva de adjudicación, momento en el cual se podrán hacer observaciones al informe de evaluación, las cuales se decidirán en la misma. Durante esta audiencia se dará apertura al sobre, se evaluará la oferta económica a través del mecanismo escogido mediante el método aleatorio que se establezca en los pliegos de condiciones, corriendo traslado a los proponentes habilitados en la misma diligencia solo para la revisión del aspecto económico y se establecerá el orden de elegibilidad”*.

⁷⁷ Ver, entre otras: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencias del 14 de julio de 2016. Rad. 41001-23-31-000-1999-00987-01 (36932). C.P. Hernán Andrade Rincón; y del 24 de abril de 2023. Rad. 85001-23-33-000-2015-00330-01 (60187). C.P. María Adriana Marín.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

audiencia de adjudicación, en el cual se definieron de manera clara los pasos operativos a seguir durante la diligencia.

130. En observancia de dicho protocolo, se llevaron a cabo tres simulaciones, la segunda de ellas se desarrolló el día 30 de marzo, en la que se resalta que el actor no participó, no obstante, el Ministerio sí explicó de forma detallada la metodología que se aplicaría para evaluar las propuestas económicas, incluyendo la forma de cálculo del límite inferior a través de la hoja de cálculo de Excel, lo cual fue reiterado el 1 de abril de 2020, fecha en la que se replicó el procedimiento y se ilustró nuevamente la forma de evaluación y determinación del límite inferior a través de la herramienta digital de Excel, obteniéndose en ambos ejercicios un número entero como resultado final.
131. Estas actuaciones evidencian que en ambos casos (i) la medida de tendencia central se mantenía con dos decimales; y (ii) que el límite inferior había pasado de tener dos decimales a ser un número entero, es decir, que fue redondeado a la unidad.
132. Por lo anterior, para la Subsección resulta acreditado que: (i) los proponentes aceptaron en su integralidad el pliego de condiciones, dadas las ausencia de observaciones frente al procedimiento previsto para determinar el límite inferior; (ii) los oferentes tenían conocimiento, antes de la audiencia de adjudicación, de los detalles relativos a la aplicación de la herramienta de Excel; y (iii) en la audiencia de adjudicación no se formularon objeciones por parte de los oferentes respecto del ítem en controversia.
133. En síntesis, de acuerdo con lo expuesto *ab initio*, los dos primeros cargos censurados por la apelante no están llamados a prosperar. Para la Sala no es posible acoger la tesis del censor, en cuanto a que el Tribunal habría incurrido en una indebida interpretación del pliego de condiciones, pues como fue plenamente decantado por el *a quo* y abordado por la Subsección, la operación matemática exigida correspondía a un cálculo aritmético básico que no generaba ambigüedad en su ejecución, y cuyo paso a paso fue aplicado de manera irrestricta por el MINTIC. En efecto, el tenor expreso del numeral 9.9.2.1, literal “d”, demuestra que el redondeo debía aplicarse sobre el resultado final del límite inferior, y no sobre la medida de tendencia central, garantizando así precisión, uniformidad y transparencia en el proceso de evaluación. En ese orden, la decisión adoptada por el *a quo* se ajustó a la interpretación correcta del pliego y no transgredió los principios de transparencia ni de selección objetiva.
134. Así las cosas, tampoco se advierte por parte de la Sala un yerro en la valoración probatoria realizada por el Tribunal. Como se explicó, la decisión de primera instancia se fundamentó en un acervo probatorio que incluyó dictámenes técnicos, conceptos especializados y testimonios, todos apreciados conforme lo dictamina la Ley. De este modo, no se configura la alegada omisión en la motivación del fallo, ni un análisis probatorio insuficiente, pues la decisión se soportó en pruebas idóneas y pertinentes que conducen a reafirmar la



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

interpretación efectuada por el *a quo* al pliego de condiciones de la licitación pública n.º MTIC-LP-01-2019, lo cual conduce a despachar de manera desfavorable este punto de la apelación.

Respecto del reproche de la condena en costas impuestas en primera instancia

135. El otro frente de la impugnación cuestionó que las costas decretadas por el Tribunal de primera instancia desconocieron lo dispuesto en los artículos 365 y 366 de la Ley 1564 de 2012; según adujo la censora se realizó una aplicación automática de los parámetros fijados por la Corte Suprema de Justicia, a pesar de que la disposición normativa ha sido clara al establecer que solo había lugar a imponerlas cuando se pruebe que se causaron y en la medida de su comprobación, siempre que hubieran sido útiles y correspondieran a actuaciones autorizadas por la ley. Agregó que *“[n]o solamente se echa de menos la evidencia sobre la causación de unas costas en una cifra tan escandalosa como la que fue mencionada en la parte resolutive, sino que resulta claramente desproporcionada”*.

136. De entrada, se advierte que dicho cargo no se encuentra llamado a prosperar en virtud de la posición de la Sala⁷⁸, por los siguientes motivos:

137. Conforme a la remisión contenida en el inciso primero del artículo 188 del CPACA⁷⁹, y en atención a lo dispuesto en los numerales 1 y 8 del artículo 365 del CGP, por regla general, el *“régimen [...] para la condena en costas es objetivo”*⁸⁰.

138. En cuanto a las agencias en derecho, el artículo 366 del CGP dispone que, para fijar este componente de las costas procesales, además de aplicar las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura, el operador debe tener en cuenta *“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”*⁸¹, sin que pueda excederse del máximo de dichas tarifas.

⁷⁸ Empero, el magistrado ponente estima que, para condenar en costas a la demandante (no así a la demandada vencida), podría acudirse a un criterio subjetivo, en aplicación del mandato incorporado -con la Ley 2080 de 2021- en el artículo 188 del CPACA, conforme al cual en todos los casos (salvo en litigios relacionados con grave violación de derechos humanos, donde no procede, o en las actuaciones gobernadas con reglas especiales, como en recursos extraordinarios) corresponde comprobarse si la demanda careció manifiestamente de fundamento legal. Sin embargo, también reconoce que no es una interpretación pacífica, por lo que -hasta tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no unifique la subregla- acogerá la actual posición mayoritaria de la Sección Tercera, que se inclina por mantener la aplicación del elemento objetivo.

⁷⁹ Cuyo tenor literal dispone: *“ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. 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 [Código General del Proceso]”*.

⁸⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 30 de agosto de 2024. Rad. 25000-23-36-000-2013-01387-02 (61597). C.P. María Adriana Marín.

⁸¹ Artículo 366, literal 4 del CGP. Su tenor literal corresponde a: *“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 exceder el máximo de dichas tarifas”*.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

139. Por otra parte, la misma disposición legal, en el numeral quinto, determina que *“la liquidación de las expensas y el monto de las agencias en derecho solo podrán controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas”*⁸².
140. Con todo, en el caso *sub judice* se observa, de un lado, que las pretensiones promovidas por la demandante fueron imprósperas, y de otro, que la parte demandada intervino activamente en el proceso, en tanto que, contestó la demanda, propuso excepciones y alegó de conclusión, de manera que, bajo el criterio de la Subsección, la causación de las agencias en derecho se encuentra acreditada. Esa circunstancia, a voces de lo dispuesto en los numerales 1 y 8 del artículo 365 del CGP, exigía condenar a dicha parte al pago de las costas, como en efecto fue dispuesto por el *a quo*.
141. De otra parte, en lo que toca a la proporcionalidad de la tasación de las agencias en derecho, la Sala observa que el *a quo* aplicó adecuadamente el Acuerdo No. PSAA 10554 de 2016, en cuyo artículo 5, numeral 1, se estableció como rango para dicho concepto, en primera instancia y para los asuntos de mayor cuantía *“entre el 3% y el 7.5% de lo pedido”*, y el Tribunal estableció el valor del rubro en comento en el 3% de lo pretendido; bajo dicho entendimiento, la fijación de las agencias en derecho se ajustó a los límites de proporcionalidad fijados por el Consejo Superior de la Judicatura.
142. En consecuencia, el reproche formulado por la parte apelante en relación con la causación y el monto de la condena en costas en primera instancia deviene improcedente, y se reitera que, según lo dispuesto en el artículo 366, numeral 5°, CGP, las controversias referidas a la liquidación de las expensas y el monto de las agencias en derecho deben ventilarse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas, mas no a través del recurso de apelación contra la sentencia. En esa medida, la censura no está llamada a prosperar.
143. En concordancia con lo anterior, resulta inane referirse a los demás cargos reprochados por la censora en torno a este punto, pues su estudio dependía estrictamente de la prosperidad de los que fueron objeto de análisis.

Condena en costas de segunda instancia.

144. De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del CPACA, la liquidación y ejecución de la condena en costas se sujetará a las reglas del Código de Procedimiento Civil, actualmente CGP. Según lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 365 *ibidem*⁸³, la Sala condenará en costas en esta

⁸² Criterio iterado por la Sala. Ver Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 26 de septiembre de 2025. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Rad: 05001-23-33-000-2016-01968-01 (72.722)

⁸³ 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, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código”.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

instancia a la parte demandante, pues su recurso se resolvió de manera desfavorable.

145. El numeral 8 del artículo 365 de la norma referida dispone que *“solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”*. El pleito de la referencia corresponde a una nulidad y restablecimiento del derecho que implicó que la entidad demandada y el tercero interesado tuvieran que designar y sufragar abogados que ejercieran la defensa judicial de sus intereses, gestión que genera agencias en derecho incluso por la sola vigilancia del proceso y aun en el evento de que se tratara de apoderados vinculados a su planta de personal⁸⁴.
146. En el presente asunto, las agencias en derecho se fijan con observancia de las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016⁸⁵ en consideración a la fecha de presentación de la demanda. Para esta instancia se fija como agencias en derecho a cargo de la parte demandante y el tercero interviniente un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la ejecutoria de esta sentencia, en partes iguales.
147. Ante esta definición, se impone la liquidación de las costas de manera concentrada por parte del Tribunal de origen, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso⁸⁶.
148. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 12 de julio de 2024, por el

⁸⁴ Sobre las labores de vigilancia del proceso como criterio suficiente para fijar agencias en derecho se pueden consultar, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencias del 19 de febrero de 2021, exp. 64.401, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, 19 de marzo de 2021, exp. 68.836, C.P. María Adriana Marín; del 17 de junio de 2022, exp. 67.178, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico; del 21 de noviembre de 2022, exp. 68.941, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico y del 3 de febrero de 2023, exp. 69.319, auto de 9 de abril de 2021, C.P. María Adriana Marín, exp: 64.150 y auto de 19 de marzo de 2021, C.P. José Roberto Sáchica Méndez, exp: 65.193. De acuerdo con lo consignado en los numerales 3 y 4 del artículo 366 del CGP, la fijación de agencias en derecho no se afecta en el evento en el que la parte haya litigado, incluso, a nombre propio -sin apoderado judicial-, pues aún en ese caso tiene derecho a que se fije el monto de las agencias para retribuir su actuación. Por lo anterior, si la parte que actuó a nombre propio tiene derecho a que se le fijen agencias en derecho a su favor, a pesar de que no incurrió en el pago de honorarios de un apoderado judicial que lo representara, igual razonamiento debe hacerse extensivo a los eventos en los que un sujeto procesal actúa a través de un profesional del derecho que hace parte de su planta de personal, pues el hecho de que no se hayan realizado pagos adicionales a su salario no enerva la causación de las agencias en derecho como componente de la condena en costas. Al respecto, ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 17 de febrero de 2023, exp: 68.199

⁸⁵ 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.”*

⁸⁶ A cuyo tenor: *“Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (...)”*.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 25000233600020200032902 (72.351)
Demandante: Central Comercializadora de Internet SAS
Demandada: Nación –Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de la segunda instancia a la demandante, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal *a quo*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso. Como agencias en derecho en la segunda instancia, se fija la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la ejecutoria de esta providencia y a favor del MINTIC y. Co Internet SAS, en partes iguales.

TERCERO: DEVOLVER, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link.

<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador> Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF