COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.

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

Consejera ponente: ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

Bogotá, D. C., siete (7) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

Radicación: 25000-23-26-000-2010-00144-01 (63086)
Demandante: Sociedad Inare Ltda. y otros[1]
Demandada: Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. -TRANSMILENIO-
Asunto: Nulidad y restablecimiento y controversias contractuales

Temas: *Oportunidad para formular las pretensiones económicas derivadas de la acumulación de la nulidad del acto de adjudicación y la nulidad absoluta del contrato respectivo, en vigencia del artículo 87 del Código Contencioso Administrativo (CCA), modificado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998. En el marco de una licitación pública, la experiencia general y específica como requisitos habilitantes y puntuables. Inconsistencias en las certificaciones y sus consecuencias jurídicas.*

1. La Sala resuelve los recursos de apelación interpuestos por las partes en contra de la sentencia del 18 de abril de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, por medio de la cual se declaró la nulidad de los actos administrativos demandados y se negaron las demás pretensiones –en particular, las de restablecimiento por caducidad–.

SÍNTESIS

2. La sentencia de primera instancia será revocada parcialmente[2], en tanto no hay caducidad de la pretensión económica formulada en la demanda. Los vicios de las certificaciones de la experiencia sustentan la nulidad del acto de adjudicación. Se demostró que la actora tenía la mejor propuesta y demostró la utilidad esperada como perjuicio.

ANTECEDENTES

La demanda y sus pretensiones[3]

3. El 16 de marzo de 2010[4], la sociedad Inare Ltda. y los señores Luis Gabriel Nieto García y Orlando Fajardo Castillo, como integrantes del consorcio 2MX

[1] La adjudicación recayó sobre el consorcio Konidol-Hombresolo, integrado por Konidol S.A., Hombre Solo S.A., Hernando Lancheros y María Elena Gutiérrez, quienes fueron vinculados al proceso como litisconsorte necesario por parte del *a quo*.
[2] La parte actora pretende que se declare la nulidad de la resolución n.° 486 del 27 de noviembre de 2009, por medio de la cual Transmilenio S.A. adjudicó la licitación pública n.° 002 para contratar las obras de mantenimiento de la infraestructura del sistema de transporte masivo de pasajeros de la ciudad de Bogotá D.C. En consecuencia, solicitó la nulidad absoluta del contrato correspondiente y la indemnización de perjuicios. Lo anterior comoquiera que el proponente elegido no acreditó la experiencia exigida, razón por la cual debió ser rechazado o, en su defecto, disminuido el puntaje que se le asignó. Por consiguiente, la propuesta del consorcio 2MX Mantenimiento, conformado por los demandantes, debió ser la adjudicataria.
[3] La demanda fue reformada en el sentido de precisar que la acción ejercida correspondía a la del artículo 87 del C.C.A. y, además, sustituir el acápite original de dictámenes periciales, con el fin de adicionar unos nuevos (fls. 1 y 2, c. 8). Mediante providencia del 9 de octubre de 2013 se admitió la anterior actuación (fls. 336 y 337, c. ppal, 1ª instancia).

[4] Fls. 9 a 20, c. ppal, 1ª instancia.

Mantenimiento –en adelante la parte actora– demandaron, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. –en lo que sigue Transmilenio o la parte demandada–, para que se declare la nulidad de la Resolución n.° 486 de 27 de noviembre de 2009, que adjudicó el contrato al consorcio Hombresolo-Konidol; la nulidad absoluta del contrato derivado del referido acto administrativo suscrito entre el último y TRANSMILENIO S.A.; y se concede al demandado al pago de los perjuicios causados[5].

Los hechos[6]

4. El 9 de septiembre de 2009, mediante la resolución n.° 300, Transmilenio abrió la licitación pública n.° 002 para contratar las obras de mantenimiento de la infraestructura del sistema de transporte masivo de pasajeros de la ciudad de Bogotá D.C.

5. Dentro del plazo respectivo se presentaron las ofertas de los consorcios Konidol-Hombresolo, 2MX Mantenimiento, JHD y Mantenimiento Transmilenio 2010-01-30 y la unión temporal Ivegas 4.

6. En la audiencia de adjudicación llevada a cabo los días 24, 26 y 27 de noviembre de 2009, mediante resolución n.° 486 de la última fecha, fue seleccionada la propuesta del consorcio Konidol-Hombresolo con una calificación de 985,36, mientras que en segundo lugar se ubicó 2MX Mantenimiento, con 978,21 puntos.

7. El 24 de diciembre de 2009, Transmilenio y el consorcio seleccionado celebraron el contrato n.° 259-09.

Concepto de la violación[7]

8. El director del proyecto y el ingeniero residente no cumplieron las exigencias de experiencia y, por consiguiente, debió eliminarse la propuesta del Hombresolo Konikol o, en su defecto, reducirse los puntos respectivos. En cualquiera de esos escenarios, la adjudicataria debió ser la propuesta de la agrupación de los actores.

9. El numeral 3.3.2 del pliego, modificado por la Adenda n.° 2, exigió al director del proyecto una experiencia general de doce años contados desde la matrícula profesional y una específica de tres años en mantenimiento de plantas industriales, de infraestructura de sistemas de transporte o de infraestructura similar; para el ingeniero residente, exigió cinco años de experiencia general y dos de específica. Según el numeral 5.3.2, modificado por la Adenda n.° 4, la experiencia específica adicional del director se calificaba con 8 puntos por año, hasta un máximo de 80.

10. La experiencia del director del proyecto, señor Ciro Parra Muñoz, se acreditó con dos certificaciones expedidas por Konidol S.A., integrante del consorcio adjudicatario y, a la vez, contratista de Ecopetrol. La primera expedida por Konidol, relacionó una experiencia entre el 11 de noviembre de 1991 y el 28 de mayo de 2006, en contratos con Ecopetrol y Argosy Energy, cuyo objeto, según la demanda, no correspondía al exigido para la experiencia específica.

[5] Fl. 10, c. ppal, 1ª instancia.
[6] Fls. 10 a 15, c. ppal, 1ª instancia.
[7] Fls. 12 a 16, c. ppal, 1ª instancia.

11. En la segunda se indicó que el profesional prestó sus servicios entre el 5 de julio de 2006 y el 5 de octubre de 2009, en el marco de un contrato con Ecopetrol que, según lo observó la actora, sólo inició en enero de 2007, pues el contratista Llanos Caribe –del que hacía parte Konidol– se había constituido apenas el 16 de noviembre de 2006. Requerido por Transmilenio, el consorcio explicó, de manera extemporánea, que la fecha correspondía a la apertura del proceso de selección del contrato con Ecopetrol.

12. En cuanto al ingeniero residente, en la certificación expedida por la unión temporal Hombresolo y Arkopus se indicó que el señor Carlos René Bautista Cárdenas laboró para esa agrupación entre el 12 de julio de 2005 y el 30 de septiembre de 2007, en las instalaciones de Telecom Villavicencio. Sin embargo, el formulario n.° 4 de la propuesta, referido a la capacidad residual de Hombresolo S.A., no mencionó dicho contrato, y el profesional no tuvo ninguna relación contractual con las empresas allí referidas, irregularidades que fueron advertidas a la demandada, pero ignoradas.

13. Para la parte actora, estas inconsistencias configuraban la causal de rechazo del numeral 5.4.3 del pliego, aplicable cuando existían inconsistencias o inconformidades entre la información aportada y lo verificado por Transmilenio, lo que, en últimas, debía traducirse en la reducción de los puntos otorgados al proponente elegido por dichos profesionales.

Contestaciones de la demanda

14. Transmilenio sostuvo que el documento en el que Konidol S.A. certificó que el señor Ciro Parra Muñoz trabajó para ella desde el 5 de julio de 2006 —cuando el contrato con Ecopetrol aún no se había firmado— debía interpretarse en el sentido de que el profesional estuvo vinculado con la firmante desde esa fecha, y que la respuesta al requerimiento formulado por Transmilenio al consorcio adjudicatario fue oportuna, si se contaba la fecha en que efectivamente la recibió.

15. En relación con la otra certificación del señor Parra Muñoz, señaló que en la demanda no se explicó por qué no cumplía las actividades exigidas ni se aportaron pruebas de su invalidez, razón por la cual el comité evaluador la tuvo en cuenta.

16. Sobre el señor Bautista Cárdenas, sostuvo que referir un contrato no vigente no era causal de rechazo ni exigía su inclusión en la experiencia residual, y que, según la respuesta del consorcio adjudicatario a la observación, el profesional hacía parte de su planta de personal con independencia de si ejecutaba o no contratos para Telecom.

17. En cuanto a los perjuicios, ante la falta de pruebas para estructurar los elementos del daño, tampoco era posible acceder a su reconocimiento. Se reservó la posibilidad de cuestionar los peritajes que se aportaran .

18. Los señores Hernando Lancheros, María Elena Gutiérrez, Konidol S.A. y Hombresolo S.A., en su contestación[8] y como adjudicatarios, afirmaron que las certificaciones cuestionadas se ajustaron plenamente a los pliegos. A su juicio, se les debió citar al trámite conciliatorio y dicha omisión constituía el incumplimiento

[8] Fls. 175 a 181, 291 a 297, c. ppal, 1ª instancia.

de ese requisito de procedibilidad[9]. Propusieron la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, en la medida que en nada afectaba su situación jurídica y económica. Finalmente, dada su inexistencia como personas jurídicas, no podían ser centro de imputación jurídica.

Sentencia apelada

19. En la sentencia del 18 de abril de 2018, el *a quo* decidió declarar la nulidad de la resolución n.° 486 del 27 de noviembre de 2009 y del contrato n.° 255 del 24 de diciembre siguiente y negó las demás pretensiones porque las pretensiones de restablecimiento fueron extemporáneas[10].

20. Sobre la caducidad[11] de la pretensión indemnizatoria, precisó que el presente asunto era de legalidad y resultaba improcedente el requisito de conciliación extrajudicial. Explicó que, adjudicado el proceso de selección en audiencia del 27 de noviembre de 2009, el término de treinta días, establecido en el artículo 87 del CCA, iniciaba a correr desde el primer día hábil, esto es el 30 siguiente hasta el 14 de enero de 2010. Por lo tanto, la demanda presentada el 16 de marzo siguiente fue extemporánea respecto de la oportunidad para pedir reclamaciones económicas. Incluso, de ser exigible la conciliación, como esta se intentó el 2 de febrero de 2010, es claro que no interrumpió dicho cómputo.

21. El tiempo consignado en una de las certificaciones del señor Ciro Parra Muñoz, director del proyecto, debió contarse desde el inicio efectivo del contrato con Ecopetrol y no antes, en la medida que desde este momento se adquirió la experiencia específica exigida, tal como también lo concluyó el perito Germán Darío Gómez. Computado el tiempo a partir del 7 de enero de 2008 (sic) debían reducirse 13 puntos de la calificación del proponente adjudicatario, sin explicar dicho ejercicio.

22. Los demás documentos del director del proyecto tenían relación directa con el objeto del proceso de selección, en tanto las explicaciones rendidas por la citada empresa de hidrocarburos no permitían desvirtuar lo en ellas expresado, porque se limitaron a una información restringida a sus bases de datos.

23. En punto del ingeniero residente Carlos René Bautista Cárdenas, encontró que la unión temporal Hombresolo y Arkopus, que suscribió la certificación de experiencia, aceptó que la referida persona no laboró para Telecom Villavicencio, sino que lo hizo para ella. A su vez, la empresa telecomunicaciones informó que el referido señor estuvo en su planta de personal, pero para una fecha posterior a la contenida en el documento cuestionado. Estas inconsistencias también fueron advertidas por el perito. Con base en lo expuesto, se consideró que, en este *ítem,* se debía reducir la calificación del proponente elegido en 4.3 puntos, sin más explicaciones.

---

[9] En auto del 27 de octubre de 2010, el Tribunal negó el recurso de reposición interpuesto en contra del auto admisorio, entre otros, porque no se citó al trámite de conciliación al litisconsorte necesario (fls. 147 a 150, c. ppal, 1ª instancia).

[10] Fls. 699 rev. y 700, c. ppal, 2ª instancia.

[11] Precisa aclarar que el *a quo,* en el numeral tercero de la parte resolutiva, se limitó a decir que se negaban las demás pretensiones de conformidad con la parte considerativa. Así, se entendería que remitió a la parte motiva en la que se explicó que había caducidad.

24. Esas reducciones variaban el orden de elegibilidad. En el primer lugar quedó el consorcio actor, 2MX Mantenimiento, con 978,21 puntos, mientras que el adjudicatario pasaba al tercer lugar, con una calificación de 968,06.

25. Por lo tanto, declaró la nulidad de la resolución n.° 486 del 27 de noviembre de 2009, del contrato derivado de la misma y negó las pretensiones de restablecimiento, comoquiera que estaban caducadas.

Recursos de apelación

26. La parte actora cuestionó la declaratoria de caducidad de la acción, al considerar que la suspensión del término prevista en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 operaba con independencia de si el asunto era o no conciliable, y que en su cómputo no debía incorporarse el periodo de vacancia judicial. Añadió que, aunque la oportunidad para presentar la demanda vencía el 2 de febrero de 2010, ese mismo día se presentó la solicitud de conciliación, declarada fallida el 16 de marzo siguiente, fecha en la que también se radicó la demanda, por lo que la pretensión económica fue formulada en tiempo.

27. Reprochó también que la primera instancia sólo hubiera reducido los puntajes del proponente elegido, cuando lo procedente era la eliminación de su propuesta por incumplir los requisitos del director del proyecto y del ingeniero residente y por estar incurso en la causal expresa de rechazo por inconsistencias en la información aportada; en su criterio, las certificaciones de Ecopetrol y Telecom debieron descartarse por completo, pues se demostró que el señor Ciro Parra Muñoz no participó en la ejecución del contrato entre Ecopetrol y el consorcio Llanos del Caribe, de manera que correspondía eliminar la propuesta por suministrar información imprecisa.

28. La utilidad esperada se probó con el dictamen pericial decretado para ese fin, en un monto de $2.001´000.000, es decir, el 9% de los costos directos, suma que se obtuvo después de descontar la administración e imprevistos de la fórmula del AIU. En consecuencia, demostrada la nulidad de los actos administrativos demandados y del contrato, que la propuesta de la actora era la mejor, se imponía el reconocimiento de la suma señalada.

29. Transmilenio, frente a la certificación del 5 de octubre de 2009, suscrita por Konidol S.A. en relación con el director del proyecto Ciro Parra Muñoz, precisó que no fue tachada de falsa y, por ende, era auténtica; que los documentos aportados probaron el tiempo dedicado al proyecto con Ecopetrol, aunque no la suscripción del contrato con este, lo que explicaba la falta de coincidencia entre las fechas; y que dichas certificaciones tenían relación directa con las actividades del proceso de selección, contrario a lo afirmado en la sentencia.

30. Frente al mismo profesional, sostuvo que las inconsistencias entre el Registro Único de Proponentes y las certificaciones de experiencia no eran atribuibles al consorcio, pues aquel contiene información de la empresa y no de su personal. En cuanto al ingeniero residente Bautista Cárdenas, precisó que la unión temporal Hombresolo y Arkopus certificó, el 15 de septiembre de 2009, que laboró como residente de mantenimiento en las instalaciones de Telecom Villavicencio, en el contrato n.° 71.1.0158.05, y que el pliego no exigía que dicho contrato estuviera vigente, sino simplemente que la certificación estuviera suscrita por quien vinculó

al personal. Aclaró, además, que el profesional pertenecía a la planta de personal de Hombresolo S.A. y prestaba sus servicios en distintas empresas vinculadas con esta, sin que ello implicara la existencia de contratos con Telecom, y que se aportaron las planillas de pago de aportes parafiscales del empleado, sin que la sentencia se hubiera pronunciado sobre esta prueba.

31. Sostuvo que debía resolverse sobre la responsabilidad del litisconsorte necesario por pasiva[12], toda vez que fue el que suministró la información cuestionada, punto sobre el que no se pronunció la primera instancia.

Trámite en segunda instancia

32. Esta Corporación admitió las apelaciones[13] y corrió traslado para alegar de conclusión[14].

33. En esta oportunidad, las partes reiteraron los argumentos de sus intervenciones[15].

34. El Ministerio Público[16] sostuvo que no se configuró el fenómeno de la caducidad, si se tiene en cuenta que de conformidad con el artículo 87 del C.C.A., modificado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998, desde la suscripción del contrato se tenían dos años para accionar. Como en este tiempo fue pedida la nulidad de los actos administrativos previos, del contrato y las pretensiones consecuenciales, la demanda fue oportuna.

35. Sobre las certificaciones de experiencia, estimó inaceptable que se hubiera computado, dentro del tiempo acreditado por el señor Ciro Parra Muñoz, el correspondiente a la etapa precontractual, pues la experiencia exigida sólo se adquiría con la ejecución del respectivo contrato. En cuanto al señor Bautista Cárdenas, advirtió que ni las respuestas de Ecopetrol a los requerimientos de la primera instancia ni el dictamen pericial respaldaban el periodo certificado ni las actividades exigidas por el pliego, y que tampoco debía valorarse la certificación relativa al contrato con Telecom, dado que no se contestaron las observaciones formuladas en el proceso de selección y el dictamen confirmó inconsistencias en las fechas. Con base en lo expuesto, concluyó que era procedente la reducción de puntos efectuada por el Tribunal.

36. Sostuvo que la prueba pericial daba cuenta de que la actora fue la mejor propuesta; no obstante, frente a la utilidad dejada de percibir no se superaron las dudas, sin explicar esto último. Por lo tanto, conceptuó como procedente una condena en abstracto para indemnizar los perjuicios causados con la ilegal adjudicación.

37. Finalmente, solicitó compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación para que se investiguen posibles conductas punibles por las inconsistencias de las

---

[12] Sobre el consorcio Konidol-Hombresolo, integrado por Konidol S.A., Hombre Solo S.A., Hernando Lancheros y María Elena Gutiérrez.
[13] (fls. 742, c. ppal, 2ª instancia). Vale precisar que esto ocurrió después de concedidas las apelaciones por parte del *a quo* (fl. 738, c. ppal, 2ª instancia).
[14] (fl. 744, c. ppal, 2ª instancia).
[15] (fls. 746 a 778, c. ppal, 2ª instancia).
[16] Presentado por el señor Procurador Cuarto delegado ante esta Corporación Carlos José Holguín Molina (fls. 779 a 800, c. ppal, 2ª instancia.

certificaciones de experiencia analizadas.

CONSIDERACIONES

38. Al no advertir causal de nulidad que invalide lo actuado y verificarse los requisitos adjetivos de jurisdicción[17], competencia[18], legitimación en la causa[19] y conciliación extrajudicial[20], la Subsección procede a revisar los reparos de fondo en contra de la decisión de primera instancia, en donde la oportunidad para demandar será analizada en esta parte.

El objeto del recurso

39. Antes de abordar el estudio de los cargos, es necesario delimitar el alcance de la competencia de la Sala en esta instancia, a partir de los cuestionamientos formulados por las partes en sus respectivos recursos de apelación.

40. Habida cuenta de que la parte actora, en esta instancia, cuestionó la decisión del Tribunal en cuanto declaró la caducidad de la pretensión de restablecimiento del derecho, la Sala se pronunciará en primer término sobre ese aspecto, toda vez que ello determinará si es preciso abordar los demás cargos, encaminados a la prosperidad de las pretensiones económicas.

41. Ahora, previo a definir sobre el restablecimiento, corresponde ocuparse de los cargos de la parte demandada, en la medida en que, de prosperar íntegramente, impondrían la revocatoria de la sentencia de primera instancia.

42. Los argumentos de la demandada se orientan a cuestionar las conclusiones de la sentencia respecto de las certificaciones de experiencia aportadas por el consorcio elegido y de la consecuente disminución de puntos.

43. Respecto del director del proyecto, el señor Ciro Parra Martínez, vale recordar que en la demanda se cuestionaron las dos certificaciones expedidas por Konidol (integrante de la proponente adjudicataria):

44. La primera[21], relativa a diferentes periodos comprendidos entre el 11 de noviembre de 1991 hasta el 28 de mayo de 2006 y, que, de acuerdo con la propuesta, corresponde a la expedida el 16 de septiembre de 2009 y en la cual, en resumen, se discriminan los siguientes tiempos[22]:

Periodo		Años	Meses	Días
11-11-91	03-12-93	2		22
19-01-94	28-05-95	1	4	8

[17] La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está llamada a conocer del presente asunto, por tratarse de una controversia en la que una de las partes del contrato es una entidad pública (art. 1 Ley 1107 de 2006), toda vez que los integrantes de Transmilenio tienen, exclusivamente, dicha naturaleza (artículo 1 del Acuerdo n.° 04 de 1999, fl. 53 rev., c. ppal, 1ª instancia).
[18] En este caso, la cuantía fue estimada en $3.300´000.000 (fl. 19, c. ppal, 1ª instancia), suma que supera el tope indicado por la norma procesal, artículo 132.5. del C.C.A., modificado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998 (500 SMLMV, asuntos contractuales).
[19] Las partes están legitimadas. La demandada porque fue quien expidió el acto administrativo y suscribió el contrato. El litisconsorte por ser el adjudicatario. La parte actora por su calidad de proponente.
[20] Agotada ante la Procuraduría Doce Judicial Administrativa, constancia del 16 de marzo de 2010 (fl. 8, c. ppal, 1ª instancia).
[21] Certificación n.° 1.
[22] Fls. 676 y 677, c. 3.

17-06-95	24-12-96	1	6	7
22-01-97	25-12-98	1	10	3
03-10-02	02-12-03	1	1	29
08-12-03	19-01-05	1	1	11
31-01-05	28-05-06	1	3	27
SUBTOTAL		8	25	107
TOTAL		10	4.56	

45. La otra[23], expedida el 5 de octubre de 2009[24], relativa a un contrato celebrado entre Konidol y Ecopetrol, certificó un lapso ininterrumpido comprendido entre el 5 de julio de 2006 hasta el 5 de octubre de 2009, esto es, por un total de 3 años y 3 meses.

46. La primera instancia desestimó los cuestionamientos frente a la certificación n.° 1. Las partes no presentaron reparos sobre este punto. Por lo tanto, como los demás cuestionamientos se dirigen en contra de la certificación n.° 2, la Sala se ocupará de manera exclusiva de estos.

47. Sobre el ingeniero residente René Bautista Cárdenas los cuestionamientos de la apelación recaen en la certificación del 15 de septiembre de 2009, expedida por la unión temporal Hombresolo y Arkopus, para acreditar la experiencia del referido profesional se consignó que laboró con dicha agrupación entre el 12 de julio de 2005 y el 30 de septiembre de 2007, en las instalaciones de Telecom Villavicencio, en un área de 25.000 m^2, en el contrato n.°71.1.0158.05[25]. La apelación sostiene que este documento cumplió el pliego, en tanto proviene de la contratante, especifica el tiempo laborado y hay evidencia del cumplimiento de los pagos parafiscales.

48. Ahora, la demandada también adujo que la sentencia cuestionó la correspondencia entre las actividades certificadas y las exigidas en el pliego. Sin embargo, la Sala advierte que dicho aspecto no constituyó fundamento de la decisión apelada, pues esta descartó expresamente ese reproche[26]. Por consiguiente, al no dirigirse contra una de las razones determinantes del fallo, el argumento excede el ámbito material de la controversia planteada en segunda instancia y no requiere pronunciamiento adicional.

49. La misma conclusión se impone frente a los cuestionamientos relativos a las inconsistencias entre el Registro Único de Proponentes y las certificaciones de experiencia del señor Ciro Parra Martínez, toda vez que la irregularidad acogida por la sentencia se circunscribió a un aspecto distinto, relacionado con la forma de contabilizar el tiempo de experiencia acreditado.

Problemas jurídicos y tesis

50. El problema jurídico que la Sala resolverá es: (i) si las pretensiones económicas

[23] Certificación n.° 2.
[24] Fl. 675, c. 3.
[25] Fl. 688, c. 3.
[26] Fl. 698 rev., c. ppal, 2ª instancia. En efecto, se dijo: *"CONCLUSIÓN. Considera la Sala que deben tenerse en cuenta las certificaciones, dado que las certificaciones fueron expedidas por KONIDOL S.A. y las mismas no fueron desvirtuadas de manera alguna dentro del proceso de selección, considera la Sala que las misma deben tenerse en cuenta tanto para contabilizar la experiencia general como específica. Respecto a los oficios remitidos por ECOPETROL S.A. debe aclararse que los mismos no son prueba suficiente para desvirtuar las certificaciones, en atención a que en los mismos se hizo especial énfasis a que la respuesta que se estaba dando al requerimiento del Despacho, se daba con base en la información que se encontraba en la base de datos".*

fueron formuladas en tiempo, dado que en la demanda se persigue tanto la nulidad de los actos previos como la del contrato derivado de estos; (ii) si las irregularidades advertidas en las certificaciones de experiencia del director del proyecto y del ingeniero residente del consorcio adjudicatario, cuestionadas en apelación, se encuentran probadas y, de ser así, (iii) si sus consecuencias se limitan a la reducción de puntos o si imponen el rechazo de la propuesta; (iv) si la parte actora acreditó tener la mejor propuesta y, en consecuencia, los perjuicios derivados de la ilegal adjudicación; y, finalmente, (iv) la responsabilidad de los litisconsortes necesarios.

Tesis

51. La acción procedente era la contractual, con un término de treinta (30) días siguientes a la notificación del acto de adjudicación, suspendido por el trámite de conciliación extrajudicial adelantado antes de su vencimiento; por tanto, todas las pretensiones, incluidas las económicas, fueron formuladas dentro de la oportunidad legal y, por consiguiente, se revocará la decisión de primera instancia en este punto.

52. Las irregularidades advertidas en las certificaciones de experiencia del consorcio adjudicatario están probadas y configuran la causal de rechazo de la propuesta, por tratarse de inconsistencias graves entre la información aportada y lo verificado por la entidad. Excluida por esa razón la propuesta ganadora, se acreditó que la oferta de la parte actora ocupaba el primer lugar en el orden de elegibilidad y que la utilidad dejada de percibir está demostrada pericialmente, razón por la cual procede el reconocimiento de los perjuicios reclamados.

Temas

53. La Sala seguirá el siguiente derrotero: (i) el régimen jurídico de Transimilenio en sus procesos de selección; (ii) el estudio de la caducidad de la pretensión de restablecimiento; (iii) los cargos de nulidad que la decisión de primera instancia encontró demostrados y que la parte demandada cuestiona; (iv) la consecuencia de las irregularidades en las certificaciones de experiencia del consorcio Konidol-Hombresolo; (v) la determinación de la mejor propuesta y la indemnización de perjuicios, y (vi) la responsabilidad del litisconsorte necesario por pasiva.

El régimen jurídico de los procesos de selección de Transmilenio

54. La Sala estima necesario precisar el régimen jurídico aplicable al proceso de selección adelantado por la demandada para la contratación del mantenimiento, conservación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura afecta al sistema de transporte masivo**,** en atención a la controversia suscitada acerca de si dicha actuación debía sujetarse al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o, al derecho privado, en razón de la naturaleza jurídica de la entidad.

55. En primer término, se observa que la demandada fue creada como una sociedad por acciones de naturaleza pública, integrada exclusivamente por entidades estatales del orden distrital[27]. El Decreto 1421 de 1993 se limitó a señalar que el Distrito y sus entidades descentralizadas aplicarán la Ley 80 en lo no regulado en dicha norma especial[28].

---

[27] Acuerdo Distrital 4 del 4 de febrero de 1999. En: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=892.
[28] Artículo 144 y 145.

56. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha señalado que, aunque su naturaleza corresponde a la de una sociedad pública, el régimen jurídico aplicable es el previsto para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, caracterizado, como regla general, por la aplicación del derecho privado, salvo las excepciones establecidas por el legislador[29].

57. Sin embargo, el análisis del asunto no puede agotarse en la mera identificación de la naturaleza jurídica de la entidad. La determinación del régimen aplicable exige examinar la actividad contractual concreta respecto de la cual se predica la excepción, así como la finalidad perseguida por el proceso de selección.

58. En efecto, se advierte que el objeto del proceso de selección analizado no estuvo orientado al desarrollo de actividades comerciales o empresariales en condiciones de mercado, sino a garantizar la conservación y adecuada operación de bienes de uso público e infraestructura indispensable para la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros. La infraestructura troncal, las estaciones, los portales, los patios y demás componentes físicos del sistema constituyen bienes directamente vinculados al cumplimiento de los fines públicos encomendados a la entidad y a la satisfacción continua de una necesidad colectiva esencial.

59. Ahora, no se desconoce que, para la época de la apertura del proceso (2009), se encontraba vigente el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, norma que dispuso que las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las entidades sometidas a dicho régimen contractual desarrollarían su actividad negocial bajo reglas de derecho privado cuando actuaran en mercados monopolísticos o en marcados regulados o en competencia con particulares. A partir de esta disposición podría concluirse que el proceso de selección cuestionado debía someterse íntegramente a las reglas propias del derecho común.

60. Tal entendimiento no puede compartirse. La excepción consagrada por el legislador tuvo por finalidad permitir que determinadas entidades estatales participaran eficazmente en actividades económicas desarrolladas en escenarios de competencia, evitando que las cargas de la contratación pública generaran desventajas frente a agentes privados en el mismo mercado; por ello, la aplicación del derecho privado quedó condicionada no sólo a la naturaleza de la entidad, sino también a que su actividad contractual se desarrollara en un entorno empresarial competitivo o de mercado regulado o monopolístico[30].

61. El mantenimiento y conservación de la infraestructura del sistema no puede calificarse como una actividad sometida a esas dinámicas, pues Transmilenio no compite allí con otros agentes económicos, sino que desarrolla una función instrumental necesaria para la continuidad, seguridad y eficiencia del servicio público a su cargo. Por lo tanto, el supuesto de hecho que justifica la excepción prevista en la Ley 1150 de 2007 no se configura respecto de los procesos de selección destinados al mantenimiento de la infraestructura pública del sistema, en tanto esta actividad no constituye una manifestación de la libertad de empresa ni una operación mercantil en competencia con particulares, sino una actuación vinculada al cumplimiento de cometidos estatales.

---

[29] Concepto n.° 1438 del 13 de septiembre de 2002, M.P. César Hoyos Salazar.

[30] Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 21 de marzo de 2025, exp. 69162, M.P. María Adriana Marín.

62. Esta conclusión resulta consistente, además, con la propia práctica institucional de TRANSMILENIO S.A., cuyo Manual de Contratación reconoce la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y de las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 en los procesos de selección que adelanta para la adquisición de bienes, servicios y obras requeridos para el cumplimiento de su objeto misional.

63. En consecuencia, la circunstancia de que la demandada esté sometida al régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado no conduce, por sí sola, a que el proceso de selección para el mantenimiento de la infraestructura deba regirse por el derecho privado, pues la excepción del artículo 14 de la Ley 1150 de 2007 está reservada para actividades desarrolladas en competencia o mercado regulado, hipótesis ajena a la conservación de infraestructura pública indispensable para un servicio esencial.

64. Por tanto, la Sala concluye que el proceso de selección adelantado para el mantenimiento de la infraestructura se encontraba sometido a los principios y reglas de la contratación estatal.

La oportunidad de la pretensión del restablecimiento del derecho cuando se ha suscrito el contrato derivado de los actos previos demandados

65. El artículo 87 del CCA[31] dispuso que los actos proferidos antes de la celebración del contrato serían pasibles de las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento dentro de los 30 días siguientes a su comunicación, notificación o publicación; sin embargo, una vez celebrado el contrato, su ilegalidad solamente podría invocarse como fundamento de la nulidad absoluta del contrato.

66. La jurisprudencia de esta Corporación entendió que de dicha norma se extraían los siguientes hipotéticos[32]:

(i) El contrato aún no se ha celebrado y tampoco han transcurrido los 30 días arriba referidos. Aquí es claro que el interesado podrá demandar en acción de nulidad o nulidad y restablecimiento y en este último evento pedir el reconocimiento de los perjuicios causados;

(ii) Que haya transcurrido el pluricitado término de 30 días sin celebrarse el contrato y sin formularse demanda contra los actos previos. En este evento caducan las referidas acciones, entre ellas, la pretensión de reconocimiento de los derechos desconocidos con tales actos.

(iii) Cuando el contrato se celebra dentro de los treinta (30) días siguientes a la expedición del acto previo. En este supuesto se presentan dos situaciones. La primera, cuando la acción contractual se promueve dentro de dicho término, caso en el cual resulta procedente solicitar tanto la nulidad absoluta del contrato y de los actos precontractuales como el consecuente restablecimiento de los derechos

[31] Se trata de la norma procesal aplicable, comoquiera que el presente proceso inició con base en ella si se tiene en cuenta que la demanda se presentó el 16 de marzo de 2010. Sobre el punto ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 1º de julio de 2025, exp. 67344, M.P. María Adriana Marín.

[32] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de noviembre de 2013, exp. 25646, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

lesionados o la indemnización de los perjuicios causados. Y la segunda, en la que la acción se ejerce después de vencido ese plazo. En tal circunstancia, el control judicial de fondo se limita a las pretensiones de nulidad de los actos previos y del contrato, pues las pretensiones de restablecimiento del derecho o indemnizatorias se encuentran caducadas al no haber sido formuladas dentro de los treinta (30) días legalmente establecidos.

67. En relación con este punto, la jurisprudencia entendió que la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho estaba sometida de manera estricta al término de caducidad de treinta (30) días fijado por el legislador. Por ello, una vez expirado dicho plazo, la posibilidad de obtener el restablecimiento del derecho o la reparación de los perjuicios quedaba definitivamente extinguida.

68. Lo anterior, por cuanto la acumulación legal de dichas pretensiones a la acción contractual no implicaba la reapertura del término para ejercerlas, dado que esta última no constituía un mecanismo autónomo para reclamar el restablecimiento derivado de la ilegalidad de los actos previos. En contraste, las pretensiones de nulidad no corrían la misma suerte, pues la celebración del contrato habilitaba su examen dentro del medio de control contractual, incluso después de vencido el término previsto para promover la acción de nulidad y restablecimiento del derecho[33].

69. En el presente asunto, la adjudicación, que se dio en audiencia pública, se produjo el 27 de noviembre del mismo año[34], a través de la resolución n.° 486, mientras que el contrato se firmó el 24 de diciembre de 2009[35], es decir, antes del vencimiento de los 30 días de que trata el artículo 87 del CCA (esto ocurrió el 3 de febrero de 2010).

70. De lo anterior se puede concluir que la acción procedente para el 16 de marzo de 2010, cuando se presentó la demanda, era la contractual, toda vez que el contrato ya estaba celebrado, tan es así que se formuló expresamente la pretensión de nulidad absoluta en contra del mismo.

71. La oportunidad para presentarla, con el fin de obtener la anulación de los actos previos y del contrato, así como de las pretensiones de restablecimiento, era el término de 30 días siguientes a la comunicación, notificación o publicación de los actos previos.

72. En tal sentido, se tiene que, conocido el acto de adjudicación en la audiencia pública del 27 de noviembre de 2009, a la cual asistió la actora[36], dicho término vencía el 3 de febrero de 2010, con independencia de que el contrato se hubiera firmado el 24 de diciembre de 2009, en tanto este hecho lo único que imponía era la acumulación de acciones, como en efecto se hizo.

73. El 2 de febrero de 2010, la parte actora presentó solicitud de conciliación extrajudicial[37]. El presente asunto al ser conciliable estaba sometido al requisito de

---

[33] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de noviembre de 2013, exp. 25646, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.
[34] Fl. 2147, c. 6.
[35] Fl. 119, c. ppal, 1ª instancia.
[36] Fl. 2155, c. 6.
[37] Fl. 8, c. ppal, 1ª instancia.

procedibilidad de conciliación extrajudicial y, por consiguiente, a la suspensión de que trata el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, aplicable a los hechos materia de estudio.

74. En efecto, el artículo 70 de la Ley 446 de 1998 definía que eran conciliables los conflictos de carácter particular, de contenido económico y de conocimiento de esta jurisdicción a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del CCA. Además, los parágrafos del artículo citado establecían algunas condiciones para dicho trámite en los ejecutivos y, finalmente, lo prohibía para asuntos de carácter tributario, sin otras limitaciones.

75. Igualmente, el artículo 71 *ejusdem* permitía la conciliación de los efectos económicos de un acto administrativo de carácter particular y fijaba las consecuencias jurídicas de lograr un acuerdo en dicha sede.

76. En la misma dirección, el artículo 37 de la Ley 640 de 2001[38] como requisito de procedibilidad, entre otras acciones, para contractual, que es la aquí procedente, dispuso que el trámite de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad. Igualmente, en esta última disposición se condicionó dicho requisito a que se trataran de asuntos conciliables, lo cual, dicho ordenamiento, en su artículo 19, entendía como los susceptibles de transacción, desistimiento y conciliación.

77. En suma, los asuntos de carácter particular, de contenido económico y conocidos por esta jurisdicción, entre otras, mediante la acción contractual, como ocurre en el presente asunto, estaban sujetos del trámite de conciliación extrajudicial.

78. Precisado lo anterior, vale recordar que el término para demandar el acto previo aquí enjuiciado vencía el 3 de febrero de 2010[39]. El día anterior, la parte actora presentó la solicitud de conciliación extrajudicial.

79. Dicho trámite finalizó el 16 de marzo de 2010, es decir, dentro de los tres meses de que trataba el artículo 21 de la Ley 640 de 2001. A su vez, la demanda se presentó el último día en mención, es decir, dentro de la oportunidad de los 30 días para pedir la nulidad de los actos previos, la nulidad absoluta del contrato y la indemnización de perjuicios correspondiente. En consecuencia, se revocará la decisión de negar las pretensiones económicas, contenida en el numeral tercero, con el argumento de la caducidad.

80. Por lo expuesto, la Sala resolverá sobre las pretensiones indemnizatorias, una vez agote los demás puntos de los recursos de las partes.

Los cargos de nulidad cuestionados por la parte demandada

81. Para resolver, la Sala expondrá (i) las exigencias del pliego de condiciones frente al requisito (ii) y enseguida abordará los reparos de forma particularizada.

---

[38] Corregido por el artículo 2º del Decreto 131 de 2001.

[39] Vale recordar que el 27 de noviembre de 2009, la actora conoció de la decisión de adjudicación. Por lo tanto, como los días se entienden hábiles, los términos corrieron entre el 30 de noviembre hasta el 18 de diciembre de 2009, en un total de 13 días. Retomado el término, cuando se terminó la vacancia judicial, el 12 de enero de 2010, los restantes 17 días hábiles, finalizaban el 3 de febrero siguiente.

Las exigencias del pliego de condiciones frente al requisito de experiencia

82. En el capítulo tercero se establecieron los requisitos habilitantes y los documentos para acreditarlos[40]. En este aparte, entre los de carácter técnico, se establecieron unos para el proponente (3.3.1. y 3.3.1.1) y otros para su equipo de trabajo (3.3.2). Estos son los cuestionados. Al respecto, se exigió[41]:

3.3.2. EQUIPO DE TRABAJO[42]

CARGO	REQUISITO ACADÉMICO	EXPERIENCIA
Director de proyecto	Ingeniero industrial, ingeniero civil, ingeniero mecánico o ingeniero eléctrico, con matrícula profesional vigente	General mínima de doce (12) años contados a partir de la expedición de la matrícula profesional: Específica mínima de tres (3) años en: - El área de mantenimiento de plantas industriales con más de 50 (cincuenta máquinas) y cien empleados y/o; - Mantenimiento de infraestructura de sistemas de transporte con al menos 50 (cincuenta) equipos a su cargo y/o - Mantenimiento de infraestructura y equipos en construcciones de más de 15.000 (quince mil metros cuadrados) con acceso libre a los usuarios e intensivos en equipos tales como hospitales, universidades, terminales de transporte, clubes recreacionales, puestos, aeropuertos, centros comerciales o similares etc., y/o - Mantenimiento de infraestructura y equipos en condominios, zonas francas o similares con acceso restringido de usuarios y con más de 50.000 metros cuadrados de área construida cubierta.
Un ingeniero residente[43]	Ingeniero industrial, ingeniero civil, ingeniero mecánico o ingeniero eléctrico	General mínima de cinco (5) años contados a partir de la expedición de la matrícula profesional. Experiencia específica mínima de dos (2) años en mantenimiento de infraestructura.

"La experiencia adquirida con anterioridad a la expedición de la Ley 842 de 2003,

[40] El pliego al inicio del capítulo referido señaló que son *"requisitos habilitantes para participar y verificar: la capacidad jurídica, la capacidad financiera, la capacidad técnica mínima y la experiencia y cumplimiento. Estos requisitos no otorgan puntaje y la entidad los verificará como PASA o NO PASA. // Los proponentes interesados en la presente convocatoria deberán acreditar los requisitos que a continuación se describen"* (fl. 23, c. 2).

[41] Fl. 38, c. 2.

[42] Numeral modificado parcialmente a través de la adenda n.° 2 (fl. 247, c. 2). Lo transcrito incorpora el texto consolidado y definitivo.

[43] Aunque en el pliego se consignó un residente diurno y nocturno, de manera separada, los requisitos son exactamente iguales.

será contabilizada, desde el grado. Con posterioridad a dicha norma, únicamente se podría contabilizar la experiencia adquirida después de la obtención de la matrícula profesional.

Dada la multidisciplinariedad del proyecto, los tres ingenieros solicitados deberán ser profesionales de una de las siguientes cuatro áreas de la ingeniera: industrial, civil, mecánica y eléctrica, siendo cada uno de ellos de un área diferente.

Con el fin de acreditar las calidades y experiencia, el proponente adjuntará los siguientes documentos:

- *Hoja de vida*
- *Fotocopia de la matrícula o tarjeta profesional con certificado de vigencia actualizado*
- *Copia del diploma y acta de grado en caso de requerirse.*
- *Certificaciones de experiencia expedidas por la entidad o empresa contratante en la que se indique que realizó las labores respectivas. Las certificaciones contendrán la siguiente información: nombre, dirección y teléfono del contratante; tipo de las obras o labores realizadas y plazo de duración.*
- *Carta de compromiso*

NOTA: El área construida cubierta exigida, corresponde al área construida cubierta de (sic) una sola de una sola unidad de producción, operación o vivienda y no es la sumatoria de las áreas de varias unidades de producción, servicios o vivienda diferentes".

83. En el capítulo 5, el pliego también incorporó el equipo de trabajo como un factor de calificación, denominado como *"calidad del equipo de trabajo del proponente"*, con un puntaje máximo de 130 de 1.000 posibles[44]. La experiencia específica adicional del director del proyecto otorgaba 8 puntos por año, con un máximo de 80; el puntaje restante, 50, se repartía por igual entre cada ingeniero residente, esto es, 25 puntos, en proporción de dos o tres puntos por año adicional dependiendo de si se trataban de *"actividades de mantenimiento de infraestructura"* o de *"programación de actividades de mantenimiento o programación de actividades de ingeniería"*, respectivamente, y *"una misma actividad no genera[ba] puntaje simultáneo para los dos exigencias"*[45].

84. En suma, como requisito habilitante, el director del proyecto y el ingeniero residente debían acreditar una experiencia general y una específica mínima. De 12 y 3 años, respectivamente, para el primer profesional, y de 5 y 2, para el segundo. Dichos tiempos se contaban a partir de la expedición de la matrícula profesional, de no ser que la experiencia se acreditara con anterioridad a la vigencia de la Ley 842 de 2003. Estos mismos también fungían como factor de evaluación, es decir, asignaban puntos en la forma explicada en el párrafo precedente.

Los reparos de la alzada de la demandada

85. La Sala resolverá primero sobre el director del proyecto Ciro Antonio Parra Muñoz y, después, respecto del ingeniero residente René Bautista Cárdenas.

La experiencia del director del proyecto

86. La parte demandada sostuvo que la certificación n.° 2[46] del director del proyecto debía presumirse auténtica, toda vez que no fue tachada de falsa ni se aportaron

[44] Numeral 5.2, modificado por medio de la adenda n.° 4, fl. 268, c. 2.
[45] Numeral 5.3.2, modificado por la misma adenda arriba indicada, fl. 269, c. 2.
[46] Del 5 de octubre de 2009 de Konidol.

pruebas que desdijeran lo en ella consignado. Además, se expidió por la contratante, que fue lo único que pidió el pliego, mas no probar la suscripción del contrato con Ecopetrol. En todo caso, el profesional estuvo vinculado desde las tratativas preliminares de dicho acuerdo, por lo que resultaba razonable que se incorporará dicho tiempo.

87. En la certificación n.° 2, el gerente de Konidol consignó[47]:

> *CERTIFICADO DE TRABAJO*
>
> *DE CONFORMIDAD CON LA OBLIGACIÓN SÉPTIMA (7ª) DEL ARTÍCULO 57 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DE TRABAJO*
>
> *Certificamos que el señor CIRO PARRA MUÑOZ, identificado con cédula de ciudadanía n.° 79.306.219 de Bogotá, presta sus servicios en el área de mantenimiento de plantas industriales con más de 50 (cincuenta máquinas) y cien empleados del proyecto: "OBRAS DE MANTENIMIENTO Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS PARA LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE DE LAS ÁREAS TÉCNICAS NORTE (INCLUYE COORDINACIÓN TÉCNICA FLUVIAL), ANDINA Y OCCIDENTE DE LA GERENCIA DE POLIDUCTOS Y DE LAS ÁREAS TÉCNICAS CONVEÑAS Y LLANOS DE LA GERENCIA DE OLEODUCTOS, DE LA VICEPRESIDENCIA DE TRANSPORTE DE ECOPETROL S.A." en el periodo comprendido entre julio 05 de 2006 a octubre 5 de 2009 como director de obra.*

88. Frente a la evaluación preliminar[48], la parte actora presentó, entre otras, la observación que aquí nos ocupa, es decir, la incongruencia entre la fecha de la certificación y la de iniciación del contrato con Ecopetrol, toda vez que en la primera se anotó el 5 de julio de 2006, mientras que la última, en otros documentos de la propuesta, figuraba como del 7 de enero de 2008 (sic)[49].

89. El consorcio elegido respondió a la anterior observación, así[50]:

> *"Con relación a la observación realizada a la certificación de Konidol aportada a folio n.° 282, nos permitimos aclarar que la certificación expedida corresponde al tiempo que realmente dedicó el ingeniero CIRO ANTONIO PARRA MUÑOZ al proyecto, ya que el ingeniero fue asignado a este proceso desde su inicio (proceso licitatorio) en junio 8 de 2006, fecha que corresponde al acto que ordena la apertura del proceso de oferta cerrada n.° 508943 de Ecopetrol. Esta fecha se evidencia igualmente en el informe de comité evaluador de diciembre 13 de 2006, el cual se adjunta.*
>
> *Este proceso tuvo varias etapas hasta la fecha de firma del contrato, la cual se efectuó el 27 de diciembre de 2006, como consta en el documento adjunto. Obviamente, de la participación del ingeniero Parra desde el comienzo del proceso, firma del contrato hasta la liquidación del mismo, da fe el representante legal de Konidol. Durante todo este tiempo el ingeniero estuvo trabajando en la etapa de planeación, visitas a los diferentes sitios de trabajo y demás actividades de preconstrucción (…).*
> *Con relación a la inconsistencia de este mismo contrato relacionado en el formato k residual, adjuntamos el acta de inicio del contrato 5202304 donde se observa que la fecha de inicio es el 06 de enero de 2007. Esta fecha de ninguna manera afecta el valor calculado de k residual, y por lo tanto es un aspecto de forma no relevante en el proceso.*

90. En la resolución n.° 486 del 27 de noviembre de 2009 no se resolvió sobre la

---

47 Fl. 675, c. 3.
48 Fls. 1677 a 1693, c. 4.
49 Fl. 1921, c. 5.
50 Fl. 1948, c. 5.

observación del proponente[51].

91. Las partes coincidieron en que la certificación cuestionada está relacionada con el contrato celebrado entre Konidol y Ecopetrol, identificado con el n.° 5202304.

92. Aunque no hubo una tacha formal sobre dicho documento, sí existió una observación que impide, al menos de forma automática, contrario a lo pretendido por la apelante, valorarlo sin más. Justamente, en la determinación de su alcance gira el reproche. El artículo 244 del CGP dispone que la autenticidad se refiere a la certeza sobre la persona que elabora un documento o a quien se le atribuye, luego no concierne a la exactitud de su contenido. Este último aspecto toca a la veracidad, aspecto que debe establecerse con ocasión de la aplicación de los métodos de valoración.

93. Ahora, resulta insuficiente el hecho de que la certificación estuviera suscrita por la contratante, es decir, Konidol, para atender sin más a su contenido. Tales documentos, en los términos del numeral 3.3.2 del pliego[52], tenían tres elementos: (i) uno subjetivo, que imponía identificar el nombre, dirección y teléfono de la contratante; (ii) otro sustantivo o material, relativo a las actividades o laborales exigidas y, finalmente, (iii) uno temporal, consistente en el plazo o duración de estas últimas gestiones.

94. En esta oportunidad, el cuestionamiento se centró en lo temporal de la certificación n.° 2, pero que raya con lo material, si se tiene en cuenta que es preciso determinar si la experiencia del periodo precontractual podía incluirse como parte del requisito en estudio.

95. En el pliego se exigió una experiencia general y otra específica. La primera no fue definida. No obstante, es posible extraer del numeral 3.3.2 que debía corresponder con el perfil profesional, puesto que se contabilizaba desde el grado o la matrícula profesional, según el caso. La experiencia específica sí tenía una concreción para el director del proyecto, así[53]:

> *- El área de mantenimiento de plantas industriales con más de 50 (cincuenta máquinas) y cien empleados y/o;*
>
> *- Mantenimiento de infraestructura de sistemas de transporte con al menos 50 (cincuenta) equipos a su cargo y/o*
>
> *- Mantenimiento de infraestructura y equipos en construcciones de más de 15.000 (quince mil metros cuadrados) con acceso libre a los usuarios e intensivos en equipos tales como hospitales, universidades, terminales de transporte, clubes recreacionales, puestos, aeropuertos, centros comerciales o similares etc., y/o*
>
> *- Mantenimiento de infraestructura y equipos en condominios, zonas francas o similares con acceso restringido de usuarios y con más de 50.000 metros cuadrados de área construida cubierta.*

96. De acuerdo con lo anterior es claro que el tiempo de la etapa precontractual hacía parte de la experiencia general, en tanto, como lo explicó Konidol, consistió en la asesoría y apoyo profesional que brindó el señor Parra Muñoz dentro del

[51] Fls. 2163 a 2184, c. 6.
[52] Fl. 38, c. 2.
[53] Ibíd.

proyecto que terminaría con la suscripción del contrato con Ecopetrol; sin embargo, no ocurre lo mismo con la experiencia específica.

97. Efectivamente, las actividades exigidas resultaban tan especializadas que difícilmente el apoyo previo a la celebración del contrato, sin desconocer su carácter profesional, podía entenderse como satisfactorio de la experiencia específica solicitada, tal como lo concluyó el perito, ingeniero civil, a quien se le encomendó la revisión de este punto de la evaluación, en los siguientes términos[54]:

> *Desde la perspectiva puramente técnica no es posible acreditar una experiencia específica como ingeniero de un proyecto cuyas actividades propias de esta que era lo que se debía acreditar, sólo inició 7 meses después.*
>
> *Lo anterior expuesto lo sustento en el conocimiento que tengo como ingeniero y como profesional que licita y concursa ante entidades estales, en donde nunca había visto que para la experiencia específica de un ingeniero, se tuviera en cuenta la colaboración o participación que tuvo ese profesional en la etapa precontractual. Un ingeniero que colabore en la elaboración de una oferta, no lo hace para realizar y ejecutar sus conocimientos o su ciencia, sino como apoyo en la estructuración de la propuesta. Además, su participación no puede tomarse como equivalente a lo que duró la licitación desde el acto de apertura, por cuanto no es posible que desde ese instante y por tiempo completo colabore en esto.*
>
> *Así las cosas, es evidente que entre junio y diciembre de 2006 no existió el proyecto respecto del cual pretendió hacer valer una experiencia que en realidad no poseía ni obtuvo el profesional Ciro Parra Muñoz".*

98. Las anteriores conclusiones resultan atendibles, no sólo porque no fueron objetadas, sino porque provienen de un profesional en la materia, con experiencia en asuntos similares y, además, sus conclusiones son racionales y razonables, en tanto es natural que la experiencia específica imponga una relación particularizada con el cargo y el proyecto de que se trate y, por consiguiente, la iniciación de este último marque la adquisición de la experiencia solicitada.

99. En esa dirección, no puede perderse de vista que en el texto de la certificación n.° 2 se dijo que el señor Parra Muñoz prestaba "*sus servicios en el área de mantenimiento de plantas industriales con más de 50 (cincuenta máquinas) y cien empleados del proyecto"* con Ecopetrol.

100. Dicha actividad sólo era posible realizarla en el marco de la existencia de la relación contractual y no con antelación a ella, toda vez que su objeto consistía en las obras "*DE MANTENIMIENTO Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS PARA LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE DE LAS ÁREAS TÉCNICAS NORTE (INCLUYE COORDINACIÓN TÉCNICA FLUVIAL), ANDINA Y OCCIDENTE DE LA GERENCIA DE POLIDUCTOS Y DE LAS ÁREAS TÉCNICAS CONVEÑAS Y LLANOS DE LA GERENCIA DE OLEODUCTOS, DE LA VICEPRESIDENCIA DE TRANSPORTE DE ECOPETROL S.A."*[55] y, por consiguiente, es allí donde los servicios certificados podían prestarse.

101. Resulta ilustrativo lo consignado en el requisito de experiencia específica del

---

[54] Fl. 39, c. 8. Prueba aportada por la parte actora, con el fin de que, desde los conocimientos en ingeniería, se revisara la evaluación del requisito de experiencia en cuestión (fls. 1 a 4, c. 8) y admitida mediante auto del 6 de abril de 2015 (fls. 487 a 490, c. ppal, 1ª instancia), providencia en la que también se ordenó surtir el trámite correspondiente, así como la diligencia para la verificación de la idoneidad y contenido de dicha prueba (fls. 520 a 525, c. ppal, 1ª instancia).
[55] Fl. 675, c. 3.

proponente cuando se dijo que la forma de acreditarla era con "*las certificaciones correspondientes expedidas por las entidades contratantes en las que conste la fecha de inicio y finalización del contrato"* y que se entendería como *"fecha de iniciación de las experiencias adquiridas con entidades públicas, la fecha de suscripción del acta de inicio de la ejecución del contrato correspondiente. Para la experiencia en los demás casos se tomará la fecha de suscripción del respectivo contrato*"[56].

102. Como se observa, el pliego fue más preciso respecto de las certificaciones exigidas al proponente, hasta el punto de que diferenció la iniciación de la experiencia dependiendo de si se trataba de entidades públicas o no. Aunque no se desconoce que se enjuicia una exigencia del equipo, que tenía una regulación independiente, lo expuesto confirma que la conclusión aquí expuesta resulta ser consistente con este tipo de requisitos.

103. Así, la Sala comparte el entendimiento del juez de primera instancia de que se computara el tiempo desde la iniciación del contrato, en consideración a la naturaleza pública de Ecopetrol. Entonces, como el acta de iniciación del contrato n.° 5202304 es del 6 de enero de 2007[57], esta fecha debió incorporarse como inicio de la experiencia específica y no el tiempo precontractual en el que estuvo vinculado el profesional en comento.

104. En suma, como consecuencia de lo expuesto, se desestima el cargo en estudio.

105. Sin perjuicio de que la irregularidad antes analizada sea suficiente para mantener la nulidad del acto de adjudicación, la Sala considera necesario pronunciarse sobre el segundo reproche relacionado con las otras certificaciones de experiencia del ingeniero residente, habida cuenta de que las consecuencias jurídicas de cada una de las inconsistencias advertidas pueden ser diferentes.

106. En efecto, corresponde determinar frente a todas ellas si imponía el rechazo de la propuesta o si su incidencia se contraía exclusivamente a la valoración del factor de experiencia y, por ende, a la asignación del puntaje respectivo. Esta precisión resulta necesaria para definir el alcance de los vicios que afectaron el procedimiento de selección.

La experiencia del ingeniero residente René Bautista Cárdenas

107. Frente al ingeniero residente René Bautista Cárdenas, la certificación del 15 de septiembre de 2009, la unión temporal Hombresolo y Arkopus consignó[58]:

> *Que el ingeniero RENÉ BAUTISTA CÁRDENAS, identificado con cédula de ciudadanía n.° 12.132.447 de Neiva, laboró en nuestra compañía desde el 12 de julio de 2005 a septiembre 30 de 2007, desempeñándose en el cargo de RESIDENTE DE MANTENIMIENTO para la infraestructura de las instalaciones de TELECOM VILLAVICENCIO que cuenta con un área de más de 25.000 m2, en el contrato n.° 71.1.0158.05.*

108. Sobre el anterior documento, la parte actora presentó la siguiente

[56] Numeral 3.3.1.1, fl. 37, c. 2.
[57] Fls. 1951 y 1952, c. 5.
[58] Fl. 688, c. 3.

observación[59]:

> *De igual forma, a folio 295 este mismo proponente certifica como parte de la experiencia específica del profesional RENÉ BAUTISTA CÁRDENAS un contrato vigente con TELECOM VILLAVICENCIO contrato que no aparece en la relación de contratos vigentes presentada a folio 124 de la propuesta.*
>
> *En el folio 296, además, en la misma hoja de vida de este último profesional, aparece un contrato con TELECOM VILLAVICENCIO de 25.000 m2 de área (julio/2005 a sep/2007), contrato que corresponde a la zona occidente del país, según aparece certificado en los folios 251 y siguientes, luego no corresponde a la zona oriental del país que es donde se localiza la ciudad de Villavicencio.*
>
> *Estas inconsistencias e inconformidad en la información, de conformidad con el numeral 5.4.3 del pliego son causales de RECHAZO DE LA PROPUESTA, medida que solicitamos adoptar a la entidad.*

109. El consorcio elegido respondió así[60]:

> *En el folio 295 se aporta certificación de experiencia específica del profesional RENÉ BAUTISTA CÁRDENAS, donde textualmente dice "… desempeñándose en el cargo de RESIDENTE DE MANTENIMIENTO para la infraestructura de las instalaciones de TELECOM VILLAVICENCIO y BOGOTÁ" en ningún momento se está diciendo que trabaje para algún contrato nuestro con Telecom.*
>
> *Aclaramos que el ingeniero René Bautista Cárdenas pertenece a la planta de personal de HOMBRESOLO S.A. y se suministra a varias empresas para labores determinadas; lo cual no implica que HOMBRESOLO S.A. esté ejecutando contratos para Telecom.*
>
> *Para su verificación anexamos planilla de pago aportes* (sic) *del profesional mencionado.*

110. En la resolución n.° 486 del 27 de noviembre de 2009, aunque no se resolvió sobre lo anterior, sí lo hizo sobre una similar, en la que el proponente consorcio JHD solicitó precisar las empresas o entidades que suscribieron los contratos con Hombresolo S.A., así como copia de estos y las certificaciones respectivas, como pasa a exponerse[61]:

> *De acuerdo con lo establecido en el pliego de condiciones y su adenda número 2, la cual en su numeral 10, explícitamente dice "… Certificaciones expedidas por la entidad o empresa contratante en la que se indique que realizó las labores respectivas …", las certificaciones en cuestión, presentadas por el consorcio KONIDIL HOMBRESOLO, cumplen y son completamente válidas para efectos de contabilizar experiencia profesional. Adicional a lo anterior el pliego de condiciones en ningún momento solicitó acreditar los contratos que respaldan las certificaciones. NO SE ACEPTA LA OBSERVACIÓN.*

111. En la apelación se insiste que lo único que pedía el pliego era una certificación de la contratante, que fue lo cumplido, hasta el punto de aportar las planillas de parafiscales, sin que el *a quo* se hubiera pronunciado sobre esta prueba.

112. Para resolver, la Sala precisa que en el numeral 3.3.2 del pliego se exigió que las certificaciones debían ser expedidas por la entidad o empresa contratante, con la indicación de las labores realizadas.

---

[59] Fl. 1921, c. 5.
[60] Fl. 1948, c. 5.
[61] Fls. 2163 a 2184, c. 6.

113. En tal dirección, el documento en estudio dejó en claro que el señor Bautista Cárdenas laboró para la unión temporal Hombresolo y Arkopus y que las actividades exigidas, mantenimiento en infraestructura, las realizó en las instalaciones de Telecom Villavicencio.

114. Es un contrasentido afirmar que el profesional en comento trabajó para la referida agrupación y, al mismo tiempo, que nunca ejecutó o trabajó en algún contrato con la aludida empresa de telecomunicaciones, si se tiene en cuenta que las actividades certificadas se desarrollaron en las instalaciones de esta última, en el marco de un contrato identificado como el n.° 71.1.0158.05. No se trata de una cuestión meramente semántica, pues la ejecución de esas actividades imponía que se desarrollaran, precisamente, en Telecom.

115. En tal sentido, Telefónica, que asumió los compromisos de Telecom, una vez requerida por el tribunal, precisó[62]:

> *(i) Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP suscribió el contrato 71.1.0158.05 del 15 de junio de 2015, con la unión temporal Hombresolo Arkapus para el mantenimiento locativo y adecuaciones físicas para la zona Sur conformada por los departamentos de Huila, Tolima, Meta, Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada.*
>
> *(ii) El ingeniero CARLOS RENÉ BAUTISTA CÁRDENAS no se encuentra registrado como personal activo o retirado de la Compañía, tal como consta en la certificación expedida por la gerencia de Gestión de Servicios de Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP de fecha 12 de enero de 2016, que se adjunta en un (1) folio. (…)*
>
> *(iv) Validada nuestra base de datos de terceros, se encontró un único registro el señor RENÉ BAUTISTA CÁRDENAS, con datos de ingreso empresa contratista ICOTEC COLOMBIA S.A.S. el día 1 de octubre de 2007 y fecha de retiro con la empresa subcontratista SERVICIOS Y MANTENIMIENTO HOMBRE SOLO el día 31 de diciembre de 2011. El registro se anexa en un (1) folio.*

116. Lo primero que se advierte es que el contrato n.° 71.1.0158.05 es del 15 de junio de 2015, es decir, de una fecha posterior a las certificadas e, incluso, su ejecución fue en unos departamentos distintos a los de Meta y de Cundinamarca, este último agregado en la respuesta a la observación objeto de estudio.

117. Respecto del último numeral del documento citado (iv), conviene precisar que, según el registro allegado, el señor Bautista Cárdenas mantuvo una vinculación contractual en los términos antes señalados y que, de manera simultánea, sostuvo también una relación laboral a término indefinido con la referida empresa de telecomunicaciones[63].

118. Sin embargo, los períodos allí reportados no coinciden con los consignados en la certificación de experiencia cuestionada en este proceso. En efecto, esta última da cuenta de una vinculación comprendida entre el 12 de julio de 2005 y el 30 de septiembre de 2007, mientras que la información anteriormente transcrita registra un período que va del 1 de octubre de 2007 al 31 de diciembre de 2011.

119. Se podría interpretar que Telefónica se limitó a revisar los vínculos con Telecom, sin tocar ninguno de los sostenidos entre el señor Bautista Cárdenas y la unión temporal Hombresolo y Arkopus; sin embargo, lo anterior pierde fundamento

---

[62] Fl. 582, c. ppal 2, 1ª instancia.
[63] Fl. 584, c. ppal 2, 1ª instancia.

cuando se constata que también se relacionó el contrato en el cual los mencionados intervinieron, incluso, como subcontratistas, es decir, que se incorporó toda la información donde aparecían tales sujetos.

120. De lo expuesto es claro que el documento cuestionado no tenía respaldo alguno.

121. Además, en el formulario n.° 4[64], relativo a la capacidad residual de contratación como constructor, la sociedad Hombresolo S.A., integrante del consorcio adjudicatorio, tampoco relacionó el contrato n.° 71.1.0158.05, en conjunto con las inconsistencias ya expuestas, incrementan las dudas sobre la información consignada en la propuesta, hasta el punto que, en el mismo sentido del perito, bien puede concluirse que no era confiable[65].

122. Finalmente, la certificación del pago de parafiscales del señor Bautista Cárdenas, aportada con la respuesta a la observación por parte del proponente elegido, se limita a los meses de septiembre y octubre de 2009[66], es decir, para un periodo diferente del de la certificación en estudio. Por lo tanto, en nada aportan para despejar los reparos encontrados.

123. En conclusión, se impone desestimar el reparo en estudio y confirmar la decisión de nulidad del *a quo* habida cuenta de las irregularidades en las certificaciones del ingeniero residente René Bautista Cárdenas.

124. En línea con lo conceptuado por el Ministerio Público, se remitirá copias a la Fiscalía General de la Nación para que investigue lo ocurrido con la certificación estudio.

La consecuencia de las irregularidades en las certificaciones de experiencia del consorcio Konidol-Hombresolo

125. En la apelación de la parte actora se cuestionó que la consecuencia de los defectos en las certificaciones y que determinaron la nulidad de las resoluciones atacadas, tan sólo diera lugar a la reducción de puntos efectuado por el *a quo*, en tanto se estimó procedente el rechazo de la propuesta por incurrir en inconsistencias.

126. Al respecto, se tiene que en el numeral 5.4.3 del pliego se consignó como causal de rechazo la presentación de *"inconsistencias o inconformidades entre la información o documentación allegada por el proponente y lo verificado por la entidad"*[67].

127. Debe recordarse que los dos defectos en las certificaciones de Ciro Parra Muñoz y René Bautista Cárdenas se contrajeron a datos imprecisos e inexistencia de estas. La primera porque indicó una fecha que no correspondía al inicio de la experiencia, sino que incluyó la etapa precontractual. La segunda como quiera que no hay evidencias que respalden la certificación.

---

[64] Fl. 124, c. 3.
[65] Fl. 41, c. 8.
[66] Fl. 2003, c. 5.
[67] Fl. 55, c. 2.

128. En tal sentido, la Sala ha considerado que tales inconsistencias, tal como aquí lo dispuso el numeral 5.4.3 del pliego, en tanto recaen sobre requisitos puntuables, generan beneficio o provecho para quien incurre en ellas. Por lo tanto, se impone el rechazo de tales, en tanto defraudan la confianza de cara al proceso de selección. En efecto, así lo ha explicado esta Subsección[68]:

> *77. Al examinar el numeral 4.4 del pliego de condiciones, se encuentra que la Policía Nacional previó el rechazo de las ofertas ante la incorporación de información que no correspondiera a la realidad y que los proponentes utilizaran para intentar acreditar el cumplimiento de un requisito mínimo o recibir puntuación. Este último evento (obtener puntaje) fue lo que pretendió el consorcio adjudicatario con la presentación de certificaciones supuestamente expedidas por el SENA y que, posteriormente, fueron desconocidas por esta entidad educativa, al manifestar que no se encontraban registros en sus bases de datos sobre las personas señaladas en los documentos que acompañaron la propuesta, y que "el nombre del subdirector que avala el certificado no corresponde a ninguno de los subdirectores que a la fecha han dirigido el centro de formación" (…).*
>
> *99. La acreditación de experiencia del personal ofertado por los proponentes correspondió a un ítem de la evaluación que era objeto de puntaje y determinaba el orden de elegibilidad de las propuestas. Por ende, la falsedad en la información aportada sobre dicha materia implicaba la necesidad de rechazar la propuesta, de manera que permitir al oferente continuar participando del proceso de selección desconoció el principio de selección objetiva, según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 y las reglas de la licitación.*
>
> *100. La causal de rechazo establecida en el numeral 4.4 del pliego de condiciones procuró proteger el proceso de selección ante propuestas que pretendieran obtener ventaja o provecho de la presentación de información que no correspondiera a la realidad, con independencia de si materialmente obtenía o no dicho resultado. Por esa razón, no era viable que la Policía Nacional interpretara dicha hipótesis en el sentido de permitir la continuidad en el proceso del proponente que faltó a su deber de buena fe y lealtad con la presentación de certificaciones no avaladas por el SENA.*

129. Aquí se tiene que el hecho de indicar una fecha distinta para computar el inicio de la experiencia del señor Ciro Parra Muñoz, so pretexto de una interpretación que, como quedó expuesto, no tenía ningún respaldo, defraudó el deber de lealtad en la información. Con mayor razón, el tiempo certificado del señor René Bautista Cárdenas, toda vez que no hay prueba alguna dirigida a sustentar dicho documento.

130. Por lo tanto, se imponía el rechazo de la propuesta ganadora.

131. En consecuencia, se confirmará la nulidad del acto previo demandado y del contrato; sin embargo, como las pruebas no dan cuenta del estado ni del balance de dicho acuerdo, la Sala se abstendrá de ordenar restituciones mutuas.

La mejor propuesta

132. El orden de elegibilidad definitivo del proceso fue el siguiente[69]:

Proponentes	PvPn[70] (400 puntos)	Pago mensual fijo por infraestructura y disponibilidad	Pago mensual fijo por software especializado y su operación	AIU (300 puntos)	Calidad equipo de trabajo (130	Apoyo a la industria nacional (20	Calificación parcial (1000 puntos)	Descuento por sanciones	Calificación final (1000 puntos)

[68] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 16 de junio de 2025, exp. 71525, M.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.
[69] Fl. 2200, c. 6.
[70] Se refiere a los precios unitarios a costo directo de ítem de mantenimiento y materiales, numeral 5.3.1.3 del pliego (fl. 48, c. 2), modificado por la adenda n.° 4 del 2 de octubre de 2009 (fl. 271, c. 2).

		(100 puntos)	(50 puntos)		puntos)	puntos)			
Consorcio Konidol-Hombresolo	385.35	100	50	300	130	20	985.36	0.0	985.36
Consorcio JHD	400	100	50	300	98	20	968	0.0	968
UT Ivegas 4	377.54	100	50	300	125	20	970.54	0.0	970.54
2MX Mantenimiento	394.21	100	50	300	114	20	978.21	0.0	978.21

133. De lo expuesto se desprende que el orden de elegibilidad del proceso estuvo encabezado por el Consorcio Konidol-Hombresolo, que obtuvo una calificación final de 985,36 puntos, seguido de la sociedad 2MX Mantenimiento, con 978,21 puntos. En consecuencia, esta última ocupó el segundo lugar en la clasificación de las ofertas.

134. La parte actora aportó el dictamen del ingeniero civil Germán Gómez Urriago con el fin de establecer si la experiencia acreditada por el director del proyecto y el ingeniero residente de la propuesta seleccionada fue correctamente calificada y, adicionalmente, determinar el orden de elegibilidad en tres escenarios: (i) con el rechazo de la propuesta adjudicataria; (ii) sin tener en cuenta el puntaje asignado al director del proyecto, pero sí el correspondiente al ingeniero residente; y (iii) a la inversa[71].

135. Sin embargo, la Sala no encuentra mérito suficiente en dicho medio de prueba para sustentar tales conclusiones. En efecto, el primer ejercicio versa sobre una cuestión eminentemente jurídica que corresponde resolver al juez y que ya fue decidida en esta providencia. A su vez, en relación con los escenarios alternativos planteados, el perito se limita a trasladar determinados puntajes y a concluir que la oferta de la demandante ocuparía el primer lugar, sin exponer la metodología ni las operaciones que permitan verificar la forma en que obtuvo esos resultados, más allá de afirmar que fueron elaborados con fundamento en los pliegos de condiciones.

136. La ausencia de fuerza demostrativa de ese dictamen no impide determinar las consecuencias derivadas de la ilegal permanencia del Consorcio Konidol-Hombresolo en el proceso de selección. En efecto, no existe una regla de tarifa legal que obligue al juez, en todos los casos, a rehacer íntegramente la evaluación de las propuestas para establecer si el demandante tenía un mejor derecho a la adjudicación. Tal determinación depende de las particularidades del litigio y de los cargos efectivamente planteados por las partes.

137. En el presente asunto, el debate probatorio y jurídico se concentró en la legalidad de la permanencia en el proceso de selección de la oferta presentada por el Consorcio Konidol-Hombresolo. Por esta razón, la Sala valora el conjunto de los medios de prueba obrantes en el expediente, incluidos los documentos que soportaron la evaluación efectuada por la entidad, con el propósito de establecer las consecuencias jurídicas derivadas de la causal de rechazo cuya configuración ha sido declarada en esta providencia.

138. Desde esa perspectiva, se encuentra acreditado que la propuesta presentada por 2MX Mantenimiento fue habilitada por la entidad y ocupó el segundo lugar en el orden de elegibilidad. Asimismo, durante este litigio no se formularon cuestionamientos concretos respecto de su habilitación, del cumplimiento de las condiciones exigidas en los pliegos o la calificación obtenida.

[71] Ver pie de página 52 sobre el trámite procesal surtido frente a dicha prueba.

139. En esas condiciones, una vez excluida la oferta del Consorcio Konidol-Hombresolo por la configuración de la causal de rechazo analizada, la propuesta de la demandante pasa a ocupar el primer lugar del orden de elegibilidad y, por ende, corresponde reconocer que ostenta el mejor derecho a la adjudicación del contrato.

La indemnización de perjuicios

La ausencia de la discriminación en la propuesta de la utilidad (U)

140. En la propuesta económica de la parte actora se limitó a determinar un porcentaje del 20% como AUI, sin que discriminara la forma de distribución del mismo en tales componentes[72].

El contenido del dictamen pericial aportado[73]

141. La parte actora aportó el dictamen del ingeniero civil Manuel Hernando Ortiz, con el fin de determinar los costos en que incurrió la parte actora para la preparación y presentación de su propuesta. Además, la determinación motivada del porcentaje de utilidad que el contrato hubiera reportado[74].

142. En la audiencia de idoneidad se dejó consignado que era un ingeniero civil, con más de 28 años de experiencia, aunque precisó que no tenía formación académica contable. Con una experiencia de diez años en este tipo dictámenes y en las obras más grandes de Bogotá y del país[75].

La insuficiencia del dictamen pericial para acreditar la utilidad esperada

143. La Sala advierte que el dictamen pericial aportado por la parte actora no ofrece elementos técnicos suficientes para demostrar, con el grado de certeza requerido, la utilidad neta que habría obtenido el consorcio como consecuencia de la ejecución del contrato. Si bien el experto efectuó una reconstrucción económica del negocio y presentó una estimación de ingresos, costos, gastos administrativos, impuestos e imprevistos, las conclusiones alcanzadas no encuentran respaldo suficiente en soportes contables, financieros o empresariales que permitan verificar objetivamente la composición de cada uno de los rubros utilizados en la liquidación.

144. En efecto, el perito reconoció durante la diligencia de verificación de idoneidad que su formación profesional corresponde a la ingeniería civil y que carece de formación académica contable o financiera. Aunque dicha circunstancia no descalifica por sí sola el medio de prueba, sí impone un análisis más riguroso de la metodología empleada y de los fundamentos técnicos utilizados para cuantificar la utilidad neta pretendida.

145. La Sala encuentra que varias de las partidas incluidas en el ejercicio pericial obedecen, principalmente, a estimaciones elaboradas por el experto sin que exista demostración documental suficiente que permita verificar su correspondencia con

[72] Fl. 1712, c. 5.
[73] Fls. 5 a 10, c. 8.
[74] Fl. 1 a 4, c. 8.
[75] Fls.526 a 531, c. ppal, 1a instancia. Admitido como prueba mediante auto del 6 de abril de 2015 (fls. 487 a 490, c. ppal, 1ª instancia), en donde también se ordenó surtir el trámite correspondiente, así como la diligencia para la verificación de la idoneidad y contenido de dicha prueba (fls. 526 a 531, c. ppal, 1ª instancia).

los costos reales que habría implicado la ejecución del negocio.

146. Igualmente, el dictamen parte de una discriminación de los componentes del AIU que no se encuentra reflejada en la oferta económica presentada por el demandante. En efecto, la propuesta únicamente consignó un porcentaje global del veinte por ciento (20%) por concepto de AIU, sin precisar qué porcentaje correspondía específicamente a administración, imprevistos y utilidad. Por consiguiente, la distribución efectuada posteriormente por el perito constituye una reconstrucción elaborada para efectos del proceso, mas no un elemento objetivo emanado de la propuesta presentada en la licitación.

147. Esta circunstancia impide tener por plenamente acreditada la utilidad neta calculada en el dictamen. La Sala ha sostenido de manera reiterada que, aunque el perjuicio derivado de la privación ilegal de la adjudicación corresponde al lucro cesante representado en la utilidad dejada de percibir, la prueba de su cuantía debe ofrecer bases objetivas y verificables. Cuando no existe demostración suficiente de la utilidad específica esperada, el juzgador puede acudir a las reglas de la experiencia para determinar razonablemente el monto de la indemnización[76].

148. En este caso, aun cuando se encuentra acreditado que la parte actora ostentaba el mejor derecho a la adjudicación del contrato, la Sala considera que el dictamen no logra demostrar de manera concluyente que la utilidad neta frustrada ascendiera a la suma de $2.001.000.000. La cifra propuesta descansa sobre supuestos cuya verificación resulta insuficiente a partir del material probatorio obrante en el expediente, particularmente porque la propuesta económica no discriminó el componente de utilidad dentro del AIU ofertado.

149. En tales condiciones, la Sala aplicará el criterio jurisprudencial, según el cual, cuando no existe prueba suficiente para determinar la utilidad neta efectivamente esperada, procede reconocerla con fundamento en las reglas de la experiencia una utilidad equivalente al cinco por ciento (5%) del valor de la propuesta en comparación con el presupuesto oficial. Dicho porcentaje ha sido considerado por la jurisprudencia como un parámetro equitativo y razonable para indemnizar el lucro cesante derivado de la privación ilegal de la adjudicación77.

150. En consecuencia, la indemnización por concepto de lucro cesante se liquidará tomando como base el cinco por ciento (5%) en la forma arriba explicada, suma que representa la utilidad razonablemente esperada de la ejecución contractual, de conformidad con las reglas jurisprudenciales aplicables al caso concreto.

151. El valor de la propuesta fue por $19.648’762.996[78], mientras que el presupuesto oficial se fijó en $26.680’000.000[79]. Es decir, el primer monto era menor y, por consiguiente, la actora asumió una utilidad en igual proporción, tal como lo ha definido la Sala a través de una regla de tres[80]. Por consiguiente, el 3.7% de la propuesta ($19.648’762.996) equivale a $727’004.231. Esta cifra se actualizará, en

---

[76] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 10 de octubre de 2022, exp. 58363, M.P. María Adriana Marín.
[77] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 11 de mayo de 2022, exp. 65016, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.
[78] Fl. 1858, c. 5. Vale señalar que el presupuesto oficial fue de $26.680’000.000 (fgl. 6, c. 2), razón por la cual se justifica tomar la primera cifra, en tanto no hay lugar a extrear el equivalente de la propuesta, en tanto esta es inferior.
[79] (fl. 6, c. 2)
[80] Sentencia del 11 de mayo de 2022, exp. 65016, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico. La regla de tres se aplica, así: (5% x $19.648’762.996 / $26.680‘000.000 = 3.7%).

los términos del artículo 178 del CCA, desde a (noviembre de 2009[81]) hasta la presente sentencia, con los índices del DANE, así:

$727’004.231 x IPC Final (160.42)
IPC inicial (71.14)

$1.639’387.387.oo.

152. Dicha suma se pagará de acuerdo con la participación en el consorcio[82].

153. Igualmente, en atención a la nulidad absoluta del contrato se oficiará a la Cámara de Comercio para que tome las medidas necesarias en el marco de su competencia de Bogotá respecto de la experiencia del consorcio Hombresolo-Konidol y de los miembros del mismo[83], inscrita en el Registro Único de Proponentes.

La relación del litisconsorte necesario por pasiva y Transmilenio

154. La parte demandada consideró que debieron definirse las responsabilidades del litisconsorte necesario, Transmilenio, por la nulidad declarada por el *a quo*, la cual fue confirmanda aquí. Al respecto, valga recordar que se integró el contradictorio de la parte pasiva, sin cuestionamiento sobre el particular, comoquiera que la decisión de fondo tocaba los derechos e intereses de los vinculados; sin embargo, la relación jurídica que se trabó fue entre la parte demandante y los demandados, pero no así entre estos, hasta el punto de que durante el proceso tampoco se formuló esta cuestión. Lo anterior es suficiente para que la Sala se abstenga de resolver sobre este punto.

Costas

155. En atención a lo dispuesto en el artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, aplicable al presente asunto, dado que no se avizora temeridad en la actuación de las partes, la Sala se abstiene de condenar en costas.

156. 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: REVOCAR parcialmente la sentencia del 18 de abril de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, en los términos expuestos en la parte considerativa de esta providencia, la cual quedará así:

---

[81] Mes en que se verificó la adjudicación y, por ende, cuando debió materializarse el derecho de la parte actora a la misma.
[82] La sociedad Inare Ltda. con el 50% y los señores Luis Gabriel Nieto García y Orlando Fajardo Castillo con el 25%, cada uno (fl. 1146, c. 4).
[83] La adjudicación recayó sobre el consorcio Konidol-Hombresolo, integrado por Konidol S.A., Hombre Solo S.A., Hernando Lancheros y María Elena Gutiérrez, quienes fueron vinculados como listisconsortes necesarios.

***PRIMERO**: Declarar la nulidad de la Resolución n.° 486 de 27 de noviembre de 2009, así como la nulidad absoluta del contrato n.° 255 del 24 de diciembre siguiente.*

***SEGUNDO:** Como consecuencia, **ORDENAR** a Transmilenio S.A. pagar a la sociedad Inare Ltda. y a los señores Luis Gabriel Nieto García y Orlando Fajardo Castillo, como integrantes del consorcio 2MX Mantenimiento, en proporción a su participación en dicha agrupación[84], la suma de mil seiscientos treinta y nueve millones trescientos ochenta y siete mil trescientos ochenta y siete pesos ($1.639'.387.387).*

***TERCERO: OFICIAR** a la Cámara de Comercio de Bogotá para que tome las medidas necesarias, en el marco de su competencia, respecto de la experiencia del consorcio Hombresolo-Konidol y de los miembros del mismo, inscrita en el Registro Único de Proponentes.*

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: REMITIR copias a la Fiscalía General de la Nación para que, en el marco de sus funciones, investigue lo ocurrido con la certificación de la experiencia del ingeniero residente René Bautista Cárdenas

CUARTO: DEVOLVER, ejecutoriada esta providencia, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

Firmado electrónicamente
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ
Salvamento de voto parcial

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

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 enlace https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.

[84] La sociedad Inare Ltda. con el 50% y los señores Luis Gabriel Nieto García y Orlando Fajardo Castillo con el 25%, cada uno (fl. 1146, c. 4).