



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

Magistrado ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., trece (13) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado número: 25000-23-36-000-2014-00441-01 (59036)
Demandante: Ingeniería y Telemática G&C S.A.S.
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (AEROCIVIL)
Referencia: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

Tema 1: Nulidad del acto de adjudicación de una licitación pública. **Subtema 1.1.** Falsa motivación. **Subtema 1.2.** Hermenéutica del pliego de condiciones. **Subtema 1.3.** Cumplimiento de los requisitos exigidos en el pliego de condiciones. **Tema 2:** Apreciación y valoración de dictamen pericial de parte. **Tema 3:** Apreciación y valoración de la declaración del testigo sospechoso.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, el dos (2) de febrero de dos mil diecisiete (2017), que negó las súplicas de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (en lo sucesivo, “AEROCIVIL”) abrió licitación pública con el propósito de “*contratar la adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de sistemas y equipos CNS-ATM para el Aeropuerto Internacional El Dorado*”. Al proceso de selección se presentaron tres proponentes: INDRA SISTEMAS S.A., SELEX ES S.P.A. y el Consorcio EQUIPTWR 2013. El contrato fue adjudicado a INDRA SISTEMAS S.A., luego de que todas las propuestas hubieran sido habilitadas y calificadas técnicamente con la misma puntuación; y el comité evaluador de la licitación resolviera que sería seleccionada la propuesta que tuviera el precio más bajo.

La sociedad actora, que formó parte del Consorcio EQUIPTWR 2013, pretende, en este contencioso, la nulidad del acto de adjudicación y el consecuente restablecimiento del derecho, bajo el argumento de que las ofertas presentadas, tanto por la vencedora como por el otro proponente, no cumplían con algunos de los requisitos exigidos en el pliego de condiciones —situación que había advertido, a lo largo del proceso de selección, con la formulación de observaciones que, en su concepto, no fueron resueltas de fondo por la Administración— y, por el contrario, su propuesta sí satisfacía lo requerido, debiendo ser la adjudicataria del contrato.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda



2.1.1. El cinco (5) de marzo de dos mil catorce (2014)¹, **Ingeniería y Telemática G&C S.A.S.**² presentó, con fundamento en los hechos referidos en el acápite precedente, **demanda** en ejercicio del medio de control de **nulidad y restablecimiento del derecho**, con la que, en síntesis, pretende: **(i)** que se anule la Resolución 03991 del 6 de agosto de 2013, por medio de la cual la AEROCIVIL “*adjudicó el contrato en el marco de la licitación pública 13000009 OL de 2013, a INDRA*”; **(ii)** que se declare que la AEROCIVIL debió rechazar las propuestas presentadas por INDRA y SELEX, por no reunir los requisitos previstos en el pliego y porque aquella “*incurrió en falsedades*”; **(iii)** que se declare que el Consorcio EQUIPTWR 2013, del cual formaba parte la parte demandante, “*era quien tenía derecho a ser adjudicatario en el marco de la licitación pública 13000009 OL de 2013, al haber presentado la única propuesta plenamente ajustada al pliego y favorable a la entidad estatal*”; **(iv)** que, como consecuencia de la declaración de nulidad, a título de restablecimiento, se condene a la AEROCIVIL a pagar \$9.298.007.566,09, suma correspondiente a la utilidad que habría percibido la sociedad accionante en caso de que hubiera sido favorecida con la adjudicación del contrato, más los rendimientos financieros que habría generado dicho monto desde la fecha de adjudicación³; **(v)** que se actualice la suma de la condena hasta la fecha de expedición de la sentencia de mérito; y **(vi)** que se disponga que la condena generaría intereses moratorios, a partir de la ejecutoria de la sentencia.

2.1.2. La parte accionante enunció como **normas violadas**: los artículos 4, 6 y 29 de la Constitución Política; el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA); los artículos 3, 4 y 23 de la Ley 80 de 1983; y el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. Con fundamento en estas normas, refirió, como **concepto de violación**, los cargos que se pasan a sintetizar:

2.1.2.1. Nulidad por falsa motivación de la Resolución 03991 del 6 de agosto de 2013: contrario a lo considerado por la AEROCIVIL en el acto administrativo de adjudicación, las ofertas de INDRA (adjudicataria del contrato) y de SELEX (segunda en la lista de elegibilidad) incumplieron requisitos técnicos previstos en el pliego de condiciones, como lo era que algunos de los equipos ofrecidos operaran en un rango de humedad relativa específica y que la central de tiempos ofertada incluyera una batería interna recargable con autonomía de tres horas. En consecuencia, sus ofertas debieron ser rechazadas de plano, máxime cuando la sociedad adjudicataria intentó acreditar unos de esos ítems con “*certificaciones espurias*”. Agregó que la oferta presentada por el Consorcio EQUIPTWR 2013, del que formaba parte la sociedad actora, sí cumplió todos los requisitos exigidos, debiendo ser así el adjudicatario del contrato.

2.1.2.2. Nulidad por desconocimiento de las normas en que debía fundarse la Resolución 03991 del 6 de agosto de 2013: el acto administrativo vulneró los principios de planeación, economía, transparencia y selección objetiva, que

¹ Folios 1 a 44 del cuaderno 1 y CD 1.

² Certificado de existencia y representación de la Cámara de Comercio de Bogotá núm. R040804179 del 17 de febrero de 2014 (folios 46 a 48 del cuaderno1.)

³ De manera subsidiaria a esta pretensión solicitó que: como consecuencia de la declaración de nulidad y a título de restablecimiento, se condene a la AEROCIVIL a cancelar \$6.209.639.890, monto equivalente al valor asegurado como garantía de seriedad de la oferta; más los rendimientos financieros que habría generado dicho monto desde la fecha en que debió ser desembolsado.



gobiernan la actividad contractual, *“toda vez que la entidad contratante se apartó de los lineamientos contenidos en los pliegos de condiciones, para efectos de adjudicar el contrato estatal a una compañía que incumplía con los requisitos indispensables exigidos en éstos, impidiendo que fuese seleccionada la mejor oferta para la entidad, y adoptando claramente una posición discrecional al efectuar el acto de adjudicación”*.

2.1.2.3. Nulidad por desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa en la expedición de la Resolución 03991 del 6 de agosto de 2013: en el proceso de selección controvertido, la AEROCIVIL no respondió de fondo las observaciones presentadas por el Consorcio EQUIPTWR 2013, en las que advirtió que tanto INDRA como SELEX incumplían requisitos previstos en el pliego, *“especialmente, en lo referido a la batería interna y a la humedad relativa soportada por los equipos ofertados”*.

2.2. El trámite procesal relevante en primera instancia

2.2.1. El 7 de mayo de 2014⁴, el Tribunal **admitió la demanda** y, posteriormente, **notificó** el auto admisorio en debida forma⁵.

2.2.2. El 30 de mayo de 2014⁶, la sociedad accionante **reformó la demanda** con el objeto de adicionar, modificar y suprimir algunos medios de prueba.

2.2.3. El 6 de octubre de 2014⁷, la autoridad judicial de primer grado **admitió la reforma de la demanda** y, luego, **notificó** el auto admisorio en debida forma⁸.

2.2.4. La AEROCIVIL **contestó la demanda y la reforma**⁹, con oposición a todas las pretensiones en ella formuladas. Como argumento defensivo, afirmó que, en la licitación cuestionada, *“actuó conforme a derecho y en aplicación de los principios de moralidad, selección objetiva, justicia e imparcialidad”*, pues elaboró unos pliegos objetivos, justos y claros, que garantizaban la igualdad de oportunidades para participar en el proceso licitatorio. Agregó que cumplió sus deberes de evaluar en debida forma las propuestas oportunamente allegadas y de dar las explicaciones requeridas sobre la aceptación o rechazo de estas. Así habría sido seleccionada la mejor oferta, que cumplía con todos los requisitos del pliego, como lo era la presentada por INDRA.

En suma, refirió que, contrario a lo afirmado por la sociedad accionante, no era cierto *“que las observaciones presentadas por el consorcio EQUIPTWER 2013 demostraran la existencia de certificaciones espurias que hubieran sido aportadas por parte del proponente INDRA [...], pues no se presentó por parte del referido consorcio prueba en contrario, como tampoco existía declaración judicial sobre el particular, estando vedado a la administración, actuar en contravía al precepto del artículo 83 de la Constitución Política [buena fe]”*.

⁴ Folios 156 a 157 del cuaderno 1.

⁵ Folios 159 a 162 del cuaderno 1.

⁶ Folios 235 a 248 del cuaderno 1 y CD 5.

⁷ Folios 244 a 245 del cuaderno 1.

⁸ Folios 248 a 249 del cuaderno 1.

⁹ Folios 182 a 226 y 250 a 253 del cuaderno 1.



Finalmente, propuso como excepciones previas: **(i)** la falta de legitimación en la causa por activa; y **(ii)** la falta de integración del contradictorio.

2.2.5. El 10 de septiembre de 2015¹⁰, el Tribunal **vinculó en calidad de tercero con interés** a INDRA —vencedora de la licitación pública cuya adjudicación se discute— y, posteriormente, **notificó** dicho auto en debida forma¹¹.

2.2.6. INDRA **contestó la demanda**¹² con oposición a las pretensiones formuladas. Como argumentos defensivos, manifestó que la propuesta por ellos presentada cumplía con todos y cada uno de los requisitos exigidos en el pliego de condiciones, incluso los de humedad relativa y batería interna recargable; y que los documentos que acreditaban su cumplimiento eran verídicos, sin que la AEROCIVIL hubiera encontrado motivos para presumir lo contrario, *“razón por la cual el acto de adjudicación expedido cuenta con todos los elementos de existencia y validez que requiere la Ley, manteniéndose la presunción de legalidad, la cual la parte demandante no logra quebrantar, ni con los hechos, ni con los fundamentos jurídicos y probatorios allegados [sic] al libelo”*. Además, como excepciones previas, propuso: **(i)** la inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones; y **(ii)** la falta de integración del litisconsorcio necesario, porque SELEX ES S.P.A. —que también participó en la licitación pública en cuestión— no había sido convocada a este proceso.

2.2.7. El 7 de abril de 2016¹³, el *a quo* juzgó que la excepción de falta de **integración del litisconsorcio necesario** —propuesta por INDRA— era realmente una solicitud para su integración; solicitud que, sin embargo, **rechazó de plano**, al considerar que no era necesaria su comparecencia para decidir sobre el mérito de lo pretendido en el presente asunto.

2.2.8. El 23 de junio de 2016¹⁴, el Tribunal **celebró audiencia inicial**, en la que: **(i)** declaró saneada la presente actuación procesal; **(ii)** declaró no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por activa y de inepta demanda; **(iv)** determinó que, en el presente litigio, no se estudiaría si INDRA presentó *“documentos espurios”* [sic] para suplir los requisitos fijados en el pliego, pues tales documentos no fueron tachados de falsos ni esta jurisdicción es la competente para analizar su autenticidad, sino que, en este proceso, se establecería si la licitación en cuestión debió ser adjudicada al consorcio del que formó parte la sociedad demandante, debido a que las otras dos ofertas debieron haber sido rechazadas, por incumplir algunos de los requisitos exigidos en el pliego; **(v)** decretó las pruebas solicitadas por las partes procesales; y **(vi)** fijó fecha y hora para celebrar la audiencia de pruebas.

2.2.9. El 11 y 14 de julio de 2016¹⁵, el Tribunal **celebró audiencia de pruebas**, en la que, además de su práctica, resolvió prescindir de la audiencia de alegación y

¹⁰ Folio 258 del cuaderno 1.

¹¹ Folios 262 a 263 del cuaderno 1.

¹² Folios 280 a 341 del cuaderno 1.

¹³ Folios 359 a 360 del cuaderno 1.

¹⁴ Folios 377 a 381 del cuaderno 1 y CD 2.

¹⁵ Folios 415 a 421 del cuaderno 1 y CD 3 y 4.



juzgamiento, por lo que **corrió traslado** a las partes y al Ministerio Público, para que aquellas alegaran de conclusión y este rindiera concepto de fondo.

2.2.10. Dentro del término de traslado, INDRA¹⁶, la parte actora¹⁷ y la AEROCIVIL¹⁸ **alegaron de conclusión**, con reiteración de lo argumentado en las oportunidades anteriores. El Ministerio Público guardó silencio.

2.3. La sentencia recurrida

El 2 de febrero de 2017¹⁹, el Tribunal dictó **sentencia de primera instancia**, en la que negó las pretensiones de la demanda. Como fundamento de su decisión arguyó que, contrario a lo afirmado por el actor, los otros dos proponentes que participaron en la licitación sí cumplieron con los requisitos definidos en el pliego de condiciones, sobre las especificaciones de la batería de la central de tiempo y el rango de humedad relativa en la que debían operar algunos equipos. Al punto, consideró:

2.3.1. Que la propuesta de la adjudicataria, INDRA, se ajustaba a las exigencias atinentes al rango de humedad relativa de los equipos (entre el 5% y el 60%) en cuanto: **(i)** según el dictamen aportado por la demandante, en las especificaciones del *Servidor HP ProLiant DL380p G8* se mencionaba que su rango de humedad relativa en reposo era del 5% al 95%, sin que en el pliego de condiciones se especificara si tal rango se refería al equipo en operación o en reposo; **(ii)** cabe predicar lo mismo del *Monitor HP ZR2240W*, sobre el cual, además, se aportó certificación, de acuerdo con la cual “*estos equipos son capaces de operar de manera continua bajo una temperatura de 10°C a 35°C y una humedad relativa de 5% al 60%*”; **(iii)** la *estación de trabajo HP Z420*, cuyo límite de humedad mínima definido en el pliego de condiciones era del 8%, era capaz de operar en un rango de humedad relativa del 5% al 60%, de acuerdo con la certificación allegada por el interesado. Sobre este punto, el *a quo* agregó que, si bien los fabricantes publican ciertas características técnicas de operación de los equipos, frente a las cuales responden, también es posible que estos las amplíen y, luego, certifiquen capacidades mayores de resistencia de los equipos.

Aunado a lo anterior, el Tribunal puso de presente que las personas que rindieron testimonio en este proceso, miembros del comité evaluador y quienes elaboraron la parte técnica del pliego, expresaron que lo que se buscó, al establecer los rangos del 5% al 60%, era encontrar equipos que, de acuerdo a las características del lugar donde iban a funcionar, operaran en cualquier dígito dentro del rango especificado, y no exactamente que debieran operar en todos los valores. Así, en el caso en que los equipos ofertados superaran los rangos establecidos —como sucede con los primeros equipos referidos y analizados en precedencia— no se produciría un incumplimiento de lo requerido, sino que, por el contrario, se superaría el margen de resistencia de operación.

¹⁶ Folios 424 a 436 del cuaderno 1.

¹⁷ Folios 516 a 538 del cuaderno 1.

¹⁸ Folios 539 a 446 del cuaderno 1.

¹⁹ Folios 425 a 561 del cuaderno principal.



Además, el Tribunal consideró que el radar de movimiento de superficie de la propuesta vencedora se ajustaba a los lineamientos establecidos en el manual *EUROCAE ED-116*, en cuanto «*el tercero con interés, haciendo uso de la prueba documental, debidamente debatida en audiencia de pruebas anexa certificación del fabricante de dicho equipo, en el cual certifica “que este equipo es capaz de operar de manera continua bajo las siguientes condiciones ambientales exigidas por EUROCAE ED-116: humedad relativa de 10% al 80%”*».

2.3.2. Por otra parte, el *a quo* juzgó que la central de tiempos ofertada por INDRA cumplía con lo requerido en el anexo 2 del pliego de condiciones, de acuerdo con el cual “*la central podrá ser alimentada desde la red de distribución eléctrica y dispondrá de una batería interna que le proporcione una autonomía de un mínimo de 3 horas*”, ya que, “*de acuerdo a lo expresado por el tercero con interés, la batería que ofertaron era externa a los receptores de GPS que se encuentran dentro de la central de tiempos*”.

2.3.3. En este orden de ideas, el Tribunal concluyó que la sociedad accionante no demostró la falsa motivación esgrimida, en razón a que en el proceso contractual el equipo evaluador ya había dado respuesta a sus argumentos, lo que constituye razón suficiente para denegar las súplicas de la demanda. Asimismo, refirió que “*al no probarse dicho incumplimiento, no demostró ser una oferta mejor a la del proponente adjudicatario, por lo cual, se abstendrá de verificar los argumentos presentados frente a los equipos ofertados por el segundo en el orden de elegibilidad*”.

2.4. El recurso de apelación

El 3 de marzo de 2017²⁰, **la parte actora** recurrió la sentencia de primera instancia, con el propósito de que sea revocada y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes cargos:

2.4.1. Que el Tribunal erró al tener por cumplidos los requisitos de humedad de la propuesta de INDRA, por la siguientes razones: “*(i) de un lado, leyó de forma parcial y, en tal sentido, alteró el alcance de los pliegos de condiciones, en cuanto desconoció que los rangos de humedad relativa que se exigía se predicaban de los equipos en operación y no en reposo; (ii) dio valor probatorio a unas certificaciones expedidas por el fabricante y aducidas en juicio, que no fueron aportadas al proceso de selección de contratista, por lo que se vulneraron los principios de perentoriedad y preclusividad de los términos de los procesos de contratación pública y se pretermitió la falsa motivación en que incurrió el acto motivado al dar por acreditado unos requisitos que al momento de la evaluación no estaban probados; (iii) soslayó de forma absoluta la valoración de las pruebas allegadas al proceso con base en las cuales se acreditaba con claridad la relevancia de cumplir con los valores inferiores y superiores del rango de humedad relativa y el incumplimiento de INDRA y SELEX en el cumplimiento objetivo e integral de este requisito indispensable*”.

²⁰ Folios 471 a 487 del cuaderno principal.



2.4.2. Que el Tribunal encontró acreditado, sin fundamento probatorio alguno, el requisito de batería interna recargable con autonomía de tres horas, exigido a los equipos ofertados. Agregó que, en el fallo controvertido, *“no se estudió que fue lo que aportaron INDRA y SELEX, en cuanto a la central de tiempos del sistema de sincronismo horario, tampoco reparó en el dictamen pericial aportado que valoró el carácter externo de la fuente de poder de dicho equipo, ni se pronuncia sobre los testimonios rendidos en el proceso que daban luces sobre el incumplimiento de este requisito indispensable”*. Tales pruebas, en su parecer, permitían acreditar que este requisito *«no fue cumplido por INDRA, quien incluyó en su oferta una central de tiempos que contaba con “dos sistemas de alimentación tipo APC SMT1000 RMI2U de 700W”, lo cual implica que el respaldo de energía de su equipo de central de tiempos, lo constituían unas UPS externas, contrariando así la exigencia del pliego de condiciones»*.

2.5. El trámite procesal relevante en segunda instancia

2.5.1. El 26 de julio de 2017²¹, esta Corporación **admitió** el recurso formulado. Luego, **corrió traslado** a las partes y al Ministerio Público para que aquellas alegaran y este conceptuara en esta instancia²².

2.5.2. Dentro del término de traslado, la sociedad actora²³, la AEROCIVIL²⁴ e INDRA²⁵ **presentaron sus alegatos finales**. La primera reiteró lo argumentado como sustento del recurso de apelación. Mientras, la AEROCIVIL e INDRA expresaron su conformidad con las consideraciones y la decisión de primera instancia. Por su parte, el Ministerio Público, por intermedio del ahora magistrado de esta Subsección, Nicolás Yepes Corrales, **rindió concepto desfavorable a los intereses del recurrente**, al considerar, en síntesis, que este *“se esforzó por argumentar y demostrar que los demás oferentes no cumplían con los requisitos indispensables contenidos en el pliego de condiciones [cuestión que no entró a estudiar], pero dejó de lado que frente a al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en materia del acto de adjudicación, tenía el deber de probar que la suya era la mejor oferta”*.

2.5.3. El magistrado Nicolás Yepes Corrales manifestó estar **impedido** para conocer el asunto objeto de controversia²⁶, conforme lo previsto en el inciso 1° del artículo 140 y el numeral 12 del artículo 141 del Código General del Proceso (CGP), por haber rendido concepto en este asunto, como Procurador Primero Delegado ante esta Corporación. Los magistrados William Barrera Muñoz y Jaime Enrique Rodríguez Navas —sin la intervención del magistrado Nicolás Yepes Corrales, quien se apartó de la Sala mientras este punto fue debatido— resuelven declarar fundado el impedimento manifestado por el Magistrado Nicolás Yepes Corrales

²¹ Folio 502 del cuaderno principal.

²² Folio 507 del cuaderno principal.

²³ Folios 509 a 514 del cuaderno principal.

²⁴ Folios 516 a 526 del cuaderno principal.

²⁵ Folios 536 a 556 del cuaderno principal.

²⁶ Aplicativo SAMAI, índice. 30.



III. PROBLEMAS JURÍDICOS Y RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL PROCESO DE SELECCIÓN BAJO CONTROVERSIAS

3.1. De acuerdo con el artículo 320 del Código General del Proceso (“CGP”)²⁷ — aplicable de manera supletoria a este proceso contencioso administrativo conforme a lo preceptuado por el artículo 306 del CPACA²⁸⁻²⁹— el “*recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión*”. En estos términos, el objeto de la apelación recae sobre las decisiones adoptadas en la providencia recurrida, razón por la que el impugnante tiene la carga de sustentar el recurso³⁰, con la exposición de los yerros o desaciertos en los que hubiera incurrido el juzgador de primera instancia al resolver el litigio planteado.

El alcance de la apelación es delimitado, así mismo, con el artículo 328 del CGP, el cual establece que “*el juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley*”. En este sentido se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional, de acuerdo con la cual “*las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: tantum devolutum quantum appellatum*”³¹.

Así las cosas, la competencia funcional del juzgador de segundo grado se circunscribe a los cargos, formulados por el recurrente en contra de la providencia impugnada, en tanto en cuanto tal decisión fuera desfavorable o perjudicial a sus derechos o intereses. Por ende, en principio, los demás aspectos se excluyen del debate en la

²⁷ Normatividad aplicable al presente asunto debido a que la demanda fue presentada el 5 de marzo de 2014, cuando ya estaba en vigor el CGP, el cual entró a regir, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a partir del 1º de enero de 2014.

²⁸ CPACA. “Artículo 306. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de los Contencioso Administrativo”.

²⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto del 25 de junio de 2014, exp. 49299. “[...] según lo analizado, a partir de la entrada en vigencia del Código General del Proceso, esto es, el 1ª de enero de 2014, en los eventos de remisión al Código de Procedimiento Civil, se entenderá que las normas aplicables serán las dispuestas en la nueva legislación procesal”.

³⁰ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil, auto de 30 de agosto de 1984, Gaceta Judicial No. 2415: «Si, como ya está dicho, la apelación es una faceta del derecho de impugnar, expresión ésta derivada de la voz latina “impugnare”, que significa “combatir, contradecir, refutar”, tiene que aceptarse que el deber de sustentar este recurso consiste precisa y claramente en dar o explicar por escrito la razón o motivo concreto que se ha tenido para interponer el recurso; o sea, para expresar la idea con criterio tautológico, presentar el escrito por el cual, mediante la pertinente crítica jurídica, se acusa la providencia recurrida a fin de hacer ver su contrariedad con el derecho y alcanzar por ende su revocatoria o su modificación [...]. Cree la Corte que no pueda darse por sustentada una apelación, ni por ende cumplida la condición que subordina la admisibilidad de este recurso, cuando el impugnante se limita simplemente a calificar la providencia recurrida de ilegal, injurídica o irregular; tampoco cuando emplea expresiones abstractas tales como, “sí hay prueba de los hechos” u otras semejantes, puesto que aquellos calificativos y estas expresiones, justamente por su vaguedad e imprecisión no expresan, pero ni siquiera implícitamente, las razones o motivos de la inconformidad del apelante con las deducciones lógico-jurídicas a que llegó el Juez en su proveído impugnado».

CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 23 de abril de 2021, expediente 48450: “[...] la Sala debe reiterar que la apelación se encuentra limitada a los aspectos indicados por la parte actora en su recurso, en tanto a través de ella se ejerce el derecho de impugnación contra una determinada decisión judicial, por lo cual corresponde a los recurrentes confrontar los argumentos que el juez de primera instancia presentó para tomar su decisión con sus propias consideraciones, para efecto de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se plantean ante la segunda instancia [...]”.

³¹ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia SU-327 de 1995, criterio reiterado en la sentencia C-583 de 1997.



instancia superior, pues en el recurso de apelación opera tanto el principio de *non reformatio in pejus* (ninguna reforma para empeorar) así como el principio dispositivo, según el cual, es el recurrente quien delimita, con la formulación y sustentación del recurso, el objeto que con éste persigue.

3.2. En el *sub examine*, el recurso de apelación fue interpuesto únicamente por la parte actora, quien se limitó a insistir en el cargo de nulidad por falsa motivación³². En consecuencia, la competencia funcional de la Sala se circunscribe a decidir sobre ese cargo, correspondiéndole así **dar respuesta al siguiente interrogante:**

3.2.1. ¿Incumplieron, el adjudicatario y el segundo proponente en el orden de elegibilidad, algunos requisitos definidos en el pliego de condiciones en relación con la protección frente a la humedad relativa de los equipos del centro de control y del radar de superficie, y/o los referentes a la dotación de batería interna de la central de tiempos del sistema de sincronismo horario, y es por tanto nulo, por falsa motivación, el acto administrativo de adjudicación de la licitación pública 13000009 OI 2013?

Si la respuesta a este cuestionamiento se revela afirmativa, se abordará el estudio del siguiente asunto:

3.2.2. ¿La AEROCIVIL debió seleccionar al Consorcio EQUIPTWER 2013 como adjudicatario del contrato objeto de licitación pública, al ser el único que cumplía con todos los requisitos exigidos en el pliego y haber presentado, además, la propuesta más beneficiosa para la administración?

3.3. Los cuestionamientos anteriores serán resueltos con base en el **régimen jurídico aplicable al proceso de selección**, que, como lo ha precisado la jurisprudencia³³, lo es Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, por ser esta una unidad administrativa especial³⁴, clasificada como entidad estatal según el artículo 2º de la Ley 80 de 1993³⁵.

IV. HECHOS PROBADOS

Para dar respuesta a los interrogantes formulados en precedencia, la Sala procederá a revelar los hechos que, para ello, son relevantes y que se encuentran plenamente

³² Apartado 2.4.

³³ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 11 de febrero de 2009, exp 16100; Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de mayo de 2012, exp 23043; Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 10 de julio de 2013, exp 23837; Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de marzo de 2014, exp 29214; Sección Tercera, 12 de noviembre de 2014, sentencia del 12 de noviembre de 2014, exp 27986; Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 12 de febrero de 2015, exp 25395; Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 1º de agosto de 2016, exp 29371;

³⁴ DECRETO 260 DE 2004. "Artículo 1º. *Naturaleza Jurídica. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, es una entidad especializada de carácter técnico adscrita al Ministerio de Transporte, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, tendrá su sede principal en la ciudad de Bogotá, D. C.*"

³⁵ LEY 80 DE 1993. "Artículo 2º. Para los solo efectos de esta Ley: "1o. Se denominan entidades estatales: [...] "b) [...] las unidades administrativas especiales [...]"



probados, con base en los documentos aportados al plenario, algunos de los cuales fueron allegados en copia simple, lo que no impide su plena valoración³⁶.

4.1. El director administrativo de la AEROCIVIL profirió la **Resolución 02435 del 29 de mayo de 2013**³⁷, por la cual ordenó la apertura de la **licitación pública 13000009 OL 2013**, cuyo objeto consistía en “*contratar la adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de sistemas y equipos CNS-ATM para el Aeropuerto Internacional El Dorado*”.

4.1.1. En el **pliego de condiciones** de la licitación mencionada³⁸, con sus respectivas adendas, se incluyeron las siguientes cláusulas y formatos relevantes:

«[...] **CAPÍTULO PRIMERO. INFORMACIÓN GENERAL**

[...] **1.1. Antecedentes.** [...] *El Aeropuerto Internacional de El dorado es el primer aeropuerto de Latinoamérica por movimiento de carga y el tercero por movimiento de pasajeros, operando como “HUB” activo de pasajeros para realizar las conexiones entre el norte y el sur del continente. Se pretende que se convierta también en “HUB” de carga para ser un centro de consolidación y distribución del continente. Además da cabida dentro de sus instalaciones a un comando aéreo de transporte de valor estratégico en la operación nacional.*

Según los estudios de tráfico aéreo realizados, se observa que el aeropuerto de El Dorado ha ido incrementando su volumen de tráfico hasta alcanzar sus máximos de capacidad a lo largo del año 2011. También se ha constatado que uno de los elementos claves para el desarrollo de las operaciones es el servicio de control de aeródromo proporcionado por la Torre de Control y el centro de control ACC de Bogotá.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto se va a acometer la construcción de una nueva torre de control que deberá ser equipada con una serie de sistemas CNS/ATC.

[...] *Es por tanto el objetivo de este proyecto la adquisición, suministro, instalación, pruebas, formación del personal operativo y técnico, así como la puesta en servicio operativo de los sistemas CNS/ATC para la nueva torre de control del Aeropuerto Internacional El Dorado.*

[...] **1.4. Fundamento Jurídico.** *En el presente proceso de Licitación Pública, se tendrán en cuenta las disposiciones consagradas en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, el Decreto 734 de 2012 y demás normas concordantes que regulen la materia.*

[...] **1.18. Causales de rechazo de la propuesta general.** *Habrà lugar al rechazo de la propuesta en los siguientes casos: [...] 5. Cuando se presenten inconsistencias o inconformidades entre la información o documentación allegada por el proponente y lo verificado por la entidad, sin perjuicio de las acciones legales que puedan iniciarse por este hecho.*

[...] **CAPÍTULO CUARTO. FACTORES DE ESCOGENCIA Y DE PONDERACIÓN**

[...] *La unidad ha determinado como factor de escogencia:*

FACTORES DE ESCOGENCIA	
Cumple / No cumple	
Especificaciones Técnicas	

³⁶ CGP. “Artículo 244. Documento auténtico. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento. || Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso. [...] La parte que aporte al proceso un documento, en original o en copia, reconoce con ello su autenticidad y no podrá impugnarlo, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad. Los documentos en forma de mensaje de datos se presumen auténticos. || Lo dispuesto en este artículo se aplica en todos los procesos y en todas las jurisdicciones”.

³⁷ Folios 71 a 74 del cuaderno 3 y folios 161 a 162 del cuaderno 4.

³⁸ CD 8 (archivo: 13000009_OL_Pliego_de_Condiciones_Licitación_Pública_Definitivo).



Y como factores de ponderación:

FACTORES DE PONDERACIÓN	CALIFICACIÓN
Apoyo a La Industria Nacional	10 puntos
Calidad Técnica	50 puntos
Propuesta económica	40 puntos
TOTAL PUNTOS	100 puntos

4.1. Factores de escogencia

4.1.1. Especificaciones Técnicas. Este factor se evaluará con base en el diligenciamiento del FORMATO No. 13 “La Matriz de Requisitos Indispensables”.

En el FORMATO No. 13, se deberá incluir en la columna respectiva, el folio de la oferta en donde se puede verificar el cumplimiento de las características técnicas solicitadas.

Las características técnicas descritas en el FORMATO No. 13 son Requisito Indispensable (RI), de obligatorio cumplimiento para evaluar la propuesta. El proponente que incumpla por lo menos uno de los requisitos indispensables (RI) será evaluado como NO CUMPLE.

La información suministrada por el oferente en la matriz de requisitos indispensables se validará contra los catálogos técnicos o certificaciones expedidas por el fabricante, los cuales se deben presentar como parte integral de la propuesta.

En el evento que una o alguna de las características técnicas descritas en el FORMATO No. 13 sea no admisible, o esté por debajo de la característica mínima exigida, se entiende que no cumple con los parámetros mínimos de calidad exigidos por la Entidad, por tal razón la calidad de los elementos no es admisible y este aspecto será evaluado NO CUMPLE.

En caso de que alguna de las respuestas no coincida con lo estipulado por el fabricante, prevalecerá la característica certificada por el fabricante para este proceso [...].”

“FORMATO 13. CENTRO DE CONTROL DE BOGOTÁ

1. SISTEMA GENERAL CENTRO DE CONTROL BOGOTÁ (ACC)

[...] 2. REQUERIMIENTOS GENERALES

2.3. CONDICIONES AMBIENTALES

2.4. Los equipos y sistemas (indoor) suministrados deben estar completamente protegidos contra los efectos y condiciones de ambientes desfavorables y deben ser diseñados para operar en forma continua bajo las siguientes:

2.5. Condiciones ambientales:

[...] 2.7. Humedad relativa: 5% al 60% [...] ^[39-40].”

“FORMATO 13. RADAR DE SUPERFICIE (SMR)

1. SMR

1.1. El sistema será conforme con las especificaciones de EUROCAE ED-116.

[...] 1.34. Todo equipo que deba estar instalado en las salas de equipos deberá estar diseñado para operar en [...] una humedad relativa desde el 10% al 80%⁴¹.

“FORMATO 13. SISTEMA DE SINCRONISMO HORARIO

1. Sistema General de Sincronismo Horario (TIM) para CNS/MET

³⁹ Ítem modificado mediante Adenda número 3. Antes se establecía como “humedad relativa: hasta el 95%”.

⁴⁰ CD 8 (archivo: 13000009_OL_Formato_13_RI_ACC_BOG_Adenda_3).

⁴¹ CD 8 (archivo: 13000009_OL_Formato_13_R_SMR).



[...] **2. Arquitectura del sistema.**

2.1. El sistema deberá estar compuesto, al menos, por los siguientes elementos básicos: (i) Antena GPS; (ii) Central de Tiempos; y (iii) Relojes Secundarios o Esclavos.

[...] **2.3. Central de tiempos**

[...] 2.3.4. Cumplir con los TIM 04 a TIM 09 del anexo 2⁴² [TIM 8. Batería interna recargable con autonomía para 3 horas].”

4.2. El 15 de julio de 2013⁴³, la AEROCIVIL llevó a cabo la **audiencia de cierre** del proceso licitatorio referenciado, en la que fueron presentadas tres propuestas, las cuales fueron formuladas por: **(i)** el Consorcio EQUIPTWR 2013 (integrado por Ingeniería y Telemática G&C S.A.S., y Thales Air System S.A.S.⁴⁴), **(ii)** INDRA; y **(iii)** SELEX⁴⁵.

4.3. El 20 de julio de 2013⁴⁶, el **Comité Asesor Evaluador de la AEROCIVIL** publicó el **informe de evaluación** de las propuestas recibidas, en el cual indicó que ninguna de estas cumplía con todos los requerimientos establecidos en el pliego.

4.4. Dentro del término oportuno, la totalidad de oferentes formularon observaciones al informe de evaluación anterior⁴⁷. Particularmente, el Consorcio EQUIPTWR 2013 manifestó que: **(i)** INDRA y SELEX incumplían algunos de los requisitos técnicos indispensables (*R/I*) exigidos en el pliego, lo que implicaba la inhabilidad de sus ofertas; **(ii)** que INDRA aportó declaraciones y “*certificaciones espurias*”, para suplir requisitos habilitantes y de experiencia técnica requeridos por la AEROCIVIL; y **(iii)** que su oferta era la única que cumplía todos los requisitos y, en consecuencia, se ajustaba a las necesidades del contratante.

4.5. El 1º de agosto de 2013⁴⁸, el **Comité Asesor Evaluador de AEROCIVIL** analizó algunas de las observaciones formuladas al informe de evaluación y, con base en ello, modificó el resultado, para concluir que el único proponente que cumplía con todos los requisitos establecidos en el pliego de condiciones era INDRA.

4.6. Entre el 5 y 6 de agosto de 2013⁴⁹, se adelantó la **audiencia de adjudicación**, con asistencia tanto de miembros del Comité Asesor Evaluador como de las firmas participantes. En esta, tanto SELEX como el Consorcio EQUIPTWR 2013 formularon nuevamente observaciones al informe de evaluación⁵⁰ y, con base en ellas, el Comité modificó nuevamente los resultados, para concluir que aquellos proponentes cumplían los requisitos establecidos en el pliego de condiciones, quedando todos empatados en puntaje técnico, como se resumió en el siguiente cuadro:

⁴² CD 8 (archivo: 13000009_OL_Formato_13_R_I_Sincronismo_Horario).

⁴³ CD 8 (archivo: 13000009_OL_Acta_de_Cierre).

⁴⁴ Folio 52 a 53 del cuaderno 1 (Formato 3. Documento consorcial, en el que consta que el Consorcio EQUIPTWR 2013 estaba conformado por: Ingeniería y Telemática G&C S.A.S, con un 40% de participación, y Thales Air System S.A.S., con un 60% de participación).

⁴⁵ Los puntos que se controvertieron en el presente proceso respecto de las propuestas presentadas serán analizados posteriormente.

⁴⁶ Folios 23 a 44 del cuaderno 4 (Acta de reunión 114).

⁴⁷ CD 8 (carpeta denominada: OSERVACIONES).

⁴⁸ Folios 1 a 28 del cuaderno 3 y folios 45 a 73 del cuaderno 4 (Acta de reunión 136).

⁴⁹ Folios 30 a 37 del cuaderno 3 y folios 81 a 84 del cuaderno 4 (Acta de reunión 045).

⁵⁰ CD 8 (carpeta denominada: OSERVACIONES).



CRITERIOS	INDRA	EQUIPTWR 2013	SELEX
Capacidad Jurídica	Cumple	Cumple	Cumple
Capacidad Financiera	Cumple	Cumple	Cumple
Experiencia de Clasificación	Cumple	Cumple	Cumple
Experiencia Probable	Cumple	Cumple	Cumple
Capacidad Acreditada	Cumple	Cumple	Cumple
Experiencia de Organización	Cumple	Cumple	Cumple
Experiencia Operacional	Cumple	Cumple	Cumple
Experiencia Mínima	Cumple	Cumple	Cumple
Especificaciones Técnicas	Cumple	Cumple	Cumple
Calidad Técnica	50	50	50
Apoyo a la Industria Nacional	10	10	10
Propuesta Económica	\$56.270.173.200	\$62.083.913.520	\$57.604.537.645
RESULTADO	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE

4.6.1. Entre las observaciones presentadas por el **Consorcio EQUIPTWR 2013** a las propuestas de sus contrincantes, que encontró improcedentes el Comité Asesor Evaluador, se destacan⁵¹:

PROPUESTA GLOSADA	OBSERVACIÓN	RESPUESTA ENTIDAD
INDRA	En la adenda 3, la entidad modificó el formato 13 del ACC quedando: "2.7. Humedad relativa: 5% al 60%". Sin embargo, el proponente adjunta a su oferta equipos que no cumplen con estas condiciones, tales como: (i) servidor HP Proliant DL380p G8, (ii) estación de trabajo HP Z420, (iii) monitor EIZO RX240, y (iv) monitor HP ZR224W.	"No procede, los equipos presentados en la propuesta se encuentran dentro del rango de operación".
SELEX	En la adenda 3, la entidad modificó el formato 13 del ACC quedando: "2.7. Humedad relativa: 5% al 60%". Sin embargo, el proponente adjunta en su oferta equipos que no cumplen con estas condiciones, tales como: (i) servidor HP Proliant DL380p G8; (ii) estación de trabajo HP Z220; y (iii) Monitor EIZO RX240.	"No procede, los equipos presentados en la propuesta se encuentran dentro del rango de operación".

4.6.2. Debido al empate técnico de las ofertas, el **Comité Evaluador**, mediante sorteo de balotas, **estableció el criterio para definir la oferta económica adjudicataria**, siendo elegido el de "*menor precio calculado*". En tales condiciones, de acuerdo con el cuadro de los resultados de la evaluación, se determinó que el orden de elegibilidad quedaba de la siguiente manera: en primer lugar, INDRA; en segundo lugar, SELEX; y, en tercer lugar, el Consorcio EQUIPTWR 2013. Así las cosas, el Comité recomendó al director general de la AEROCIVIL adjudicar el contrato a INDRA.

4.6.3. En la misma audiencia de adjudicación y de acuerdo con la recomendación del Comité, el **director general de la AEROCIVIL** profirió la **Resolución 03991**⁵², por la cual **adjudicó** "*el contrato correspondiente a la Licitación Pública 13000009 OL de 2013 [...] a la firma INDRA por un valor de \$56.270.173.200 [...] y un plazo de ejecución de 12 meses [...]*".

⁵¹ Folios 56 a 64 del cuaderno 1.

⁵² Folios 42 a 47 del cuaderno 3 y folios 74 a 80 del cuaderno 4.



4.7. La **AEROCIVIL** e **INDRA** suscribieron el **contrato 13000151 de 8 de agosto de 2013**⁵³, cuyo objeto era “*la adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de sistemas y equipos CNS-ATM para el Aeropuerto Internacional el Dorado*”.

4.8. El 14 y 15 de agosto de 2013⁵⁴⁻⁵⁵, SELEX y el Consorcio EQUIPTWR 2013 presentaron **solicitud de revocatoria directa del acto de adjudicación** precitado. Al punto afirmaron que, entre ambos, habían efectuado más de cien observaciones y que a pesar de su importancia, pues implicaban el aporte de certificaciones falsas y experiencia técnica que no correspondía a la exigida en el pliego de condiciones, nunca fueron resueltas de fondo por la AEROCIVIL. Entre las observaciones técnicas destacaron el incumplimiento de algunos requisitos indispensables, como: **(i)** la batería interna en la central de tiempos, y **(ii)** la humedad relativa de los equipos ACC.

4.9. El **director general de la AEROCIVIL** profirió la **Resolución 06119 de 5 de noviembre de 2013**⁵⁶, por medio de la cual declaró improcedentes las solicitudes de revocatoria directa del acto de adjudicación, formuladas por los proponentes vencidos. Como fundamento de la decisión consideró que, conforme al artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, la revocación del acto de adjudicación solo es procedente cuando, entre su expedición y el plazo de suscripción del contrato, sobrevenga una inhabilidad o incompatibilidad, o cuando se demuestre que el acto se obtuvo por medios ilegales, sin que los anteriores presupuestos se hubieran configurado⁵⁷.

4.10. La parte **actora** convocó a varios **testigos**⁵⁸, quienes, para la época en que se adelantó la licitación, trabajaban en la sociedad demandante y estaban encargados,

⁵³ CD 8 (archivo: CONTRATO 130000151 OK).

⁵⁴ CD 8 (archivos: Revocatoria_Directa_1ra_Parte_Selex y Revocatoria_Directa_2da_Parte_Selex).

⁵⁵ CD 8 (archivo: Revocatoria_Directa_Consorcio_Equiptwr_2013).

⁵⁶ Folios 65 a 74 del cuaderno 1 y folios 58 a 67 del cuaderno 3.

⁵⁷ Al respecto, el director general de la AEROCIVIL tomó en consideración: “De la presunta obtención de la adjudicación por medio ilegales.- La misma, en consideración de los solicitantes, estaría dada, en primer lugar, por el aporte de certificaciones de contenido falso, al haberse otorgado, por INDRA SISTEMAS, garantías adicionales de aquellas conferidas por los verdaderos fabricantes de los subsistemas de meteorología y ATIS, subsistemas de comunicación de radio VHF, sistema de sincronismo horario y sistema integrado de información. Sobre el particular, la administración no observa que la certificación aportada por el proponente adjudicatario contenga información que pueda ser de contenido falso, en principio por que [sic] esta entidad no es competente en declarar la presunta responsabilidad penal indilgada por los requirentes, por cuanto en el proceso de formación de un negocio jurídico bilateral, las partes pueden asumir un conjunto de obligaciones para la consecución de un objeto contractual que son plenamente exigibles por el acreedor en desarrollo del contrato; de modo, que al ofrecerse por los proponentes una garantía adicional a la que es dada por los fabricantes, la administración tiene pleno título jurídico para hacer exigible el contenido de la obligación. De allí, que la manifestación realizada por INDRA no es contraria a la Ley, como tampoco a las reglas aplicables al proceso de selección [...]. || De la presunta falta de respuesta de la administración a las observaciones formuladas por los proponentes como causal de revocatoria.- Al respecto resulta oportuno señalar, que la falta de respuesta a las observaciones, no es constitutiva de causal para la revocatoria del acto de adjudicación (artículo 9 de la Ley 1150 de 2007), en todo caso resulta oportuno señalar, que la Administración si se pronunció sobre las observaciones técnicas realizadas por los proponente en documentos de respuesta publicados en el SECOP el 2 de agosto de 2013, donde se pronunció respecto al cumplimiento de la exigencia prevista en el ítem 2.3.4 del Formato 13 para la batería interna del servidor de tiempos. Así mismo, tanto en el documento de respuesta, como en la audiencia de adjudicación se pronunció frente al presunto no cumplimiento de la humedad relativa de los equipos ACC, declarando en audiencia que los requerimientos técnico previstos en el formato 13 siempre son de contenido mínimo, de modo, que al verificarse que los equipos en cuestión ofertados por INDRA tienen una mayor tolerancia frente a la humedad relativa, cumplen con los requerimientos del pliego de condiciones al estar por encima de la característica técnica exigida”.

⁵⁸ Los testimonios fueron rendidos por: **(i)** el ingeniero eléctrico Cesar Augusto Peñaloza Correa, quien se desempeñó como gerente de proyectos de la sociedad demandante para la época de los hechos; **(ii)** la ingeniera de sistemas Ivone Maritza Clavijo Ortega, quien se desempeñó como empleada de la sociedad demandante para la época de los hechos; **(iii)** la ingeniera de sistemas Nerely Andrea Ramírez Tabares, quien se desempeñó como empleada de la sociedad demandante para la época de los hechos; **(iv)** el ingeniero de telecomunicaciones Alejandro Enciso Bernal, quien se desempeñó como ingeniero de proyectos de la sociedad demandante para la época de los hechos.



entre otras labores, de formular observaciones técnicas en contra de las propuestas presentadas por las otras firmas que participaron en el proceso de selección. Estos testigos, al unísono, aseveraron:

4.10.1. Que por las características de los equipos requeridos por la entidad contratante para el centro de control de Bogotá (ACC), se podía inferir que estos iban a ser instalados en ambientes controlados, lo que permitiría ajustar las condiciones de temperatura y humedad. Entonces, la importancia de que aquellos equipos operaran dentro de un rango definido de humedad relativa radicaba en el hecho de que, seguramente, la AEROCIVIL iba a mantener los parámetros dentro de esas variantes. Así las cosas, resultaba evidente que los equipos ofrecidos tanto por INDRA como por SELEX no garantizaban un debido funcionamiento en el rango mínimo exigido.

4.10.2. Que era claro que el radar de superficie ofertado debía cumplir con una humedad relativa entre el 10% y el 80%, cuestión que se derivaba no solo de las exigencias del pliego de condiciones, sino de la guía EUROCAE ED-116, documento suscrito por una autoridad técnica y especializada que propendía por estandarizar los requisitos, para que los dispositivos electrónicos contenidos en los sistemas terrestres para la localización y navegación aérea tuvieran un óptimo desempeño. Requerimiento que no se cumplió por parte de los otros oferentes.

4.10.3. Que la diferencia entre una batería interna o externa radicaba en su confiabilidad —tema que el perito técnico abordaría con mayor claridad⁵⁹—, siendo superior la de la batería interna. Además, que el pliego de condiciones era claro en establecer este último requisito de la central de tiempos, pero no para el sistema de sincronismo horario, como lo quería hacer ver la parte demanda, y que ninguna de las centrales de tiempos ofertadas por INDRA y SELEX incluía esa batería interna.

4.11. De otro lado, en defensa del acto censurado, **la demandada** convocó también a varios **testigos**⁶⁰, quienes participaron en la elaboración de las especificaciones técnicas del pliego de condiciones y formaron parte del comité que evaluó las propuestas presentadas por los oferentes en la licitación bajo estudio, los cuáles, al unísono, expresaron:

4.11.1. Que todos los equipos ofertados por INDRA y SELEX garantizaban un óptimo funcionamiento bajo una humedad relativa entre el 10% y el 90%, por lo que estaban dentro del parámetro exigido por la AEROCIVIL (5% al 60% y 10% al 80%), toda vez que estos son intervalos amplios, y lo que “*se exigió es que los equipos funcionen dentro de un rango específico, pero no en todos los rangos*”.

⁵⁹ Apartado 5.3.8.1.

⁶⁰ Los testimonios fueron rendidos por: (i) el licenciado en electrónica y electricidad Gabriel Enrique Guzmán Pachón, quien se desempeñó como jefe nacional de comunicaciones de la AEROCIVIL para la época de los hechos, manifestó que participó en el desarrollo de las especificaciones técnicas del pliego de condiciones e hizo parte del Comité que evaluó las ofertas presentadas por los oferentes dentro de la licitación bajo estudio; (ii) el ingeniero de sistemas Ernesto Díaz Salinas, quien se desempeñó en el área de vigilancia aeronáutica de la AEROCIVIL para la época de los hechos, manifestó que participó en el desarrollo de las especificaciones técnicas del pliego de condiciones e hizo parte del Comité que evaluó las ofertas presentadas por los oferentes dentro de la licitación bajo estudio.



4.11.2. Que el sistema de sincronismo horario (SMR) permite que cada uno de los demás dispositivos del sistema de control de tránsito aéreo estén ajustados a una única variable temporal con una precisión muy alta, siendo necesario para que los sistemas de detección en pista y en el espacio aéreo tengan la misma hora o el mismo punto de arranque de los procesos. Así, la inclusión de una batería autónoma se justificaba porque, en caso de una variación por caída de la red eléctrica, esta garantizaría el continuo funcionamiento del sistema de sincronismo horario, y este continuaría así dirigiendo los demás sistemas que componen el centro de control de tránsito aéreo.

A partir de lo anterior, los testigos citados por la demandada concluyeron que una central de tiempos que incluyera una batería (UPS) como la ofrecida por INDRA y SELEX cumplía con lo requerido en el pliego, ya que *“cada fabricante hace su diseño [...] pudiendo distribuir sus dispositivos en la forma que más les convenga de acuerdo a los principios de tecnología, diseño y control de calidad [...]”*. Sobre la batería (UPS) ofertada por INDRA, aclararon que, si bien esta era externa con respecto a la central de tiempos, era interna con respecto al sistema de sincronismo horario, pues lo ofertado fue *“un rack, un armario mecánico, donde se ubican diferentes dispositivos y la suma de esos dispositivos me dan un sistema (que denominó sistema de sincronismo horario), por tanto, la batería no estaba externa al sistema”*.

4.11.3. Pues bien, los anteriores testimonios provienen de personas que, por el contacto directo que tuvieron con el proceso licitatorio en cuestión, dan cuenta de la causa del conocimiento que tuvieron de los hechos sobre los cuales depusieron, y que, por su formación, tienen la capacidad intelectual requerida para declarar sobre las exigencias técnicas que se debaten en el presente asunto.

Pero, si bien, las declaraciones referidas son coincidentes con los demás testimonios practicados a instancias de la misma parte, discrepan de lo dicho por los declarantes citados por la contraparte. Además, unos y otros tienen un vínculo laboral o reglamentario con la parte que solicitó sus testimonios; circunstancias estas que afectan su imparcialidad y, con ello, su credibilidad, en razón de lo cual sus declaraciones serán valoradas con mayor rigor, en conjunto con las demás pruebas practicadas en este proceso⁶¹.

4.12. La parte demandante aportó un **dictamen pericial** elaborado por el **ingeniero electrónico** Hernando Jaramillo Marín⁶²⁻⁶³, dentro del término legalmente conferido para ello⁶⁴, en el que conceptuó:

⁶¹ CONSEJO DE ESTADO, Sección tercera, sentencia del 28 de febrero de 2011, exp. 20262.

⁶² CGP. *“Artículo 227. Dictamen aportado por una de las partes. La parte que pretenda valerse de un dictamen pericial deberá aportarlo en la respectiva oportunidad para pedir pruebas. Cuando el término previsto sea insuficiente para aportar el dictamen, la parte interesada podrá anunciarlo en el escrito respectivo y deberá aportarlo dentro del término que el juez conceda, que en ningún caso podrá ser inferior a diez (10) días. En este evento el juez hará los requerimientos pertinentes a las partes y terceros que deban colaborar con la práctica de la prueba. // El dictamen deberá ser emitido por institución o profesional especializado”*.

⁶³ Folios 24 a 156 del cuaderno 2 y CD 5.

⁶⁴ Apartado 2.2.2.



«La presente evaluación técnica tiene por objeto esclarecer las consultas de carácter técnico presentadas por parte de ustedes, en relación con el cumplimiento de algunos requisitos técnicos formulados en el proceso de la referencia, de las ofertas que fueron presentadas por las compañías participantes.

La metodología utilizada para determinar el cumplimiento o no de los requerimientos técnicos fue basada en la observación y comparación taxativa de los documentos que hicieron parte del proceso licitatorio mencionado en el asunto, con sustento en la propia información presentada por los oferentes y complementada con información del fabricante cuando fue necesario.

Una vez realizada la verificación de los requisitos técnicos solicitados por AEROCIVIL, la documentación contenida en las ofertas presentadas, y la información de carácter técnico encontrada en las páginas web de los fabricantes de los equipos ofertados por los proponentes, a continuación se presenten las respuestas a lo planteado:

PREGUNTA 1: Cuáles son los equipos que debían ofertar los proponentes de acuerdo con el numeral 2.7 del formato 13 del pliego de condiciones, que se refiere al requerimiento de la humedad relativa.

RESPUESTA: Los equipos más importantes del Subsistema ACC que debían cumplir, entre otros, con el criterio de humedad relativa descrito en el numeral 2.7 del formato 13 ACC son: (i) servidor; (ii) estación de trabajo; y (iii) monitor de operador.

PREGUNTA 2: Señale cuál es el requisito de humedad relativa definida en los pliegos de condiciones de acuerdo con el numeral 2.7, para los equipos establecidos en el formato 13 ACC del pliego de condiciones.

RESPUESTA: El requisito de humedad relativa exigido en el formato 13 ACC, numeral 2.7 fue modificado mediante adenda 03 [...], de acuerdo con lo anterior, se concluye que para los equipos mencionados en la respuesta a la pregunta 1 [...], el pliego de condiciones exige una humedad relativa desde el 5% al 60%.

PREGUNTA 3:Cuál es la importancia de cumplir con un rango de humedad relativa en condiciones de operación para un equipo determinado.

RESPUESTA: Técnicamente es un criterio fundamental que establece mínimas condiciones ambientales de trabajo que deben cumplir los equipos bajo las cuales se garantice su correcto funcionamiento [...]. En este sentido, la exigencia de cumplir con un límite inferior y superior de humedad relativa es crucial para garantizar la operación de los equipos y su vida útil.

El límite superior nos indica que tan húmedo se encuentra el medio ambiente, mientras que el límite inferior nos indica que tan seco puede llegar a estar, es así como en el requerimiento exigido se encuentra: (i) límite inferior de 5%, para la evaluación de este criterio se considera que si el equipo evaluado posee un límite inferior de humedad relativa en operación igual o menor al 5% este equipo será apto para operar en ambientes secos mayores y si, por el contrario, su límite inferior es superior a 5%, este equipo no estará en condiciones de operar en ambientes secos; (ii) límite superior de 60%, para la evaluación de este criterio se considera que si el equipo evaluado posee un límite superior de humedad relativa en operación igual o menor al 60% este equipo no será apto para funcionar correctamente en ambientes muy húmedos y si, por el contrario, su límite superior es mayor a 60%, este equipo será apto para operar en ambientes muy húmedos.

PREGUNTA 4: Informe si la compañía INDRA y SELEX cumplieron con el rango exigido para los equipos a los cuales aplica el criterio de humedad relativa establecido en el numeral 2.7 del formato 13 ACC.

RESPUESTA: Teniendo en cuenta que son varios los equipos a los cuales aplica el numeral 2.7, a continuación me referiré a los más representativos por ser fundamentales en el funcionamiento del sistema ACC:

4.1. INDRA

A. SERVIDOR: [...] El equipo ofertado por INDRA [HP Proliant DL380p G8] no cumple con el rango de humedad relativa requerido en las especificaciones técnicas de la entidad, tal y como lo indica el propio fabricante [en la página web, donde se encuentra “relative humidity – operating 10% to 90%”], puesto que no cumple con el límite inferior del 5% [...].



B. ESTACIÓN DE TRABAJO: [...] El equipo ofertado por INDRA [Work Station HP Z420] no cumple con el rango de humedad relativa requerido en las especificaciones técnicas de la entidad, tal y como lo indica el propio fabricante [en la página web, donde se encuentra “relative humidity – operating 8% to 95%”], puesto que no cumple con el límite inferior del 5% [...].

C. MONITOR DE OPERADOR: [...] El equipo ofertado por INDRA [HP ZR224W] no cumple con el rango de humedad relativa requerido en las especificaciones técnicas de la entidad, tal y como lo indica el propio fabricante [en la página web, donde se encuentra “relative humidity – operating 20% to 80%”], puesto que no cumple con el límite inferior del 5% [...].

4.1. SELEX

A. SERVIDOR: [...] El equipo ofertado por SELEX [HP Proliant DL380 G8] no cumple con el rango de humedad relativa requerido en las especificaciones técnicas de la entidad, tal y como lo indica el propio fabricante [en la página web, donde se encuentra “relative humidity – operating 10% to 90%”], puesto que no cumple con el límite inferior del 5% [...].

B. ESTACIÓN DE TRABAJO: [...] El equipo ofertado por SELEX [HP Z220 Workstation] no cumple con el rango de humedad relativa requerido en las especificaciones técnicas de la entidad, tal y como lo indica el propio fabricante [en la página web, donde se encuentra “relative humidity – operating 8% to 85%”], puesto que no cumple con el límite inferior del 5% [...].

C. MONITOR DE OPERADOR: [...] El equipo ofertado por SELEX [EIZO Flexscan 2100] no cumple con el rango de humedad relativa requerido en las especificaciones técnicas de la entidad, tal y como lo indica el propio fabricante [en la página web, donde se encuentra “Environmental conditions relative humidity 30% to 80%”], puesto que no cumple con el límite inferior del 5% [...].

PREGUNTA 5: Señale cuál es el requisito de humedad relativa definido para el equipo “radar de superficie – SMR”, de acuerdo con lo contenido en el numeral 1.1 del formato 13 – SMR del pliego de condiciones.

RESPUESTA: El requisito de humedad relativa definido para el radar de superficie – SMR de acuerdo al numeral 1.1 del formato 13 – SMR era [...]: “el sistema será conforme con las especificaciones de EUROCAE ED-116”. [Así] el documento de EUROCAE ED-116 menciona textualmente “all equipment installed in equipment rooms [...] shall be designed to operate on a relative humidity from 10% to 80%”.

PREGUNTA 6: Informe si la compañía SELEX cumplió con los requisitos técnicos exigidos para el equipo “radar de superficie – SMR”.

RESPUESTA: [...] El equipo ofertado por SELEX no cumple con el rango de humedad relativa requerido en las especificaciones técnicas de la entidad [tal y como se indica en el catálogo de dicho equipo aportado con la propuesta, en el que se estableció “Humidity 20% to 90%”], puesto que no cumple con el límite inferior del 10% [...].

[...] **PREGUNTA 8:** Informe cuál es el requerimiento solicitado por la entidad en los TIM 04 a 09 del Anexo 2 y que requieren ser cumplidos en el formato 13 del subsistema de sincronismo horario para el ítem 2.3 central de tiempos.

RESPUESTA: El requisito exigido en el anexo 2 y de estricto cumplimiento en el formato 13 del subsistema de sincronismo horario era [entre otros] TIM08: Batería interna recargable con autonomía mínima para 3 horas.

PREGUNTA 9: Señale si se exigía una batería interna para la central de tiempos, de acuerdo con el ítem 2.3.4 del formato número 13 del subsistema de sincronismo horario, y cuál era su duración.

RESPUESTA: Sí, se exigía; el requisito a cumplir consistía en suministrar la central de tiempos con una batería interna con una autonomía de 3 horas.

PREGUNTA 10: Informe si INDRA cumplió con el requerimiento de los equipos del ítem 2.3.4 del formato 13 correspondiente al subsistema de sincronismo horario en relación con el hecho de que la central de tiempos tuviera una batería interna recargable con autonomía mínima para 3 horas.

RESPUESTA: [...] la central de tiempos ofertada por INDRA [LANTIME M600] no cumple con el requerimiento de batería interna, ya que es claro [puesto que lo afirma en la propuesta técnica aportada] que se suministrará un sistema de alimentación externo, instalado en un rack de 19’ [...].



PREGUNTA 11: Informe si SELEX cumplió con el requerimiento de los equipos del ítem 2.3.4 del formato 13 correspondiente al subsistema de sincronismo horario en relación con el hecho de que la central de tiempos tuviera una batería interna recargable con autonomía mínima para 3 horas.

RESPUESTA: [...] El equipo ofertado por SELEX [SITTI digital electronic clock] no cumple con el requerimiento de batería interna de la central de tiempos, ya que el fabricante del sistema de sincronismo horario afirma explícitamente no incluirlo dentro su solución [tal y como se indica en la certificación de dicho equipo, donde se estableció “batería no ofrecida por SITTI”].».

4.12.1. El **perito** que rindió el dictamen fue **convocado a la audiencia de práctica de pruebas**, a petición de la parte demandada⁶⁵. En esta diligencia, el perito explicó el alcance y las conclusiones de cada una de las respuestas incluidas en la experticia aportada. En su discurrir, manifestó, en primer lugar, que la importancia de que los equipos operaran bajo una humedad relativa especificada radicaba en que estos pudieran funcionar en óptimas condiciones dentro de esas variables, dado que los equipos requeridos iban a ser instalados en un ambiente controlado por el operador en los rangos establecidos.

En segundo lugar, el perito dijo que:

“[...] desde el punto de vista técnico [...] la relevancia de que los sistemas tengan un batería interna o externa tiene que ver con la confiabilidad, en un sistema a mayor número de elementos que la constituyen la confiabilidad la determina el elemento que menor confiabilidad tiene. Es decir, si yo estoy pidiendo que un sistema tenga una disponibilidad de 99% ninguno de sus elementos puede tener menos de ese valor. En el momento en que ese elemento tenga un valor menor pues obviamente la confiabilidad del sistema baja. [...] En referencia al tema que nos ocupa, el hecho de que el sistema incluya la batería interna y que sea el mismo fabricante el que la incluya dentro del producto le da mayor confiabilidad al sistema al que yo tengo cuando tengo que encadenar varios elementos para cumplir con lo que el pliego”.

4.12.2. A la misma audiencia de pruebas compareció **José Nelson Suarez Rojas**, quien se desempeñaba como **empleado de INDRA** para la época de los hechos y controvertió el dictamen pericial referido en precedencia, en los siguientes términos:

4.12.2.1. Que el requisito de humedad relativa de los equipos, establecido en el pliego de condiciones, fue cumplido por INDRA, ya que ofertó equipos que se encontraban dentro del rango de operación solicitado, pues —en su concepto— *“estos debían funcionar en cualquier punto dentro de dicho rango”*. Aparte, dijo que el fabricante garantizaba el funcionamiento de los equipos en las condiciones de humedad requeridas. Sin embargo, ante el cuestionamiento del apoderado de la parte demandada, manifestó que el fabricante solo respondía si el equipo fallaba dentro del rango que especifica dentro de sus características técnicas, es decir, que si un equipo falla en una humedad relativa del 5%, este no respondería por tal fallo.

⁶⁵ CGP. “Artículo 228. La parte contra la cual se aduzca un dictamen pericial podrá solicitar la comparecencia del perito a la audiencia, aportar otro o realizar ambas actuaciones. Estas deberán realizarse dentro del término de traslado del escrito con el cual haya sido aportado o, en su defecto, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la providencia que lo ponga en conocimiento. En virtud de la anterior solicitud, o si el juez lo considera necesario, citará al perito a la respectiva audiencia, en la cual el juez y las partes podrán interrogarlo bajo juramento acerca de su idoneidad e imparcialidad y sobre el contenido del dictamen. La contraparte de quien haya aportado el dictamen podrá formular preguntas asertivas e insinuantes. Las partes tendrán derecho, si lo consideran necesario, a interrogar nuevamente al perito, en el orden establecido para el testimonio. Si el perito citado no asiste a la audiencia, el dictamen no tendrá valor”.



4.12.2.2. Que la oferta de INDRA cumplió el requisito de una batería interna con una autonomía mínima de 3 horas para el sistema de la central de tiempos, toda vez que el *“requerimiento de la AEROCIVIL era una central de tiempos que estaría conformada por una serie de equipos, entre ellos: receptores GPS, relojes, distribuidores de señales y un sistema de respaldo (batería)”*, la cual fue incluida por INDRA mediante una UPS, la cual *“tenía la autonomía necesaria para cumplir el tiempo requerido en los pliegos”*, pues sus especificaciones técnicas eran de *“700 W y una autonomía de cerca de 4 horas”*.

Respecto al hecho de que la batería mencionada debía ser interna a la central de tiempos, reiteró que como el *“requisito de la AEROCIVIL era una central de tiempos conformada por varios equipos, entonces, esa UPS está dentro del interno de la configuración de la central de tiempos”*, es decir, que aun cuando esta *“era externa al equipo ofertado era interna al conjunto de equipos que conforma la central de tiempos solicitado”*.

4.12.3. En primer lugar, resulta claro que, en este proceso, el dictamen cumple con los requisitos exigidos en los artículos 227 y 228 del CGP, ya que este fue aportado en tiempo, y la parte demandada tuvo la oportunidad procesal de controvertirlo, para lo cual citó al perito a audiencia, en la que fue interrogado bajo gravedad de juramento sobre el contenido del dictamen, y fue recibida la declaración de un testigo citado para controvertir su peritaje.

4.12.4. En segundo lugar, la Sala observa que el perito declaró bajo juramento que *“no se encuentra incurso en las causales de impedimento para actuar como evaluador técnico en este proceso”*, que *“tenía los conocimientos necesarios para rendir dicha evaluación, basado en la idoneidad y experiencia profesional”*; y que actuó *“leal y fielmente en el desempeño de la labor, con objetividad e imparcialidad”*.

Aparte, al dictamen se adjuntó la hoja de vida del perito, en la que se menciona que aquel es ingeniero electrónico con experiencia en el sector de telecomunicaciones⁶⁶. Aun cuando no fueron anexados los documentos que certificaran los estudios realizados por el señor Jaramillo Marín, en la audiencia de pruebas, este ratificó, bajo gravedad de juramento, los estudios y la experiencia referidos en su hoja de vida; cuestión ésta a la que no se opusieron las partes contrarias y que, por lo tanto, la Sala tendrá como ciertos. En consecuencia, el dictamen fue rendido por un perito idóneo.

4.12.5. En tercer lugar, la Sala observa que la metodología empleada en el dictamen se limitó a una verificación de lo consignado en los documentos aportados por los oferentes en la licitación en cuestión, a la luz de lo especificado en los portales electrónicos de los fabricantes de cada uno de los equipos ofertados, de los cuales se anexaron soportes impresos, los cuales serán tomadas como documentos privados, cuya valoración es procedente y se presumen auténticos, según lo prescrito por los artículos 244 y 247 del

⁶⁶ Trabajó en: perkin Elmer int; General Electric Company; Ministerio de comunicaciones; Unisys de Colombia; Telecom; Global Crossing S.A y knowtech Ltda. Catderatico de la universidad externado en el posgrado de derecho de las telecomunicaciones. Consultor en varias empresas y entidades encargadas de telecomunicaciones.



CGP⁶⁷, debido a que la parte contra los que se adujeron nunca los desconoció o los tachó de falsos. En consecuencia, la comparación efectuada para determinar las condiciones de los equipos ofertados será tomada en consideración en este asunto.

En todo caso, el cumplimiento de lo exigido en el pliego de condiciones implica un juicio jurídico —como más adelante se expone⁶⁸— para lo cual es improcedente la prueba pericial⁶⁹. Por ende, la valoración de esta prueba se limitará a la comprobación de las especificaciones de los equipos ofrecidos, mas no será el fundamento de la decisión sobre la forma en la que estos cumplen las exigencias del pliego de condiciones.

4.12.6. Aparte, observa la Sala que el perito dio explicaciones sobre las exigencias del rango de humedad y de la batería interna de los equipos⁷⁰, cuya compra fue adjudicada en el acto controvertido en este contencioso; explicaciones que serán tenidas en cuenta, como parte integrante de la prueba practicada, en razón a los conocimientos y la experticia del perito, que —como se mencionó anteriormente⁷¹— permiten afirmar que tiene la capacidad profesional para ello requerida.

V. CONSIDERACIONES

5.1. La Sala resolverá sobre el fondo de la *litis*, habida consideración de la **competencia** que le asiste para ello, en atención a lo dispuesto por los artículos 150⁷² y 152.3⁷³⁻⁷⁴ del CPACA, y al **ejercicio oportuno** que del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho realizó la sociedad accionante, ya que presentó su demanda el cinco (5) de marzo de dos mil catorce (2014)⁷⁵, esto es, dentro de los cuatro (4) meses posteriores al día siguiente a aquel en que se notificó el acto que se pretende anular⁷⁶, más el lapso de suspensión del término por la presentación de la conciliación prejudicial⁷⁷; plazo

⁶⁷ CGP. “Artículo 244. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento. || Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso. [...] Artículo 247. Serán valorados como mensajes de datos los documentos que hayan sido aportados en el mismo formato en que fueron generados, enviados, o recibidos, o en algún otro formato que lo reproduzca con exactitud. || La simple impresión en papel de un mensaje de datos será valorada de conformidad con las reglas generales de los documentos”.

⁶⁸ Aptado. 5.3.2.

⁶⁹ CGP. “Artículo 226. [...] No serán admisibles los dictámenes periciales que versen sobre puntos de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 177 y 179 para la prueba de la ley y de la costumbre extranjera. Sin embargo, las partes podrán asesorarse de abogados, cuyos conceptos serán tenidos en cuenta por el juez como alegaciones de ellas. [...]”.

⁷⁰ Aptado. 4.12.1.

⁷¹ Aptado. 4.12.4.

⁷² CPACA. “Artículo 150. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos [...]”.

⁷³ CPACA. “Artículo 152. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]”.

⁷⁴ En el presente asunto, la demanda se presentó en el año 2012, época para la cual el salario mínimo era de \$ 566.700, por lo tanto, los 300 salarios mínimos equivalían a \$321.148.890, lo que supone que las pretensiones económicas de la demanda que ascendía a \$9.298.007.566,09 supera ostensiblemente el monto legalmente exigido.

⁷⁵ Folios 1 a 44 del cuaderno 1 y CD 1.

⁷⁶ CPACA “Artículo 164. La demanda deberá ser presentada [...] 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad [...] c) Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso”.

⁷⁷ LEY 640 de 2001. “Artículo 21. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido



preclusivo que, de esta forma, inició el siete (7) de agosto de dos mil trece (2013)⁷⁸ y finalizó el cinco (5) de marzo de dos mil catorce (2014)⁷⁹.

5.2. En el análisis de los problemas jurídicos formulados, se tendrá en cuenta que, como lo ha precisado la Sección Tercera de esta Corporación ⁸⁰, en los asuntos en los que se pretende la declaración de nulidad de un acto de adjudicación, junto con la indemnización de los perjuicios causados por haber sido privado del derecho a suscribir el contrato como adjudicatario, le corresponde al demandante cumplir una doble carga procesal para la prosperidad de sus pretensiones, la cual implica: **(i)** demostrar los cargos de ilegalidad formulados contra el acto administrativo acusado y **(ii)** probar que su propuesta se ajustaba, en todo, a los requisitos establecidos en los términos de referencia, siendo su ofrecimiento el mejor para los intereses de la entidad pública.

5.3. Sobre la legalidad del acto administrativo por medio del que se adjudicó el contrato derivado de la licitación pública 1300009 OL de 2013

5.3.1. La sociedad actora pretende que se anule la Resolución 03991 del 6 de agosto de 2013, proferida por la AEROCIVIL⁸¹, ya que —en su parecer—fue expedida con falsa motivación; causal de nulidad esta que, como lo ha precisado la Subsección, denota una divergencia entre la realidad y las consideraciones fácticas y/o jurídicas en las que se funda el acto⁸².

En concreto, la demandante adujo una falsa motivación del acto por un error de hecho, pues aseveró que, contrario a lo considerado por el licitador en la resolución de

por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable”.

⁷⁸ La resolución de adjudicación controvertida en este proceso se notificó, en estrados, el seis (6) de agosto de dos mil trece (2013) (apartado 4.6.3). Por consiguiente, el término de caducidad del presente medio de control comenzó a correr desde el día siguiente a su notificación, es decir, a partir del siete (7) de agosto de dos mil catorce (2014).

⁷⁹ En principio, el cómputo del término de cuatro (4) meses para la presentación oportuna del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho vencía el siete (7) de diciembre de dos mil trece (2013). Sin embargo, como el interesado presentó solicitud de conciliación prejudicial el dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013) (folio 51 del cuaderno 1), a falta de seis (6) días para el vencimiento del plazo preclusivo, y la diligencia se declaró fallida el veintisiete (27) de febrero de dos mil catorce (2014) (folio 50 del cuaderno 1), el periodo que restaba volvió a correr desde el día siguiente a esa fecha, por lo que el término para la presentación oportuna de la demanda se extendió hasta el cinco (5) de marzo de dos mil catorce (2014).

⁸⁰ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 19 de septiembre de 1994. exp. 8071; sentencia del 11 de marzo de 2004, exp. 13355; sentencia del 26 de abril de 2006 exp. 16041; sentencia del 4 de junio de 2008, exp. 17783; sentencia del 29 de enero de 2009, exp. 13206; sentencia del 11 de agosto de 2010, exp 19.056.

⁸¹ Apartado 4.6.3.

⁸² CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 20 de marzo de 2013, expediente 22523. *“La falsa motivación o falsedad del acto administrativo constituye una causal genérica de violación que [...] se caracteriza fundamentalmente por una evidente divergencia entre la realidad fáctica y jurídica que induce a la producción del acto y los motivos argüidos o tomados como fuente por la Administración Pública. [...] Según lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corporación, esta causal de anulación de los actos administrativos se puede manifestar mediante un error de hecho, o a través de un error de derecho. El error de hecho se presenta cuando la Administración desconoce los supuestos fácticos en que debía soportar su decisión, ya sea porque la autoridad que profirió el acto no los tuvo en cuenta o, porque pese a haberlos considerado se deformó la realidad de tal manera que se dejaron por fuera o se introdujeron circunstancias de tiempo modo y lugar, trayendo como consecuencia que el acto administrativo no se funde en hechos ciertos, verdaderos y existentes al momento de ser proferido. Por otra parte, también se incurre en falsa motivación por error de derecho, esto es, cuando se desconocen los supuestos jurídicos que debían servir de fundamento a los actos demandados, este caso se puede presentar por: i) inexistencia de las normas en que se basó la Administración; ii) ausencia de relación entre los preceptos que sirvieron de fundamento a la manifestación de voluntad de la Administración y los supuestos de hecho objeto de decisión; y finalmente iii) cuando se invocan las disposiciones adecuadas pero se hace una interpretación errónea de las mismas”.* (Subrayado fuera de texto).



adjudicación, algunos de los equipos ofertados por INDRA (adjudicatario) y SELEX (segundo en la lista de elegibilidad) no se ajustaban a algunas características técnicas requeridas por el ente contratante (de acuerdo a lo prescrito en el acápite 4.1 del pliego, titulado “factores de escogencia”, y en el formato 13, denominado “matriz de requisitos indispensables”⁸³) lo que implicaba el rechazo de ambas propuestas. Específicamente, refirió: **(i)** que algunos de los equipos ofertados para el centro de control aéreo y el radar de superficie no garantizaban los rangos de humedad relativa requeridos; y **(ii)** que la central de tiempos ofertada, la cual hacía parte del sistema de sincronismo horario, no incluía una batería interna recargable con autonomía mínima de tres horas.

5.3.2. Pues bien, la comprobación del cumplimiento de lo exigido en el pliego de condiciones, que se debate en este asunto, implica en primer término la interpretación del acto administrativo que lo contiene, que, en cuanto tal, configura una concreción de normas jurídicas generales. Esta labor hermenéutica es necesaria, “*hecha la humana consideración de la imposibilidad en que se encuentra la entidad licitante, de prever, con absoluta exactitud, todas las circunstancias que se van a presentar en el desarrollo del concurso*”⁸⁴.

En la hermenéutica del pliego de condiciones, ha de observarse un criterio teleológico en cuanto reclama especial consideración de los fines y principios de la contratación estatal, como lo establece el artículo 28 de la Ley 80 de 1993⁸⁵, sin perjuicio de la aplicación pertinente de los criterios generales de interpretación jurídica. Como es natural, esta labor hermenéutica debe partir del texto del pliego, que debe ser entendido en un sentido restringido para garantía del principio esencial de igualdad, que orienta el proceso licitatorio⁸⁶, y anticipación del riesgo de desnaturalización del carácter reglado de la facultad de adjudicación⁸⁷.

El fin principal de la contratación estatal, definido en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, es “*el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines*”. Así, al interpretar el pliego, se deben observar las necesidades del servicio que la Administración buscó satisfacer con el proceso licitatorio en cuestión, para definir el sentido de las exigencias que contiene el pliego.

5.3.3. En este asunto, con la adquisición y puesta en funcionamiento de sistemas y equipos de gestión de tráfico aéreo, para la nueva torre de control del Aeropuerto Internacional El Dorado, la AEROCIVIL buscaba satisfacer las siguientes necesidades: **(i)** “*aumento de la capacidad de gestión de tráfico, mediante la automatización del sistema de control, para poder responder a la creciente demanda de tráfico proyectada para el futuro en el aeródromo*”; **(ii)** “*mantenimiento de los niveles exigidos de seguridad*”

⁸³ Apartado 4.1.1 (Capítulo 4, numerales 4.1 y 4.1.1 del pliego de condiciones).

⁸⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 7 de mayo de 1993, exp. 5906.

⁸⁵ LEY 80 DE 1993. “Artículo 28. *En la interpretación de las normas sobre contratos estatales, relativas a procedimientos de selección y escogencia de contratistas y en la de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrá en consideración los fines y los principios de que trata esta ley, los mandatos de la buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos*”.

⁸⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 27 de marzo de 1995, exp. 6553; Sección Tercera, sentencia del 4 de febrero de 2004, exp. 13416.

⁸⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de julio de 2013, exp. 25642.



y capacidad en condiciones de baja visibilidad y demanda de tráfico previstos, mediante la implantación de A-SMGCS y tecnologías avanzadas”; y (iii) “resolver los problemas derivados de los cambios tecnológicos sufridos por los sistemas de Navegación Aérea que provocan la dificultad de reposición de elementos de los actuales sistemas en operación, lo cual conlleva [sic] a realizar cambios drásticos de sistema operativo, actualizaciones del software de aplicación, etc.”⁸⁸.

5.3.4. La demandante cuestiona específicamente, por un lado, el cumplimiento del requisito exigido en el pliego de condiciones de la licitación pública 1300009 OL 2013, referente a la protección, dentro de un rango de humedad, que debían brindar algunos de los de equipos que forman parte del *centro de control* (“ACC”) y del *radar de superficie* (“SMR”); y por otro lado, el cumplimiento de la exigencia de la incorporación interna de batería, en el *sistema de sincronismo horario* (“TIM”).

Las especificaciones técnicas requeridas para cada uno de tales equipos fueron enunciadas, de manera general, en el formato 13⁸⁹ del pliego de condiciones de la licitación pública mencionada (“Formato 13”) y su fundamento se consignó en el anexo 2 del referido pliego (“Anexo 2”); traían estos documentos la descripción de la función de los equipos y, con ello, la denotación de su relevancia en el sistema de gestión de tráfico aéreo, aspectos estos que serán abordados a continuación, con el fin de desentrañar el sentido de las exigencias cuya observancia es debatida.

5.3.5. En lo que atañe a la función principal del *centro de control* (ACC), de acuerdo con lo especificado en el Formato 13⁹⁰ y el Anexo 2⁹¹, esta consistía en el procesamiento y

⁸⁸ Apartado 4.1.1 (pliego de condiciones, capítulo primero, numeral 1.1 antecedentes)

⁸⁹ Apartado 4.1.1 (pliego de condiciones, Formato 13 del centro de control, del radar de superficie y del sistema de sincronismo horario)

⁹⁰ “**1. INTRODUCCIÓN** || **1.1. Propósito.** En este apartado se recogen un conjunto de especificaciones o requisitos para el Radar de Movimiento en Superficie, en adelante SMR, de forma que proporcionen las funcionalidades necesarias para detectar todos los blancos en la superficie del aeródromo cuya sección radar (RCS) sea al menos de 1 m². || El sistema debe cumplir estos requisitos de forma que le permitan ser capaz de: obtener informes de posición de los blancos de forma no cooperativa, generar pistas y trazas básicas y enviarlas en formato ASTERIX al fusionador de datos de superficie que forma parte del A-SMGCS, para su posterior presentación. || Las especificaciones y características del sistema están indexadas con tres letras (SMR) y un número ordinal empezando por uno. || **2. RADAR DE SUPERFICIE (SMR)** || **2.1. Visión general del sistema.** Un sistema avanzado de guía y control de los movimientos en superficie (A-SMGCS) es un sistema que proporciona encaminamiento, guía y vigilancia para el control de aeronaves y vehículos, a efectos de mantener el régimen declarado de movimientos en la superficie en todas las condiciones meteorológicas, por encima de un nivel de visibilidad mínima establecido, manteniendo al mismo tiempo el nivel de seguridad operacional requerido [...]”.

⁹¹ “**1. ALCANCE** || **1.1. OBJETIVO.** El objetivo del proyecto es el suministro, instalación, integración, pruebas y comisionamiento del centro de control Bogotá y los sistemas de vigilancia aeronáutica para la torre de control aeropuerto EL DORADO compuesto por los sistemas de conversor de protocolos de datos radar, procesamiento de datos radar y vigilancia (SDP), procesamiento de datos de vuelo (FDP), sistemas de control y monitoreo local, sistemas de grabación y reproducción de datos radar y equipos asociados e infraestructura necesaria para su normal operación. || El centro de control Bogotá y la torre de control Aeropuerto EL DORADO deberá estar compuesto por equipos de la más reciente tecnología disponible en el mercado y será instalada en las áreas del Aeropuerto EL DORADO de la ciudad de Bogotá. || **1.2. CENTRO DE CONTROL BOGOTA (ACC).** El sistema debe tener la capacidad de procesar y visualizar en el Centro de Control, torre de control y sala de equipos la información recibida de por lo menos 32 cabezas radar en canales redundantes en modo DARD (acceso directo de datos radar) y MRT (Multi Radar Tracking), sistemas de Multilateración, sistemas ADS B, ADS C, SMR, A-SMGCS conservando la funcionalidad del actual sistema más las descritas y solicitada en las presentes especificaciones, más las que el oferente considere necesarias para la correcta operación del Sistema [...]. || **2. ALCANCE DEL PROYECTO** || **2.1.** El alcance del proyecto comprende el diseño de software y hardware que permitirá la integración, procesamiento y visualización en modo MRT, MONORADAR y MONORADAR CON FALLO DE RDP de las señales radares duales [...]. || **2.** Todos los datos radar, deberán ser visualizados en el centro de control Bogotá. || [...] **2.12.** El oferente debe evaluar los requerimientos, que considere necesarios para asegurar la apropiada operación, del hardware y software ofrecido. || [...] **6. REQUERIMIENTOS DE LA SALA DE EQUIPOS (RI)** || **6.1. UN SISTEMA DE CONVERSION DE PROTOCOLOS [...].** **6.2. UN SISTEMA DE PROCESAMIENTO DE DATOS DE VIGILANCIA RADAR [...].** **6.3. UN SISTEMA MONORADAR [...].** **6.4. UN**



visualización de la información proveniente de los radares, para asegurar un control pleno y eficaz de la navegación aeronáutica. Por su parte, en lo que concierne a las especificaciones técnicas del *radar de superficie* (SMR) se refiere, dice el Anexo 2, que este dispositivo proporciona a los controladores aéreos datos sobre la situación de los objetos que se encuentran en las zonas superficiales de movimiento del aeropuerto, como lo son las pistas y plataformas, aun cuando el objeto se encuentre alejado del controlador o las condiciones meteorológicas sean desfavorables. Además, según el referido anexo al pliego de condiciones⁹²⁻⁹³, los equipos mencionados formarían parte de la sala de equipos y de la sala de radar.

De esta forma, el *radar de superficie* (SMR) permite disminuir demoras en el tráfico aéreo, aumentar la afluencia de aviones y prevenir colisiones, mejorando así la seguridad y eficiencia de la gestión del tráfico aéreo, que —como se mencionó⁹⁴— eran dos de los objetivos de esta licitación. Resulta, entonces comprensible que, con la adquisición de estos y aquellos equipos, se proponía la entidad, remediar altos índices de reposición que se estaban presentando, objetivo éste que se sumaba a los ya denotados en la licitación⁹⁵.

5.3.6. Ahora bien, en el Anexo 2 no se hizo referencia a las condiciones ambientales en que los equipos que iban a integrar las diferentes salas del centro de control debían operar. Sin embargo, en el Formato 13 se especificó que: *“los equipos suministrados deben estar protegidos contra los efectos y condiciones de ambientes desfavorables y deben ser diseñados para operar en forma continua bajo [...] una humedad relativa de hasta 95%”*⁹⁶. Esta disposición fue modificada, mediante adenda 3⁹⁷, en la que la AEROCIVIL estableció que: *“los equipos y sistemas (indoor) suministrados deben estar completamente protegidos contra los efectos y condiciones de ambientes desfavorables y deben ser diseñados para operar en forma continua bajo [...] una humedad relativa del 5% al 60%”*.

La redacción del formato 13 daba entonces cuenta clara del nivel de protección que debían acreditar los equipos ofrecidos, en relación con la humedad relativa ambiental, estimada dentro de un rango preestablecido, exigencia que se había fijado, según alusión expresa, en atención a la garantía de una operación ininterrumpida. Por tanto, carece de todo fundamento la consideración del Tribunal *a quo* relacionada con la determinación que había hecho la entidad demandada de dicho rango de tolerancia a

SISTEMA REC/PLB [...]. 6.5. UN SISTEMA DE PROCESAMIENTO DE PLANES DE VUELO [...]. 6.6. UNA (1) POSICION SUPERVISION TECNICA VIG [...]. 6.7. UNA (1) POSICION SUPERVISION TECNICA COM [...]. 6.8. LA LAN [...]. || [...] **7. REQUERIMIENTOS DE LA SALA RADAR (RI)** || 7.1. QUINCE (15) POSICIONES DE CONTROL DE TRANSITO AEREO [...]. 7.2. UNA (1) POSICION SUPERVISION OPERATIVA APP [...]. 7.3. UNA (1) POSICION SUPERVISION OPERATIVA AREA [...]. 7.4. UNA (1) POSICION INVESTIGACION DE INCIDENTES [...]. 7.5. DOS (2) POSICIONES FILTER / AFTN/AMHS [...]. 7.6. SISTEMA DE FACTURACION [...]. 7.7. UNA (1) POSICION TWR GUAYMARAL /CUCUTA /NEIVA/ BUCARAMANGA [...]. 7.8. UNA (1) POSICION TWR PALANQUERO /CECOFA [...]. 7.9. UNA (1) POSICION TWR ELDORADO [...]. 7.10. ADMINISTRACION Y GESTION DE LLEGADAS (AMAN) [...]. 7.11. INTERFACES [...]. 7.12. SIMULADOR DE ENTRENAMIENTO [...]. 7.13. SISTEMA VIDEO WALL [...]. 7.14. CONTROLADOR VIDEO WALL [...]. 7.15. SOFTWARE DE GESTION VIDEO WALL [...].”

⁹² CD 8 (archivo: 13000009_OL_Anexo_2_ACC_Bogota).

⁹³ Aptado. 4.1.1.

⁹⁴ Aptado. 5.3.3.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ CD 8 (archivo: 13000009_OL_Formato_13_RI_ACC_BOG). (Subrayado añadido).

⁹⁷ CD 8 (archivo: 13000009_OL_Adenda_3). (Subrayado añadido).



la humedad relativa con relación a los equipos, no en operación, sino en estado de reposo⁹⁸, pues en este documento se daba a conocer sin ambages, que con este requisito se buscaba la continuidad en la operación de los equipos, una circunstancia que, a su vez, muestra armonía con la pretendida mejor atención de un tráfico aéreo creciente⁹⁹ en esa terminal.

Por otro lado, permite apreciar que la Aerocivil estimaba que la humedad relativa a la que estarían expuestos los equipos que se proponía adquirir para que formaran parte del centro de control (“ACC”), oscilaría entre un 5% y un 60%. Dicha estimación pudo estar fundada en la capacidad que tenía la entidad de mantener artificialmente esas condiciones de humedad. Siendo esto así, la demostración de la capacidad para operar en humedades relativas inferiores al 5% o superiores al 60% vendría irrelevante. Lo importante era que los proponentes acreditaran que dichos equipos podían operar en condiciones ambientales de humedad, desde 5%, hasta el 60%. En palabras del perito:

“[...] se considera que si el equipo evaluado posee un límite inferior de humedad relativa en operación igual o menor al 5% este equipo será apto para operar en ambientes secos mayores y si, por el contrario, su límite inferior es superior a 5%, este equipo no estará en condiciones de operar en ambientes secos; (ii) límite superior de 60%, para la evaluación de este criterio se considera que si el equipo evaluado posee un límite superior de humedad relativa en operación igual o menor al 60% este equipo no será apto para funcionar correctamente en ambientes muy húmedos y si, por el contrario, su límite superior es mayor a 60%, este equipo será apto para operar en ambientes muy húmedos”.

Estos equipos, a la luz de lo previsto en el formato 13, y para los efectos del análisis que se hará más adelante, denota la Sala, no estarían expuestos a operar en condiciones demasiado secas (inferiores el 5%), ni demasiado húmedas, sino entre el 5 y el 60%, pero debían demostrar sus oferentes, que podían operar en condiciones de humedad relativa que fueran del 5% hasta el 60%, pues de lo contrario, podría resultar comprometida la extensión de su vida útil, como lo explicó el perito¹⁰⁰; podrían generar riesgo en las zonas superficiales del aeropuerto, y podrían incrementar la tasa de reposición de equipos, todo lo cual, contravenía los objetivos perseguidos con la licitación pública 1300009 OL 2013¹⁰¹. Tal rango se revela así, como una característica de la cosa de cuerpo cierto que sería entregada en cumplimiento de la obligación de dar que contraería el adjudicatario¹⁰².

5.3.8. Por su lado, en relación con las especificaciones requeridas para el *radar de superficie* (SMR), dice el Anexo 2, estas eran las fijadas en el sistema *EUROCAE ED-116*, de acuerdo con las cuales: “*Todo equipo que deba estar instalado en las salas de equipos deberá estar diseñado para operar en un rango de temperaturas de +10° C a +30° C y una humedad relativa desde el 10% al 80%*”. El referido documento *EUROCAE ED-116*, contenido en el pliego de condiciones de la licitación 13000009

⁹⁸ Aptado. 2.3.1.

⁹⁹ Aptado. 5.3.3.

¹⁰⁰ Aptado. 4.12.

¹⁰¹ Aptado. 5.3.3.

¹⁰² CÓDIGO CIVIL. “Artículo 1605. La obligación de dar contiene la de entregar la cosa; y si ésta es una especie o cuerpo cierto, contiene, además, la de conservarla hasta la entrega, so pena de pagar los perjuicios al acreedor que no se ha constituido en mora de recibir”.



OL 213¹⁰³, regula y estandariza las especificaciones de los dispositivos electrónicos en los sistemas terrestres para la localización y navegación aérea en el ámbito europeo. El *EUROCAE ED-116* contiene así un conjunto de normas técnicas internacionales adoptadas por un organismo reconocido, cuya exigencia en el pliego de condiciones es procedente, según el artículo 4.5 de la Ley 80 de 1993¹⁰⁴.

Luego, todo el análisis que la Sala ha hecho en relación con los rangos de humedad relativa en los que habrían de operar los equipos del centro de control (“ACC”) puede ser traído para explicar este apartado del anexo 2 en relación con las especificaciones de humedad para el radar de superficie (SMR), con una única modificación relativa al valor de los índices máximo y mínimo de humedad que deberían afrontar, diferencia que se explica porque este había de operar en condiciones de humedad ambiente, esto es, no controlada.

5.3.9. Por último, ha de referirse la Sala al debate que suscitaron las partes en torno a la exigencia que traía el pliego, de la incorporación de una batería interna, que debía acreditar el sistema de sincronismo horario (“TIM”) ofrecido.

Este sistema, tiene por función, definir la hora exacta de todos los equipos de gestión de tráfico aéreo, para que funcionen con una sincronía precisa, circunstancia que permite evitar accidentes y garantizar la eficiencia en el servicio, de acuerdo con lo especificado en el Anexo 2¹⁰⁵. Se trata, entonces, de un sistema compuesto por tres elementos básicos¹⁰⁶, a saber: **(i)** una *antena GPS*, ubicada en la torre de control, con

¹⁰³ Folios 54 a 55 del cuaderno 1 (EUROCAE ED-116. “CHAPTER 3. Minimum performance specification. [...] 3.2.1. Temperature and humidity. [...] All equipment installed in equipment rooms, suitably protected from the outside environment, shall be designed to operate from + 10C to +30C, and a relative humidity from 10% to 80% [...]”.

¹⁰⁴ LEY 80 DE 1993. “Artículo 4o. De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: [...] 5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia”.

¹⁰⁵ «**1. INTRODUCCIÓN** || **1.1. Propósito.** En este anexo se recogen un conjunto de especificaciones o requisitos para el sistema de sincronismo horario (TIM) [...] de forma que proporcionen las funcionalidades necesarias para la operación de los sistemas CNS/ATC. El sistema de sincronismo horario se encarga de proporcionar la señal de sincronización al resto de sistemas CNS/ATC que la necesiten [...]. Las especificaciones y características del sistema de sincronismo horario están indexadas con tres letras (TIM) y un número ordinal empezando por uno [...]. || **2. SISTEMA DE SINCRONISMO HORARIO (TIM)** || **2.1. Visión general del sistema.** Tendrá por función proporcionar información horaria, con precisión, en todas las posiciones de control, así como a distintos sistemas y equipos de la dependencia de control. [...]». CD 8 (archivo: 13000009_OL_Anexo_2-_Sistema_de_Sincronismo_Horario).

¹⁰⁶ «**2.3. REQUISITOS TÉCNICOS** || **2.3.1. Arquitectura del sistema.** El sistema horario deberá estar compuesto, al menos, por los siguientes elementos básicos: (i) Antena GPS; (ii) Central de Tiempos; y (iii) Relojes Secundarios o Esclavos. || **2.3.1.1. Antena GPS.** En el campo de antenas de la Torre de Control se instalarán dos antenas GPS que se conectarán mediante cable coaxial a la central de tiempos que se instalará en la Sala de Equipos. || **2.3.1.2. Central de Tiempos.** Constituirá el núcleo del sistema de generación y distribución de señales de temporización. Para ello dispondrá de dos receptores de señales GPS de los que derivarán una señal primaria de sincronismo de alta precisión. Mediante esta señal se sincronizarán dos (2) “Unidades de Base de Tiempos” (principal / reserva - A/B), capaces de mantener la temporización en caso de fallo del sincronismo primario y de generar los formatos adecuados de señales de temporización. || La central tendrá la capacidad de supervisión continua de las “Unidades de Base de Tiempos” y gestionará la conmutación de las señales generadas en uno de ellos hacia las salidas comunes del conjunto. La central tendrá la posibilidad de conmutación automática y manual. [...] **2.3.1.3. Relojes secundarios o esclavos.** El sistema dispondrá de relojes secundarios sincronizados mediante el protocolo generado por la central de tiempos. || TIM 10. Los relojes de consola irán mecanizados e integrados en el mueble de la posición de control [...]. || **2.3.2. Requisitos de hardware.** En este apartado se recogen una serie de recomendaciones generales relativas al proceso de instalación y a las características básicas, relacionadas con el hardware, que deben cumplir los equipos y sistemas a instalar». CD 8 (archivo: 13000009_OL_Anexo_2-_Sistema_de_Sincronismo_Horario).



dos receptores de señal GPS, de los que se deriva una señal primaria de sincronismo de alta precisión; **(ii)** la *central de tiempos*, instalada en la sala de equipos, la cual, a partir de la información derivada de los dos receptores GPS, mantiene la temporización “*con una precisión mejor que ± 2 microsegundos*”, aun cuando falle el sincronismo primario, además de supervisar continuamente las unidades de base de tiempos y gestionar la conmutación generada hacia las salidas comunes; y **(iii)** los *relojes secundarios o esclavos*, en los que se muestra la hora generada por la central de tiempos.

En el referido Anexo 2¹⁰⁷ se exigió, de forma reiterada, lo siguiente:

«La Central podrá ser alimentada desde la red de distribución eléctrica y dispondrá de una batería interna que le proporcione una autonomía de un mínimo de 3 horas.»

[...] TIM 08. Batería interna recargable con autonomía mínima para 3 horas.

TIM 09. Conmutación automática de la fuente de alimentación (red, batería externa o batería interna) sin afectar a la operación del equipo.

La Central de Tiempos entregará la señal NTP al nodo IP que será el encargado de difundirlo al resto de sistema CNS/ATC.

[...] **2.3.3. Alimentación eléctrica.** La alimentación eléctrica del sistema de sincronismo horario será proporcionada por el sistema de energía de la torre de control con garantía de continuidad de servicio. Además, la central de tiempos dispondrá de una batería que le proporcionará una autonomía de un mínimo de 3 horas».

5.3.9.1. Entre los elementos básicos que integran el *sistema de sincronismo horario* (“TIM”), explicaba el anexo 2, la *central de tiempos* estaba llamada a desempeñar una labor nuclear, en cuanto debía procesar la información captada por la antena, definir a partir de aquella la hora con precisión, y con base en la hora ajustada de esa manera, sincronizar los equipos de gestión de tráfico aéreo y fijar la hora en los relojes esclavos o secundarios.

El rol de la *central de tiempos* se muestra así fundamental en el funcionamiento de todos los equipos de gestión del tráfico aéreo, y viene altísimamente incidente en la prevención de accidentes y en la eficiencia en el servicio, en el mantenimiento de los niveles de seguridad exigidos y el incremento de la capacidad de gestión del tráfico aéreo para atender una demanda creciente, objetivos perseguidos con la adquisición de equipos que tuvo por objeto la licitación pública 13000009 OL 2013¹⁰⁸.

5.3.9.2. La trascendencia de la *central de tiempos* en el funcionamiento del sistema de gestión del tráfico aéreo es factor que explica suficientemente la exigencia de garantizar, allende la fuente de alimentación de las que se serviría de ordinario (el sistema de energía de la torre de control), un sistema de respaldo consistente en una batería propia e interna, con una autonomía mínima de tres (3) horas. La razón por la que además se requería que esa batería estuviera en el interior de la *central de tiempos* no se desprende del Anexo 2, pero sí fue aclarada por el perito, quien —en línea con lo enunciado por los testigos convocados por la actora¹⁰⁹— explicó que era

¹⁰⁷ CD 8 (archivo: 13000009_OL_Anexo_2_Sistema_de_Sincronismo_Horario).

¹⁰⁸ Aptado. 5.3.3.

¹⁰⁹ Aptado. 4.10.3.



mayor la fiabilidad de los equipos con batería interna, lo que a su vez incidía en todo el sistema, debido a que “*en un sistema a mayor número de elementos que la constituyen la confiabilidad la determina el elemento que menor confiabilidad tiene*”.

5.3.9.3. No cabe así afirmar —como lo manifestó el testigo citado por INDRA para controvertir el dictamen¹¹⁰ y lo admitió el *a quo*¹¹¹— que con el suministro de una batería UPS puesta en una estantería para equipos electrónicos, que se desempeñaría como soporte del suministro eléctrico de todos los equipos, se pudiera cumplir con esta exigencia, pues este tipo de batería externa no constituía un soporte independiente para la central de tiempos, ni formaba parte de ella, como se exigió en el pliego de condiciones de la licitación pública 1300009 OL 2013, para garantizar la seguridad y el eficiente servicio del sistema de gestión del tráfico aéreo.

5.3.10. Definido, pues, como lo está, el sentido de las exigencias contenidas en el pliego de condiciones de la licitación pública 1300009 OI 2013 cuya observancia por parte de las firmas adjudicataria y segunda en orden de elegibilidad es discutido en este litigio, se procederá a verificar su cumplimiento, con fundamento en: **(i)** el pliego de condiciones definitivo; **(ii)** el Formato 13, modificado por la adenda 3; **(iii)** el Anexo 2; **(iv)** apartes de las propuestas presentadas por INDRA y SELEX, en los que se enunciaban los equipos que cada uno ofertaba; y **(v)** las certificaciones de los fabricantes de los equipos en las que se plasmaban las características técnicas de cada uno de estos —información que será exhibida en un cuadro posterior—. Las pruebas a las que se hizo referencia no fueron tachadas de falsas por ninguno de los sujetos procesales, quienes, además, fundamentaron sus alegaciones en su contenido, por tanto, la Sala no tienen ningún reparo en darle pleno valor probatorio.

5.3.10.1. Distinto será el juicio sobre los documentos que INDRA aportó a este contencioso, suscritos por los fabricantes de los equipos¹¹², con valores diferentes a los establecidos previamente en la oferta, en los que se afirmó que tales equipos sí podían operar dentro de los rangos de humedad relativa solicitados en el pliego de condiciones. Estos, en cuanto fueron suscritos con posterioridad a la fecha en que se surtió la licitación bajo análisis, se muestran ajenos a los elementos de juicio con que contó la AEROCIVIL al momento de verificar el cumplimiento de tales exigencias con ocasión de la evaluación de las propuestas. El aporte de los documentos o medios acreditativos que den cuenta del cumplimiento de lo exigido en el pliego tiene que surtirse dentro de las etapas del proceso licitatorio para ello previstas, en razón al carácter perentorio y preclusivo de aquellas, establecido en el artículo 25.1 de la Ley 80 de 1993¹¹³, de acuerdo con el cual, el cumplimiento de los términos fijados es

¹¹⁰ Aptado. 4.12.2.2.

¹¹¹ Aptado. 2.3.2.

¹¹² Folio 153 del cuaderno 4. (Certificado de cumplimiento suscrito por EIZO el 2 de agosto de 2013, en el que se estableció que el monitor RX240 es capaz de operar de manera continua en una humedad relativa entre el 5% y el 60%). Folio 159 del cuaderno 4. (Certificado de cumplimiento suscrito por HP el 22 de diciembre de 2015, en el que se estableció que el monitor ZR224W y la estación de trabajo Z420 es capaz de operar de manera continua en una humedad relativa entre el 5% y el 60%). Folio 160 del cuaderno 4. (Certificado de cumplimiento suscrito por HP el 22 de diciembre de 2015, en el que se estableció que el servidor Proliant DL380p G8 es capaz de operar de manera continua en una humedad relativa entre el 5% y el 60%). Folio 163 del cuaderno 4. (Certificado de cumplimiento suscrito por INDRA el 21 de enero de 2016, en el que se estableció que el radar de superficie es capaz de operar de manera continua en una humedad relativa entre el 10% y el 80%).

¹¹³ LEY 80 DE 1993. “Artículo 25. *Del principio de economía. En virtud de este principio: || 1o. En las normas de selección y en los pliegos de condiciones o términos de referencia para la escogencia de contratistas, se cumplirán*



obligatorio y cada una de las etapas clausura la anterior posibilidad de replantear lo ya decidido en ella, como lo ha precisado la jurisprudencia¹¹⁴.

5.3.10.2. Pues bien, de acuerdo con los documentos oportuna y válidamente traídos al proceso, el siguiente es el escenario que arroja la comparación de las condiciones de cumplimiento de los requisitos en comento líneas atrás, según la acreditación que de ellos se hizo en el proceso licitatorio 13000009 OI 2013:

EQUIPOS REQUERIDOS	ESPECIFICACIONES TÉCNICAS REQUERIDAS EN EL PLIEGO	EQUIPOS OFERTADOS POR INDRA	EQUIPOS OFERTADOS POR SELEX
Servidor para el centro de control (ACC)	Que opere en un rango de humedad relativa del 5% al 60% ¹¹⁵ .	HP Proliant DL380p G8 ¹¹⁶ . Humedad relativa: en operación, 10% a 90%.	HP Proliant DL380 G8 ¹¹⁷ . Humedad relativa: en operación, 10% a 90%.
Estación de trabajo para el centro de control (ACC)	Que opere en un rango de humedad relativa del 5% al 60% ¹¹⁸ .	HP Z420 ¹¹⁹ . Humedad relativa: en operación, 8% a 85%.	HP Z220 ¹²⁰ . Humedad relativa: en operación, 8% a 85%.
Monitores para el centro de control (ACC)	Que opere en un rango de humedad relativa del 5% al 60% ¹²¹ .	EIZO RX240 ¹²² . Humedad relativa: en operación, 20% a 80%.	EIZO Flexscan 2100 ¹²³ . Humedad relativa (no condensada): 30% a 80%.
		HP ZR224W ¹²⁴ . Humedad relativa: en operación, 20% a 80%.	
Radar de superficie (SMR)	Que opere en un rango de humedad relativa de 10% a 80% ¹²⁵	Fabricado por INDRA ¹²⁶ . Humedad relativa: (i) unidades exteriores, 10% a 100%; (ii) unidades interiores, 20% a 90%.	Fabricado por SELEX ¹²⁷ . Humedad relativa (no condensada): 20% a 90%
La central de tiempos del Sistema de sincronismo horario	La central de tiempos debía disponer de una batería interna que le proporcione una autonomía de un mínimo de 3 horas ¹²⁸ .	Meinberg LANTIME M600/GPS ¹²⁹ : <i>“se propone el suministro con doble fuente alimentación AC-AC, por lo que podrán ser alimentadas por un lado desde la energía del</i>	SITTI digital electronic clock ¹³⁰ : <i>“el sistema de reloj está organizado con un sistema estándar con módulos internos y tableros. En términos de configuración, cada cajón</i>

y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones”.

¹¹⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 3 de mayo de 2007, exp. 16209.

¹¹⁵ Apartados 4.1.1 (Formato 13. Centro de control de Bogotá) y 5.3.3.1 (Anexo 2. Especificaciones técnicas del centro de control de Bogotá)

¹¹⁶ Folios 92 a 93 del cuaderno 1.

¹¹⁷ Folios 92 a 93 del cuaderno 1.

¹¹⁸ Apartados 4.1.1 (Formato 13. Centro de control de Bogotá) y 5.3.3.1 (Anexo 2. Especificaciones técnicas del centro de control de Bogotá).

¹¹⁹ Folios 95 a 97 del cuaderno 1.

¹²⁰ Folios 70 a 71 del cuaderno 2.

¹²¹ Apartado 4.1.1. (Formato 13. Centro de control de Bogotá) y 5.3.3.1 (Anexo 2. Especificaciones técnicas del centro de control de Bogotá)

¹²² Folios 99 a 100 del cuaderno 1.

¹²³ Folios 73 a 77 del cuaderno 1.

¹²⁴ Folios 102 a 103 del cuaderno 1.

¹²⁵ Apartados 4.1.1 (Formato 13. Radar de Superficie) y 5.3.3.2 (Anexo 2. Especificaciones técnicas del radar de superficie).

¹²⁶ Folio 128 del cuaderno 1.

¹²⁷ Folio 128 del cuaderno 1.

¹²⁸ Apartado 4.1.1 (Formato 13. Sistema de sincronismo horario) y 5.3.3.3. (Anexo 2. Especificaciones técnicas del sistema de sincronismo horario).

¹²⁹ Folios 84 a 88 del cuaderno 1.

¹³⁰ Folios 106 a 124 del cuaderno 1.



		<p>edificio (UPS existente), y por otro lado con una fuente de energía con baterías de respaldo que proporcione a la central de tiempos una autonomía de al menos 3 horas. Para ello, se suministrarán dos sistemas de alimentación tipo APC SMT1000RMI2U de 700W, para alojar en rack de 19", que suministrará energía de respaldo a cada una de las dos unidades M600".</p>	<p>puede proporcionarse con su equipo de alimentación interna para conectarse a la fuente UPS o con solo la interfaz que permita la conexión a la fuente de alimentación externa de +24 Vdc".</p> <p>Aparte, en el formato 13 diligenciado por SELEX se lee "que la batería no viene incluida por SITTI"¹³¹.</p>
--	--	---	---

Este gráfico comparativo enseña que, aunque el pliego demandaba, entre otros aspectos que, todos los equipos con los que había de conformarse el centro de control aéreo, debían operar dentro de un rango de humedad relativa entre el 5% y el 60%, y que el radar de superficie debía operar dentro de un rango de humedad relativa entre el 10% y el 80%¹³², INDRA y SELEX ofertaron equipos que no cumplían con tales características, en especial en lo atinente a la capacidad de operar en condiciones de humedad relativa que oscilaran entre el mínimo del rango y el mínimo de humedad que ellos acreditaban poder operar fiablemente. Veamos:

- Los servidores para el centro de control ofrecidos por los dos oferentes comparados no acreditaban capacidad de operación fiable en condiciones mínimas de humedad que oscilaran entre el 5% y el 10%.
- Las operaciones de trabajo para el centro de control por ellos ofertados no acreditaban capacidad de operación fiable en condiciones mínimas de humedad que oscilaran entre el 5% y el 8%
- Los monitores para el centro de control ofertados no acreditaban capacidad de operación fiable en condiciones mínimas de humedad que oscilaran entre el 5% y el 20% en el caso de IDRA y 30% en el caso de SELEX.
- Los radares de superficie propuestos no acreditaban capacidad de operación fiable en condiciones mínimas de humedad que oscilaran entre el 5% y el 10% y 20% (según fueran exteriores o interiores) en el caso de IDRA y del 20% en el caso de SELEX.
- La central de tiempos del sistema de sincronismo horario ofrecida por los dos proponentes no contaba con la batería interna requerida. En cuanto a la batería interna exigida para la central de tiempo, se recuerda que SELEX manifestó expresamente en su oferta que esta no incluía una batería interna, razón por la cual esta vendría como un equipo adicional y externo; por su parte, INDRA ofreció una central de tiempos que iba a ser instalada en un rack de 19", junto con "dos sistemas de alimentación tipo APC SMT1000RMI2U de 700W". Entonces, no cabe duda: las baterías ofertadas eran externas a la central de tiempos.

¹³¹ Folio 125 del cuaderno 1.

¹³² Apartado 5.3.4.



Luego, se concluye, sin hesitación, que el radar de superficie y los equipos con los que se integraría el centro de control no cumplían con el rango mínimo de humedad relativa requerido. Una interpretación integral del pliego de condiciones, contrastada con lo especificado en las propuestas presentadas por INDRA y SELEX, mueve a concluir que, ni el *radar de superficie* (SMR), ni los equipos con los que se integraría el *centro de control* (ACC) ofertados por INDRA y SELEX no se ajustaban al rango de humedad relativa requerido; y que el *sistema de sincronismo horario* (TIM) por ellos ofrecido tampoco se apegaba a la exigencia de incluir una central de tiempos con “*una batería interna que le proporcione una autonomía de un mínimo de 3 horas*”.

En consecuencia, esta Colegiatura revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarará la nulidad de la Resolución 03991 del 6 de agosto de 2013, proferida por la AEROCIVIL, por falsa motivación.

5.4. Sobre la demostración de que el Consorcio EQUIPTWER 2013 cumplía con todos los requisitos exigidos en el pliego de condiciones y había presentado la oferta más beneficiosa para la administración

5.4.1. Ahora bien, como lo ha precisado la jurisprudencia administrativa¹³³, la parte actora tiene la carga de probar que su oferta, en efecto, era la mejor y más favorable para la administración; supuesto que, por regla general, se demuestra con el aporte de todas las propuestas presentadas por quienes participaron en el mismo proceso de selección, incluida la de la demandante. Tales documentos permiten al juez realizar un estudio integral, imparcial y juicioso de cada una de las propuestas, para concluir, de acuerdo con los criterios de evaluación de cada pliego de condiciones, cuáles de ellas cumplen con todos los requisitos y, adicionalmente, cual ocuparía el primer orden de elegibilidad.

En el presente litigio, la sociedad actora arrimó al plenario los documentos necesarios para analizar si su propuesta cumplía con los requisitos de humedad relativa en operación del radar de superficie (SMR)¹³⁴ y de algunos equipos que integraban el centro de control aéreo (ACC)¹³⁵, así como documentos que acreditaban que la central

¹³³ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 19 de septiembre de 1994, expediente 8071: “[...] no le basta al actor alegar y poner en evidencia la ilegalidad del acto, sino que tiene que demostrar, por los medios probatorios adecuados, que su propuesta fue la mejor y más conveniente para la administración. // Demostró la parte actora, en el sub iudice, este extremo. La respuesta tiene que ser negativa, ya que ningún esfuerzo hizo a ese respecto. No bastaba la nulidad del acto de adjudicación para definir que la propuesta del consorcio calificado en segundo lugar quedaba como la mejor. // Ese examen valorativo no puede ser tan simple y en eventos como el aquí estudiado le compete al juez su calificación, luego del estudio comparativo de todas las propuestas. Cuando un comité asesor, después del análisis de las distintas propuestas, establece un orden de elegibilidad, no le impone al jefe de la entidad competente para la adjudicación, la obligación de respetar dicho orden”. La tesis anterior fue reiterada por las Sección Tercera, sentencia del 10 de noviembre de 2005 expediente 14198, en los siguientes términos: “Finalmente, la ausencia del pliego de condiciones, y de las ofertas presentadas en la licitación, también determina la imposibilidad para el juez de pronunciarse de fondo en el proceso anulando la resolución de adjudicación demandada, porque al no existir estos documentos, no es posible conocer los criterios sobre los cuales se debían evaluar las propuestas, y en general cómo se debía realizar todo el proceso de licitación”.

¹³⁴ Folio 146 del cuaderno 1 (Certificación suscrita por el fabricante TERMA, en el que indica que todos los equipos cumplen con todos los requerimientos técnicos listados en el formato 13).

¹³⁵ Folio 137 a 146 del cuaderno 1 (Certificaciones de los fabricantes en los que se indica que: (i) el servidor DELL PowerEdge R620 opera en un rango de humedad relativa entre 5% y el 95%; (ii) la estación de trabajo FUJITSU CELCIUS M720 opera en un rango de humedad relativa entre 5% y el 85%; (iii) el monitor EIZO RX240 opera en un rango de humedad relativa entre el 0% y el 85%)



de tiempos incluía una batería interna¹³⁶. Sin embargo, estos medios de prueba resultan insuficientes para acreditar su mejor derecho, pues no aportó la propuesta completa, lo que imposibilita a este juzgador hacer una reconstrucción de la evaluación y establecer si, en efecto, esta cumplía cabalmente con la **totalidad** de los requisitos habilitantes, técnicos, jurídicos y económicos exigidos en el pliego de condiciones y, en consecuencia, establecer certeramente que era la propuesta más beneficiosa para la AEROCIVIL.

5.4.2. Por consiguiente, la sociedad actora, quien tenía la carga de demostrar los hechos que servían como fundamento de sus pretensiones¹³⁷, no allegó los medios de convicción necesarios para realizar el estudio requerido y, en tales condiciones, se negará el restablecimiento económico pretendido.

VI. COSTAS

6.1. El artículo 361 del CGP, aplicable a este proceso contenciosos-administrativo por remisión expresa del artículo 188 del CPACA¹³⁸, prevé que *“las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho”*. A su vez, el artículo 365.3 *ejusdem* establece que *“[e]n la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda”*.

6.2. Bajo tales previsiones, la Sala considera que en el asunto *sub examine* no hay lugar a la imposición de costas, pues aun cuando la súplica indemnizatoria pretendida por la sociedad accionante no fue estimada, lo cierto es que el cargo por falsa motivación formulado contra la resolución de adjudicación de la licitación 130000059 OL 2013 sí llegó a buen puerto, con la revocación parcial de la sentencia recurrida que ello implica.

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

FALLA

REVÓQUESE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, dos (2) de febrero de dos mil diecisiete (2017), y, en su lugar se dispone:

PRIMERO: DECLÁRESE FUNDADO el impedimento presentado por el magistrado Nicolás Yepes Corrales.

¹³⁶ Folios 131 a 133 del cuaderno 1 (Certificación del fabricante Gorgy Timing, en el que indica que con este equipo viene incluida una batería interna recargable asegurando 4 horas de suministro de energía en caso de cortes, sin que se afecte la operación del equipo).

¹³⁷ CGP. *“Artículo 167. Carga de la Prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*.

¹³⁸ CPACA. *“Artículo 188. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*.



SEGUNDO: ANÚLASE la Resolución cero tres mil novecientos noventa y uno (03991) del seis (6) de agosto de dos mil trece (2013,) proferida por el director general de la AEROCIVIL, mediante la cual adjudicó el contrato objeto de la licitación pública 13000009 OL de 2013 a INDRA SISTEMAS S.A.

TERCERO: NIÉGUENSE las demás pretensiones de la demanda

CUARTO Sin costas

QUINTO: En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, cúmplase

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Magistrado
Firmado electrónicamente