



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B**

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 22 de mayo de 2026

Radicación: 11001-03-26-000-2022-00038-00 (68025)
Demandante: Veeduría Recursos Sagrados
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte
Referencia: Nulidad

Temas: potestad reglamentaria y reserva de ley – autonomía de la voluntad – principio de conservación del derecho.

Síntesis del caso: la demandante solicitó la declaratoria de nulidad del pliego de condiciones y la Licitación Pública, pues se expidió una adenda de manera extemporánea. El demandante invocó las causales de infracción de las normas en que debía fundarse, haber sido expedido de forma irregular, mediante falsa motivación y con abuso de poder.

Decide la Sala, en única instancia, la demanda de nulidad interpuesta en contra del Pliego de Condiciones de la Licitación Pública LP-020-2021, la Resolución 20223040000495 y la Licitación Pública LP-020-2021.¹

Contenido: 1. Antecedentes – 2. Consideraciones – 3. Decisión

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Las demandas y el concepto de la violación – 1.2. Contestación de la demanda y trámite del proceso

1.1. La demanda y el concepto de la violación

1. La Veeduría Recursos Sagrados presentó **demanda²**, en ejercicio del medio de control de **nulidad**, en contra del Pliego de Condiciones de la Licitación Pública LP-020-2021 y la Resolución 20223040000495 “*por la cual se sane[ó] un vicio de forma dentro del proceso de licitación pública*”, así como, en palabras de la demandante, la nulidad de la Licitación Pública LP-020-2021. El proceso tenía por objeto la adjudicación de un contrato de concesión para administrar, operar, mantener, y explotar el Registro Único Nacional de Tránsito.

2. Como concepto de la violación³, la parte actora sostuvo en síntesis lo siguiente:

¹ El Consejo de Estado es **competente** para conocer, en única instancia, de los asuntos en los que se debata la nulidad de actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 y el numeral 1 del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

² El 26 de enero de 2022.

³ Samai, índice 2.

3. 1) Las modificaciones al pliego de condiciones deben hacerse mediante adendas y, de conformidad con lo normado por el Decreto 1082 de 2015, y el artículo 30, numeral 5, de la Ley 80 de 1993 con 3 días de anticipación al cierre del proceso de selección.

4. 2) El cierre del proceso estaba previsto para el 6 de enero de 2022 a las 3 pm. El 5 de enero a las 6:33 pm se expidió la Resolución 20223040000495 de 5 de enero de 2022 “[p]or la cual se sanea un vicio de forma dentro del proceso de licitación pública N.º LP-020 DE 2021 y se suspende el proceso”. Esa resolución indicó, en su artículo primero, que se saneaba “el yerro de transcripción que se presentó en la Adenda No. 6 del proceso (...) en el sentido de precisar que el amparo de Calidad del Servicio (...) no incluye la cobertura de multas o la cláusula penal, por cuanto estas coberturas corresponden al Amparo de Cumplimiento”. En el artículo segundo de esa Resolución se suspendió el proceso de licitación pública por el término de 5 días hábiles. En el artículo 3 se estableció el nuevo cronograma con fundamento en la suspensión señalada en el artículo 2 de ese Acto.

5. 3) En consecuencia, la modificación al pliego de condiciones introducida mediante la Resolución de 5 de enero de 2022 “por la cual se sane[ó] un vicio de forma dentro del proceso de licitación pública”, cuando faltaban menos de 24 horas para el cierre del plazo para presentar propuestas, modificó de manera extemporánea e ilegal el pliego de condiciones. Las causales de nulidad invocadas fueron la infracción de las normas en que debía fundarse, haber sido expedido de forma irregular, mediante falsa motivación y con desviación de las atribuciones propias de quien las profirió.

1.2. Contestación de la demanda y trámite del proceso

6. El Ministerio del Transporte **contestó la demanda**⁴ y se opuso a la prosperidad de las pretensiones. La entidad señaló que la Resolución 20223040000495, (se transcribe) “por la cual se saneo un vicio de forma dentro del proceso de licitación pública”, no fue, ni hizo las veces de una Adenda, pues (se transcribe) “su motivación y finalidad fue sanear un yerro de forma de la adenda No. 6 puesto que por un yerro de carácter formal, como fue la duplicidad, involuntaria, del texto del amparo de cumplimiento, dentro del amparo de la garantía única, situación que generaba confusión para la emisión de las pólizas de amparo, pero que en ningún momento alteró la sustancia misma del objeto de la licitación ni tampoco favoreció o afectó a ningún eventual proponente en particular”.

7. Sobre este asunto explicó que el amparo de calidad no estaba llamado a cubrir las multas o cláusulas penales, pues estos conceptos debían ser cubiertos por el amparo de cumplimiento. En esa medida, la exigencia que se hizo en la Adenda 6 para que las multas y la cláusula penal se cubrieran en el amparo de calidad se trató de un yerro corregido mediante la Resolución demandada.

⁴ Samai, índice 26.

8. El Ministerio señaló que procedió habida consideración de las observaciones de eventuales proponentes ante la evidencia del yerro en que había incurrido; esto es, la duplicidad de textos tanto en el amparo de cumplimiento como en el amparo de calidad.

9. Al respecto, el Ministerio recordó que las entidades estatales pueden corregir errores formales y sanear vicios de conformidad con lo preceptuado en los artículos 49 de la Ley 80 de 1993, y 45 de la Ley 1437 de 2011.

10. De igual manera, se puso de presente en la contestación que, debido al error, las aseguradoras no expedirían las garantías en la forma errada en que había sido exigido en la adenda 6, debido al error.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Análisis sustantivo. 2.2. Sobre la condena en costas

2.1. Análisis sustantivo

11. Como asunto preliminar se aclara que las pretensiones están dirigidas a la anulación del Pliego definitivo de condiciones, la Resolución 20223040000495, y la Licitación Pública LP-020-2021. No obstante, la Licitación Pública LP-020-2021 no es un acto administrativo, se trata de un procedimiento administrativo en el que se materializa una modalidad de selección prevista en la Ley. En ese orden de ideas, por resultar improcedente, se negarán las pretensiones de nulidad dirigidas en contra de la Licitación Pública como procedimiento. Adicionalmente, los cargos del demandante únicamente sustentan la vulneración del ordenamiento jurídico superior ocurrido como consecuencia de la expedición de la Resolución 20223040000495. Por lo tanto, se negarán las pretensiones de nulidad dirigidas contra el Pliego de Condiciones.

12. Así, corresponde a la Sala decidir si la Resolución 20223040000495, expedida por la Nación-Ministerio de Transporte, *“por la cual se sana un vicio de forma dentro del proceso de licitación pública N° LP-020 de 2021 y se suspende el proceso”*, es nula por infringir las normas en que debía fundarse, por haber sido expedida en forma irregular, mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones de quien la profirió, por contener una adenda expedida por fuera de los límites temporales establecidos en el artículo 30, numeral 5, de la Ley 80 de 1993, y el artículo 2.2.1.1.2.2.1. del Decreto 1082 de 2015. Para lo anterior, resulta necesario determinar si el contenido de la Resolución es una modificación del pliego o una aclaración de ese acto administrativo que podía ser realizada en ejercicio de las facultades de saneamiento y corrección que les otorga el ordenamiento a las entidades estatales.

13. La Sala, habida consideración de los cargos de nulidad y el concepto de la violación, accederá a las pretensiones contra los actos acusados.

14. El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, particularmente el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, permite, de manera restringida, la expedición de adendas. Sobre el particular el inciso segundo del numeral 5 del artículo citado prescribe que (se transcribe) *“no podrán expedirse adendas dentro de los tres (3) días anteriores en que se tiene previsto el cierre del proceso de selección, ni siquiera para extender el término del mismo”*.

15. Por otra parte, el artículo 49 de la Ley 80 de 1993 señala (se transcribe): *“[a]nte la ocurrencia de vicios que no constituyan causales de nulidad y cuando las necesidades del servicio lo exijan o las reglas de la buena administración lo aconsejen, el jefe o representante legal de la entidad, en acto motivado, podrá sanear el correspondiente vicio”*. Igualmente, tal y como lo puso de presente la entidad demandada, el artículo 45 del CPACA les permite a las entidades la corrección de errores *“simplemente formales”* y advierte que *“la corrección [no] dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión”*.

16. A la luz de lo anterior, las entidades cuentan con la posibilidad de modificar los pliegos de condiciones, a través de adendas, y de sanear vicios y corregir actos, incluidos los actos proferidos en el contexto de procedimientos de selección de contratistas. Para resolver el problema jurídico que se planteó en la demanda, la Sala debe delimitar una y otra facultad; esto es, distinguir la facultad de modificar el pliego de condiciones de la facultad de corregir errores formales y sanear los vicios de procedimiento y de forma.

17. Para empezar, se reitera, las entidades estatales pueden modificar los pliegos de condiciones a través de adendas, tal y como lo señalan los artículos 30 numeral 5 de la Ley 80 de 1993 y 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015. Sin embargo, tal facultad tiene límites temporales y materiales.

18. El límite temporal, para el caso de la licitación pública, consiste en que no puede modificarse el pliego de condiciones dentro de los 3 días anteriores a lo previsto para el cierre del proceso de selección, ni siquiera para extender el término.

19. Los límites materiales, en resumen, implican la prohibición de modificar aspectos sustanciales del pliego de condiciones. Dentro de tales aspectos se ha entendido que se encuentran comprendidos, por ejemplo, el objeto del contrato y las reglas fundamentales de la competencia.⁵ Sin embargo, la jurisprudencia ha sido clara en indicar que los casos (se transcribe) *“no pasan de ser ilustrativos, pues una determinación de tal envergadura incluso puede cobijar situaciones distintas a las que quedaron descritas, por lo cual para arribar a tal conclusión será indispensable realizar en cada caso un análisis que deberá abordarse a la luz de las circunstancias y particularidades que lo*

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 30 de abril de 2012, Exp. 21571; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 29 de julio de 2013, Exp. 24271.

rodeen, sin que sea posible anticipar un listado detallado o taxativo de tales aspectos".⁶

20. Según lo sostenido por la jurisprudencia del Consejo de Estado, no existe una lista taxativa, exclusiva, ni una regla absoluta de intangibilidad del pliego de condiciones, sino una regla abierta que prohíbe modificar aspectos sustanciales del pliego. El carácter sustancial de un elemento del pliego debe analizarse en cada caso y habida consideración de las circunstancias y particularidades que tenga, y, en cualquier caso, con miras a que no se altere la competencia, no se afecten oferentes o potenciales oferentes, ni las finalidades de la entidad estatal contratante.

21. De otro lado, la facultad de hacer correcciones formales en los actos y sanear los vicios de procedimiento y de forma es una facultad que tiene como límite, precisamente, la modificación de un acto o del procedimiento. Tal y como lo señala el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, la corrección no puede dar lugar a "cambios en el sentido material de la decisión". Y, de conformidad con el ordenamiento jurídico, tampoco pueden realizarse cambios en las reglas del procedimiento de selección, o del pliego de condiciones, a propósito de la facultad de saneamiento prevista en el artículo 49 de la Ley 80 de 1993.

22. En el caso, está demostrado y las partes no discuten que la Resolución 20223040000495 fue expedida cuando ya se había vencido el plazo para realizar adendas; esto es, para modificar válidamente el pliego de condiciones. Lo anterior, pues el cierre para la presentación de ofertas estaba previsto para el 6 de enero de 2022, y la Resolución demandada fue expedida el 5 de enero de 2022. En ese orden de ideas, la entidad solamente contaba con la facultad para corregir errores formales y sanear vicios de procedimiento y de forma, en la medida en que la ley permite ejercer tal facultad en cualquier tiempo.

23. Para el estudio de los cargos, se dividirá el análisis de la suspensión del procedimiento (i), y el saneamiento para precisar que el amparo de calidad no incluía ciertas coberturas (ii).

24. (i) En relación con la suspensión del procedimiento, se observa en el acto que en el artículo segundo se decidió (se transcribe) "suspender el Proceso de Licitación Pública N° LP-020 de 2021 por el término de cinco (05) días hábiles contados a partir de la fecha de la publicación en la plataforma del SECOP la presente resolución, esto es, 05 de enero de 2022 y hasta el 12 de enero de 2022". En el artículo tercero se indicó que una vez terminada la suspensión, el proceso se entendía reanudado y que, "[c]omo consecuencia de lo anterior, se adopta como nuevo cronograma del proceso de selección para las etapas siguientes, las fechas que se indican a continuación" (se inserta la tabla parcialmente):

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 16 de septiembre de 2013, Exp. 30571.

Radicación: 11001-03-26-000-2022-00038-00 (68025)
 Demandante: Veeduría Recursos Sagrados
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte
 Referencia: nulidad
 Decisión: acceder a las pretensiones

ACTIVIDAD	FECHA	LUGAR
Fecha de Cierre y Audiencia Inicial.	13 de enero de 2022 3.00 p.m.	SECOP II La hora oficial será controlada por la plataforma del SECOP II. La Audiencia Inicial se llevará a cabo a través del aplicativo Microsoft TEAMS. El enlace se publicará previo a la realización de la misma. Los veedores ciudadanos, antes de control y Oferentes deberán conectarse a través del enlace que será publicado para tal fin.
Publicación del acta de la Audiencia Inicial.	14 de enero de 2022	SECOP II
Evaluación de las Ofertas.	Hasta el 1 de febrero de 2022	Ministerio de Transporte
Publicación del informe de evaluación preliminar y solicitud de subsanaciones.	1 de febrero de 2022	SECOP II
Presentación de observaciones al informe de evaluación preliminar y respuesta a la solicitud de	8 de febrero de 2022	SECOP II

25. Por su parte, el cronograma del pliego de condiciones –antes de la modificación introducida con la Resolución– indicaba lo siguiente:

Fecha de Cierre y Audiencia Inicial.	6 de enero de 2022 3:00 p.m.	SECOP II La hora oficial será controlada por la plataforma del SECOP II. La Audiencia Inicial se llevará a cabo a través del aplicativo Microsoft TEAMS. El enlace se publicará previo a la realización de la misma. Los veedores ciudadanos, antes de control y Oferentes deberán conectarse a través del enlace que será publicado para tal fin.
Publicación del acta de la Audiencia Inicial.	11 de enero de 2022	SECOP II
Evaluación de las Ofertas.	Hasta el 1 de febrero de 2022	Ministerio de Transporte
Publicación del informe de evaluación preliminar y solicitud de subsanaciones.	1 de febrero de 2022	SECOP II

26. Para la Sala, la suspensión del proceso de licitación y la existencia de un nuevo cronograma, con un nuevo plazo de presentación de las propuestas, constituye una modificación del pliego que no puede considerarse una simple corrección formal o el desarrollo de la facultad de sanear el proceso. Sobre este asunto, resulta indispensable indicar que el numeral 5 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 expresamente prohíbe expedir adendas dentro de los 3 días anteriores al cierre y esto no puede hacerse “*ni siquiera para extender el término*” del proceso de selección. En el caso, la suspensión y el nuevo cronograma implicaron una modificación del pliego que materialmente constituye una adenda mediante la cual se extendió el término del proceso de selección en contra de lo expresamente prohibido por la ley.

27. En ese orden de ideas, se declarará la nulidad de los artículos segundo y tercero de la Resolución demandada, pues el acto fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse.

28. (ii) En relación con el saneamiento por el error en la transcripción de las garantías incluidas en el amparo de calidad del servicio, la Sala no tiene motivos para dudar que la cobertura de multas o de la cláusula penal se incorporaron en la adenda 6 como parte del amparo de Calidad del Servicio como consecuencia de un error, como lo tilda el Ministerio, “involuntario”. Tampoco tiene motivos para dudar de que la finalidad del acto demandado fue corregir tal error, restaurar la voluntad original del pliego y lograr la adjudicación del contrato en debida forma. Sin embargo, materialmente el “saneamiento” del error implicó que bajo la vigencia de la Adenda 6, el Amparo de Calidad del Servicio tenía unas exigencias que, aunque no se requirieron de manera intencional, estuvieron vigentes hasta el “saneamiento”; materialmente una modificación del pliego, realizado por la Resolución 20223040000495. Aun cuando la intención fuese corregir un error, la actuación representó una modificación del pliego que generó un cambio material en el sentido de la decisión.

29. La Sala no desconoce las dificultades prácticas que puede traer la rigidez de ciertas reglas legales en materia de contratación estatal y la dificultad de conjugar el principio de eficacia del actuar de la administración con la inflexibilidad y severidad de algunas normas. Sin embargo, el juez no puede sustraerse de los mandatos normativos vigentes, ni sustituir con criterios de conveniencia lo que el legislador ha dispuesto con carácter obligatorio. Por todo lo señalado, se accederá a la nulidad de la Resolución 20223040000495.

30. Debido a que prosperó el cargo de nulidad por infracción de las normas en las cuales el acto debía fundarse no se estudiarán las restantes causales de nulidad propuestas por la parte demandante.

2.2. De la condena en costas

31. La Sala se abstendrá de condenar en costas de conformidad con lo preceptuado por el artículo 188 del CPACA, pues se trató de un proceso de nulidad de un acto administrativo general presentado por una veeduría en el cual se ventiló un interés público.

3. DECISIÓN

32. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

Radicación: 11001-03-26-000-2022-00038-00 (68025)
Demandante: Veeduría Recursos Sagrados
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte
Referencia: nulidad
Decisión: acceder a las pretensiones

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la Resolución 20223040000495 de 5 de enero de 2022, proferida por la Nación-Ministerio de Transporte.

SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

Por Secretaría, una vez ejecutoriado este proveído, **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Electrónicamente

FREDY IBARRA MARTÍNEZ

Presidente de la Subsección

Firmado Electrónicamente

ALBERTO MONTAÑA PLATA

Magistrado

Firmado Electrónicamente

DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA

Magistrado