



Radicado: 25000-23-36-000-2015-01126-01 (60248)

Demandante: ASSURANCE CONTROLTEC S.A.S.

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

CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., primero (1) de junio dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO -
CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
Radicación: 25000-23-36-000-2015-01126-01 (60248)
Demandante: ASSURANCE CONTROLTEC S.A.S.
Demandado: EL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)

Temas: ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES - Del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de controversias contractuales - Al amparo del artículo 165 del CPACA. CADUCIDAD - Del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de controversias contractuales - Terminación para interponer la demanda. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA PARA DEMANDAR LA NULIDAD DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN Y LA NULIDAD ABSOLUTA DEL CONTRATO - Radica en los oferentes que participaron en la licitación pública que da origen al acto de adjudicación acusado y al contrato cuestionado. CONCURSO DE MÉRITOS - Al amparo del Decreto 1510 de 2013 - Reglas. PLIEGO DE CONDICIONES - Concepto - Reglas - Interpretación. EXPERIENCIA PROFESIONAL - De conformidad con el artículo 12 de la Ley 842 de 2003 se computa a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, respectivamente, cuando se trate de actividades propias de la ingeniería o de sus profesiones afines o auxiliares - De conformidad con el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012 se computa a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de educación superior, cuando se trate de acreditar experiencia para ocupar un empleo público.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 25 de mayo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte actora.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El Servicio Nacional de Aprendizaje, en lo sucesivo el SENA, adelantó el concurso de méritos abierto No. CM-DG-018 de 2014 con el objeto de “contratar la interventoría técnica, administrativa, jurídica y financiera del contrato resultante del proceso de selección abreviada por subasta inversa No. DG 007 de 2014, cuyo objeto es: Contratar los servicios de un centro de contacto con el propósito de brindar atención de primer nivel hacia clientes internos y externos a nivel nacional que contemple como mínimo los servicios de telefonía (atención de llamadas



entrantes y salientes), conmutador, chat, correo electrónico y mensajes de texto (SMS), permitiendo responder así a los procesos misionales y operativos del SENA". Al proceso contractual se presentaron ASSURANCE CONTROLTECH S.A.S., SERTIC S.A.S. y ASOCARIBE. El comité evaluador, con fundamento en lo previsto en el artículo 12 de la Ley 842 de 2003, según el cual la experiencia de los ingenieros se computa a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, rechazó la propuesta de ASSURANCE CONTROLTECH S.A.S., porque los ingenieros de su equipo de trabajo no cumplieron con las condiciones de experiencia. Mediante Resolución No. 2364 del 30 de octubre de 2014, el SENA adjudicó el proceso de selección a la sociedad SERTIC S.A.S., porque fue el único oferente que cumplió con los requisitos habilitantes y porque su oferta económica se ajustaba al presupuesto. El 4 de noviembre de 2014, el SENA y el oferente adjudicatario celebraron el contrato de consultoría No. 00903.

ASSURANCE CONTROLTECH S.A.S. solicita que se declare la nulidad Resolución No. 2364 del 30 de octubre de 2014, por medio de la cual se adjudicó el concurso de méritos No. CM-DG-018 de 2014, y su consecuente restablecimiento del derecho, y la nulidad absoluta del contrato de consultoría No. 00903, puesto: (i) que la oferta presentada por SERTIC S.A.S. no cumplió con las condiciones de experiencia específica y, por tanto, procedía su rechazo; y (ii) que la experiencia de los ingenieros del equipo tenía que computarse a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de educación superior, de conformidad con el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, tal y como estaba previsto en el pliego de condiciones, de tal suerte que correspondía ser evaluada. Además, aduce que su ofrecimiento era el mejor, razón por la cual debió adjudicársele el contrato.

II. ANTECEDENTES

1. Demanda



1.1. El 19 de mayo de 2015¹, ASSURANCE CONTROLTECH S.A.S., mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda en contra del SENA. Por auto del 7 de septiembre de 2015 la demanda fue inadmitida² a efectos de que la parte actora allegara la copia del acto administrativo acusado. La demanda fue subsanada mediante memorial allegado el 17 de septiembre de 2015³.

1.2. En la demanda, la parta actora formuló las siguientes pretensiones que se transcriben textualmente, incluso con eventuales errores:

“PRIMERA: Se declare la nulidad del acto de adjudicación del contrato, esto es, la Resolución No. 02364 del 30 de Octubre de 2014, suscrita por la Directora Administrativa y Financiera del **SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA**, “POR LA CUAL SE ADJUDICA EL PROCESO DE CONCURSO DE MERITOS ABIERTO No. CM-DG-018 DE 2014”, Acto Administrativo por medio del cual le fue adjudicado el contrato objeto de licitación pública a la sociedad **SERTIC S.A.S.** con el objeto de “**CONTRATAR LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, JURÍDICA Y FINANCIERA DEL CONTRATO RESULTANTE DEL PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA POR SUBASTA INVERSA NO DG 007 DE 2014, CUYO OBJETO ES “CONTRATAR LOS SERVICIOS DE UN CENTRO DE CONTACTO CON EL PROPÓSITO DE BRINDAR ATENCIÓN DE PRIMER NIVEL HACIA CLIENTES INTERNOS Y EXTERNOS A NIVEL NACIONAL QUE CONTEMPLA COMO MÍNIMO LOS SERVICIOS DE TELEFONÍA (ATENCIÓN DE LLAMADAS ENTRANTES Y SALIENTES), CONMUTADOR, CHAT, CORREO ELECTRÓNICO Y MENSAJES DE TEXTO (SMS), PERMITIENDO RESPONDER ASÍ A LOS PROCESOS MISIONALES Y OPERATIVOS DEL SENA**”, toda vez que dicho Acto Administrativo es absolutamente nulo, dada la contravención e infracción a las normas que regulan los principios generales de la contratación estatal tales como la Transparencia, la Responsabilidad, la Interpretación de las Reglas Contractuales, la Selección Objetiva y el Debido Proceso, así como normas impuestas por el propio contratante en la convocatoria, tales como el Anexo Técnico No. 1, el Pliego de Condiciones Definitivo, las Adendas Nos. 1 y 3, y las normas que regulan la oferta de contrato propias del C. de Cío.

PRETENSIÓN SUBSIDIARIA: Que como consecuencia y efecto de la pretensión anterior y dado el caso que su señoría lo considere necesario y pertinente, una vez se declare nulo el acto de adjudicación Resolución No. 02364 del 30 de Octubre de 2014, suscrita por la Directora Administrativa y Financiera del **SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA**, “POR LA CUAL SE ADJUDICA EL PROCESO DE CONCURSO DE MERITOS ABIERTO No. CM-DG-018 DE 2014”, igualmente se declara la nulidad absoluta del contrato estatal celebrado entre el **SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA** y la sociedad **SERTIC S.A.S.**

¹ Fl. 2 a 27, C. 1.

² Fl. 31, C. 1.

³ Fl. 33, C. 1.



Radicado: 25000-23-36-000-2015-01126-01 (60248)

Demandante: ASSURANCE CONTROLTECH S.A.S.

SEGUNDA: Que como consecuencia de la anterior declaración, se restablezca el derecho de la entidad demandante, condenando a la entidad demandada al pago de las sumas de dinero que resulten probadas en el proceso, o de las sumas que a continuación presento, debidamente indexadas, por concepto de perjuicios así:

Valor total del perjuicio: **DOS MIL MILLONES DE PESOS (\$2.000.000.000,00)**, suma de dinero que resulta de la utilidad de la ejecución del contrato, tomando como base el valor total del contrato, antes de impuestos, el cual equivale a tres mil cuatrocientos setenta y ocho millones diecinueve mil ochocientos nueve pesos (\$3.478.019.809,00) y descontando del mismo los costos operativos que ascienden a la suma de mil cuatrocientos setenta y ocho millones diecinueve mil ochocientos nueve pesos (\$1.478.019.809).

TERCERA: Que se condene a la entidad demandada al pago de las costas que se causen en el presente proceso.

CUARTA: Que se disponga que, sobre las condenas impuestas en la sentencia se causen los intereses comerciales moratorios previstos en el Artículo 192 del CPACA, desde la ejecutoria del fallo hasta cuando se verifique su pago efectivo”.

1.3. Como fundamento fáctico de sus pretensiones, la parte demandante enunció los siguientes hechos que, a continuación, la Sala sintetiza:

1.3.1. Afirma que Mediante Resolución No. 01988 del 12 de septiembre de 2014, el SENA dio apertura al concurso de méritos abierto No. CM-DG-018 de 2014.

1.3.2. Pone de presente que al concurso de méritos se presentaron los oferentes ASSURANCE CONTROLTECH S.A.S., SERTIC S.A.S. y ASOCARIBE.

1.3.3. Aduce que de conformidad con el pliego, en punto de la experiencia de las personas jurídicas como requisito habilitante, quedó previsto: (i) que los socios de una persona jurídica podían acumular su experiencia a esta última siempre y cuando aquella no contara con más de tres años de constituida; y (ii) que respecto de sociedades matrices y controladas, la invocación de méritos procedería “cuando se verifique que el proponente o su matriz, tiene un 51% o más del capital”.

1.3.4. En tal sentido, manifiesta que el oferente SERTIC S.A.S. no podía invocar la experiencia de su matriz, esto es, de la sociedad REDCOM Ltda., pues para tal efecto se requería que la persona jurídica no contara con más de 3 años de constituida, lo que no ocurrió en el caso concreto. Por tanto, según aduce, el



comité evaluador debió rechazar la propuesta de dicho oferente en lugar de adjudicarle el proceso de selección, porque era necesario que la persona jurídica acreditara ambos requisitos, es decir, la acumulación de experiencia y la invocación de méritos.

1.3.5. Afirma que según las reglas del pliego, la experiencia del equipo de trabajo debía computarse a partir de lo dispuesto en el artículo 229 del Decreto Ley 19 de 2012, según el cual “[p]ara el ejercicio de las diferentes profesiones acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional, la experiencia profesional se computará a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de educación superior”.

1.3.6. A este efecto, resalta que el comité evaluador rechazó su propuesta porque no cumplió con la experiencia del equipo de trabajo, puntualmente la de los ingenieros, bajo el entendido de que aquella se tenía que computar a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 842 de 2003, norma que, según indica, no hizo parte de las reglas establecidas en el pliego de condiciones.

1.3.7. Añade que por medio de la Resolución No. 2364 del 30 de octubre de 2014, el SENA adjudicó el concurso de méritos No. CM-DG-018 de 2014 al oferente SERTIC S.A.S. a pesar de que no cumplió con las condiciones de experiencia previstas en el pliego.

1.3.8. Refiere que el 30 de noviembre de 2014 radicó ante el SENA una solicitud de revocatoria directa de la Resolución No. 2364 del 30 de octubre de 2014, en la que puso de presente: (i) que el oferente adjudicatario no cumplió con la experiencia exigida; y (ii) que no había lugar a que la entidad pública rechazara su oferta, toda vez que el equipo mínimo de trabajo sí cumplió con las condiciones de experiencia previstas en el pliego, puesto que aquella debía computarse a partir de lo dispuesto en el artículo 229 del Decreto Ley 19 de 2012 y no de conformidad con el artículo 12 de Ley 842 de 2003.



1.3.9. Aduce que el SENA, al resolver la solicitud de revocatoria directa, indicó, en primer lugar, que SERTIC S.A.S. cumplió con el requisito habilitante de experiencia, el cual se acreditó a través de la invocación de méritos de su matriz y, en segundo lugar, que la experiencia de los ingenieros del equipo de trabajo tenía que computarse de conformidad con el artículo 12 de la Ley 842 de 2003, que es la norma especial, tal y como quedó previsto en el “Anexo No. 1 Anexo Técnico”, que hizo parte de las reglas del proceso de selección.

1.4. Como fundamento jurídico de la demanda, la parte actora manifiesta que la Resolución No. 2364 del 30 de octubre de 2014 es nula, porque infringe los artículos 5, 6, 23, 24-5, 25-5, 28, 30-6 de la Ley 80 de 1993 y 209 de la Constitución Política.

1.4.1. Al respecto, sostiene que la entidad pública demandada desconoció las reglas previstas en el pliego de condiciones, pues, por un lado, habilitó al oferente SERTIC S.A.S. a pesar de que aquel no cumplió con el requisito de la experiencia específica y, por el otro, no había lugar a que el comité evaluador rechazara su propuesta, comoquiera que su equipo de trabajo, puntualmente los ingenieros, contaban con la experiencia requerida.

1.4.2. Finalmente, aduce que su propuesta era la mejor, razón por la cual la entidad pública debió adjudicarle el concurso de méritos No. CM-DG-018 de 2014.

2. Contestación de la demanda

2.1. Mediante auto del 5 de octubre de 2015⁴, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda y vinculó al proceso a la sociedad SERTIC S.A.S. En tal sentido, ordenó la notificación de dicho proveído a la vinculada, al SENA y al Ministerio Público.

⁴ FI 44 y 45, C. 1.



2.2. El 18 de diciembre de 2015, la sociedad SERTIC S.A.S. contestó⁵ la demanda en la que se opuso a la prosperidad de las pretensiones, porque, según adujo, el concurso de méritos No. CM-DG-018 de 2014 se desarrolló y adjudicó con estricto apego a la ley y a las reglas del proceso de selección. En cuanto a los hechos aceptó unos y negó otros.

2.2.1. Afirmó que de conformidad con el pliego, en el proceso contractual se establecieron dos formas “*distintas pero permitidas*” para acreditar la experiencia de las personas jurídicas: la primera, referida a la posibilidad de acumular la experiencia de sus socios tratándose de personas jurídicas con menos de tres años de constitución; y la segunda, atinente a la invocación de méritos de la sociedad matriz o de su contralada, según el caso.

2.2.2. En este orden, refirió que la sociedad SERTIC S.A.S., que es controlada por su sociedad matriz REDCOM LTDA., invocó la experiencia de esta última para acreditar dicho requisito habilitante y, por tanto, no era necesario acreditar que la persona jurídica tenía menos de tres años de constituida, porque este requisito no aplicaba para la invocación de méritos.

2.2.3. De otra parte, añadió que si bien en el numeral 4.2.2. del pliego de condiciones se estableció que la experiencia del equipo de trabajo se acreditaría de conformidad con el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2019, lo cierto es que dicho requisito se debía “*armonizar*” con la Ley 842 de 2003, que es la norma especial que regula la experiencia profesional de los ingenieros.

2.2.4. Manifestó que con la expedición del Decreto Ley 019 de 2019 no operó la derogatoria tácita del artículo 12 de la Ley 842 de 2003, pues está última norma aplica “*para efectos distintos de su acceso [se refiere a los ingenieros] al servicio del Estado*”, razón por la cual la entidad pública demandada debía computar la

⁵ Fl. 58 a 69



experiencia de los ingenieros a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional.

2.2.5. En este orden, indicó que la propuesta del demandante no cumplió con las condiciones previstas en el pliego, porque no acreditó la experiencia profesional de los ingenieros, razón por la cual procedía su rechazo.

2.2.6. Adicionalmente, propuso las siguientes excepciones:

- (i) *“INEPTITUD DE DEMANDA POR TRÁMITE INADECUADO Y/O INDEBIDA ESCOGENCIA DEL MEDIO DE CONTROL”*, bajo el entendido que el acto administrativo demandado debe controvertirse a través del medio de control de controversias contractuales.
- (ii) *“EL DEMANDANTE NO DEMOSTRÓ QUE SU PROPUESTA ERA LA MEJOR”*, frente a lo cual manifestó que la parte actora no probó que su propuesta cumpliera con los requisitos habilitantes y mucho menos que fuera la mejor.
- (iii) *“LA ADJUDICACIÓN SE PRODUJO COMO UNA CONSECUENCIA LÓGICA AL PROPONENTE HABILITADO Y QUE OBTUVO MAYOR PUNTAJE EN LA CALIFICACIÓN”* y *“PROCESO DE SELECCIÓN SURTIDO CON TODAS LAS FORMALIDADES PREVISTAS EN LA LEY”*, con fundamento en que la adjudicación se ajustó a los principios de la contratación estatal, la ley y al pliego de condiciones.
- (iv) *“FALTA DE LEGITIMACIÓN POR ACTIVA”*, sobre la base de que el oferente ASSURANCE CONTROLTECH S.A.S. no puede solicitar el reconocimiento de la utilidad dejada de percibir, pues en la demanda no probó que su propuesta fuera la mejor.
- (v) *“FALTA DE LEGITIMACIÓN POR PASIVA”*, indicando que SERTIC S.A.S. no estructuró el proceso contractual sometido a juicio ni expidió el acto administrativo cuestionado, razón por la cual no le asiste ninguna responsabilidad.



2.3. El SENA contestó⁶ la demanda de forma extemporánea⁷.

3. Alegatos de conclusión

Mediante auto proferido al finalizar la audiencia de pruebas llevada a cabo el 23 de agosto de 2016⁸, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

3.1. La parte demandante⁹ reiteró lo manifestado en el líbello introductorio. En este sentido, tras referirse a las reglas previstas en el pliego de condiciones en punto de los factores de ponderación y calificación, así como también a los perfiles del equipo de trabajo que presentó con su oferta, manifestó que si la entidad pública hubiese evaluado su propuesta en lugar de rechazarla tendría que haberle adjudicado el proceso de selección, pues en efecto su puntaje era mayor en comparación con el obtenido por el oferente adjudicatario.

3.2. La sociedad SERTIC S.A.S.¹⁰ reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda. Añadió que aún en el evento en el que se computara la experiencia del equipo de trabajo de ASSURANCE CONTROLTECH S.A.S. a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de educación superior, su puntaje final no la ubicaría en el primer lugar en orden de elegibilidad.

3.3. El SENA¹¹ se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, porque, según adujo, el acto administrativo cuestionado se profirió con fundamento en la ley y en el pliego de condiciones.

Manifestó que la parte demandante “*incurre en el error de confundir*” las formas previstas en el pliego de condiciones para acreditar los requisitos técnicos y de

⁶ Fl. 85 a 95, C. 1.

⁷ El término para contestar la demanda corrió entre 19 de noviembre de 2015 y el 25 de enero de 2016 y el SENA radicó su escrito de contestación el 12 de febrero de 2016.

⁸ Fl. 135 a 137, C. 1.

⁹ Fl. 149 a 169, C. 1.

¹⁰ Fl. 140 a 148, C. 1.

¹¹ Fl. 170 a 175, C. 1.



experiencia habilitantes. A este efecto, afirmó que los oferentes podían acreditar la experiencia de las personas jurídicas de dos maneras distintas: (i) por medio de la acumulación de experiencia, que recaía únicamente en las personas jurídicas que no contaran con más de tres años de constitución; o (ii) a través de la invocación de méritos, aplicable a las sociedades matrices y controladas. Por lo anterior, concluyó que los oferentes podían optar por una u otra forma para acreditar la experiencia.

Añadió que la sociedad SERTIC S.A.S. acudió a la invocación de méritos y, por tanto, no era necesario aplicar el requisito de la acumulación de experiencia, como erróneamente lo afirma la parte actora.

Afirmó que, si bien en el pliego se estableció que la experiencia del equipo de trabajo se computaría de conformidad con el artículo 229 del Decreto Ley 19 de 2012, *“también lo es que existe una norma especial que regula la profesión de ingeniería y de profesiones auxiliares”*, esto es, la Ley 842 de 2003, que se entiende incorporada a las reglas del proceso al amparo de lo previsto en el numeral 1.8 del pliego.

Añadió que en el “Anexo No. 1 Anexo Técnico” se estableció que *“la Experiencia Profesional General se contaría para cada profesional, desde la fecha de Grado y/o de expedición de la Tarjeta o Matrícula Profesional, según cada caso que determine la ley”*. Por tanto, concluyó que la experiencia profesional de los ingenieros se debía computar de acuerdo con la Ley 842 de 2003, porque es la norma especial que regula el ejercicio profesional de la ingeniería y en la que se establece la forma de computar su experiencia.

3.4. El Ministerio Público guardó silencio.

4. Sentencia de primera instancia



4.1. Mediante sentencia del 25 de mayo de 2017¹², adicionada a través de providencia del 17 de agosto de 2017¹³, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte actora.

4.2. Como sustento de su decisión, el Tribunal, tras analizar las condiciones previstas en el pliego, advirtió que los oferentes podían acreditar la experiencia específica de dos formas diferentes: *“la primera, se refiere a la posibilidad con la que contaban las sociedades constituidas con menos de tres años de antigüedad de aportar la experiencia de sus socios, y la segunda, la de invocar méritos de la sociedad matriz, que tuviera participación de al menos el cincuenta y uno por ciento (51%) en la sociedad proponente”*.

En este sentido, indicó que el oferente SERTIC S.A.S. acudió a la figura de la invocación de méritos, razón por la cual no le era exigible la condición de la constitución de la sociedad, pues dicho requisito se predicaba únicamente respecto de las empresas que quisieran acumular la experiencia de sus socios, indicando al respecto lo siguiente:

“[L]a Sala considera que Sertic SAS al ser una sociedad contratada de REDCOM LTDA y cuya experiencia invocó en el concurso de méritos, acreditó en debida forma la experiencia solicitada en el pliego de condiciones sin estar obligada a cumplir con el requisito de tener no más de tres (3) años de constituida, condición que era indiferente para invocar los méritos de la sociedad matriz.”

De otra parte, con relación a la experiencia del equipo de trabajo, después de examinar lo dispuesto en los numerales 1.8 y 4.2.2. del pliego de condiciones así como también lo previsto en el “Anexo No. 1 Anexo Técnico”, el Tribunal consideró que las previsiones contenidas en el Decreto Ley 19 de 2012 eran aplicables únicamente para profesiones que no estuviesen reguladas de manera especial en la ley. Por tanto, comoquiera que el ejercicio de la ingeniería se encuentra regulado en la Ley 842 de 2003, concluyó que la experiencia de los ingenieros debía computarse al amparo de esta norma.

¹² Fl. 177 a 186, C. Ppal.

¹³ Fl. 266 y 267, C. Ppal.



En tan sentido, manifestó lo siguiente:

“[...] concluye la Sala [que] no le asiste razón a la sociedad demandante, ya que en materia contractual, para los efectos de acreditar experiencia de los profesionales de la ingeniería y sus profesiones afines se debe aplicar el artículo 12 de la Ley 842 de 2003, norma con plena vigencia y que no puede ser desconocida, ni inaplicada por el hecho de no estar mencionada explícitamente en el pliego de condiciones, toda vez que todo el ordenamiento jurídico vigente se entiende incorporado al proceso de selección contractual, pues no se puede desconocer la Constitución Política”,

Finalmente, teniendo en cuenta que las pretensiones de la demanda no prosperaron, el Tribunal condenó en costas a la parte actora.

5. Recurso de apelación

El 12 de junio de 2017, ASSURANCE CONTROLTECH S.A.S. interpuso recurso de apelación ¹⁴ el cual fue concedido el 25 de septiembre de 2017¹⁵ y admitido el 20 de noviembre de 2017¹⁶.

En su recurso, la parte demandante solicitó revocar la sentencia apelada y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda, al considerar que la decisión proferida en primera instancia no estuvo acorde con lo acreditado dentro del proceso. En tal sentido, formuló dos reproches en contra del fallo del *a quo*.

5.1. Manifestó que la sociedad SERTIC S.A.S., a pesar de acudir a la figura de la invocación de méritos para acreditar su experiencia, también debía probar que la persona jurídica no tenía más de tres (3) años de constituida, pues aquella finalmente es socia de su matriz REDCOM LTDA.

Al efecto, la parte actora indicó lo siguiente:

“[...] la sociedad SERTIC SAS [...] al ser socia, o accionista, debió haber cumplido los presupuestos contemplados en el proceso de selección para que pudiese

¹⁴ Fl. 197 a 204, C. Ppal.

¹⁵ Fl. 210, C. Ppal.

¹⁶ Fl. 215, C. Ppal.



invocar la experiencia de sus socios, pues con la invocación de méritos, la sociedad REDCOM LTDA, no dejó de ser su socia o accionista [...] la invocación de experiencia, no impide que además por tratarse de un socio o accionista de donde se pretende obtener la experiencia, deba cumplirse el requisito de la constitución de la sociedad con menos de tres (3) años a la fecha del proceso de selección”

Con fundamento en lo anterior, adujo que la oferta presentada por la sociedad SERTIC S.A.S. no cumplió con las condiciones de experiencia y, por tanto, debió ser rechazada.

5.2. De otro lado, manifestó que, contrario a lo afirmado por el Tribunal, la experiencia del equipo de trabajo, puntualmente la de los ingenieros, debía computarse de conformidad con lo previsto en el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, pues así quedó expresamente consignado en el pliego de condiciones.

Al respecto, añadió que los pliegos no remitían al “Anexo No. 1 Anexo Técnico” y que no existían reglas claras para acreditar la experiencia profesional, de tal suerte que la entidad pública no podía acudir a los criterios consignados en el artículo 12 de la Ley 842 de 2003 para acreditar la experiencia de los ingenieros.

En este orden, afirmó que su propuesta satisfizo los requisitos del proceso contractual en punto de la experiencia del equipo de trabajo, de tal suerte que no debió ser rechazada.

Finalmente, puso de presente que su ofrecimiento era la mejor y, por tanto, debió adjudicársele el concurso de méritos No. CM-DG-018 de 2014.

6. Actuación en segunda instancia

Mediante providencia del 2 de mayo de 2018¹⁷, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

¹⁷ Fl. 223, C. Ppal.



6.1. La parte demandante¹⁸ reiteró lo manifestado en el recurso de apelación.

6.2. La sociedad SERTIC S.A.S.¹⁹ y el SENA²⁰ solicitaron confirmar la sentencia apelada.

6.3. El Ministerio Público guardó silencio.

III. CONSIDERACIONES

Para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, la Sala analizará los siguientes aspectos: (1) competencia del Consejo de Estado para conocer el presente asunto; (2) medio de control procedente; (3) acumulación de pretensiones; (4) legitimación en la causa; (5) caducidad; (6) problema jurídico; (7) análisis de la Sala; (7.1.) hechos probados; (7.2.) el caso concreto; (7.2.1.) régimen jurídico aplicable al proceso de contratación sometido a juicio; (7.2.2.) características del pliego de condiciones; (7.2.3.) examen de validez del acto acusado; y (8) costas.

1. Jurisdicción y competencia

El Consejo de Estado es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 25 de mayo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dada la vocación de doble instancia del proceso, el cual versa sobre: (i) la nulidad de la Resolución No. 2364 del 30 de octubre de 2014, por medio de la cual el SENA, establecimiento público del orden nacional²¹ de aquellos mencionados por el artículo 2º de la Ley 80 de 1993²², adjudicó el

¹⁸ Fl. 239 a 247, C. Ppal.

¹⁹ Fl. 230 a 237, C. Ppal.

²⁰ Fl. 224 a 229, C. Ppal.

²¹ De conformidad con el artículo 1º de la Ley 119 de 1994 “[e]l Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”.

²² Ley 80 de 1993, artículo 2º: “Para los solos efectos de esta ley:

1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por



concurso de méritos No. CM-DG-018 de 2014, y su consecuente restablecimiento del derecho; y (ii) la nulidad absoluta del contrato de consultoría No. 00903 del 4 de noviembre de 2014, celebrado entre dicho establecimiento público y SERTIC S.A.S.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la cuantía para el año 2015²³ supera los 300 SMLMV, que corresponden al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y los 500 SMLMV, atinentes al medio de control de controversias contractuales, de conformidad con lo establecido en los artículos 150 y 152, numerales 3 y 5, del CPACA, vigentes a la fecha de la presentación de la demanda.

2. Del medio de control procedente

2.1. El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es el instrumento procesal mediante el cual toda persona que considere que se ha visto lesionada en un derecho como consecuencia de la expedición de un acto administrativo proferido antes de la celebración del contrato puede acudir en procura de solicitar su nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho, de conformidad con lo previsto en el inciso segundo²⁴ del artículo 141 del CPACA, en concordancia con el artículo 138²⁵ de la misma codificación.

ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles”.

²³ Para el año 2015 el valor del salario mínimo legal mensual vigente era de \$644.350 Información obtenida de la página oficial del Banco de la República de Colombia <https://www.banrep.gov.co/es/salarios>. Por tanto, el tope correspondiente a los 300 SMLMV equivalía a \$193.305.000 y el atinente a los 500 SMLMV equivalía a \$322.175.000. En este caso, la cuantía de la demanda se estimó en \$2.000.000.000.

²⁴ *“ARTÍCULO 141. CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. [...] Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso”.*

²⁵ *“ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior”.*



En el presente caso, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es adecuado, puesto que se está cuestionando la legalidad de la Resolución No. 2364 del 30 de octubre de 2014, por medio de la cual el SENA adjudicó el concurso de méritos No. CM-DG-018 de 2014, y su consecuente restablecimiento del derecho.

2.2. Por su parte, el medio de control de controversias contractuales es el mecanismo procesal idóneo para acceder ante el juez en procura de obtener una decisión de fondo frente a cualquier controversia derivada del negocio jurídico estatal. Es así como, resulta procedente utilizar esta herramienta procesal para cuestionar las actuaciones desarrolladas durante la ejecución y liquidación del contrato estatal, así como la legalidad de los actos administrativos proferidos dentro del desarrollo de éste. Así, puede cualquiera de las partes solicitar: (i) que se declare la existencia o nulidad de un contrato estatal; (ii) que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales; (iii) que se ordene su revisión; (iv) que se declare su incumplimiento; (iv) que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios derivados del mismo; y (v) que se hagan otras declaraciones y condenas. De igual manera, el Ministerio Público o cualquier tercero que acredite un interés directo podrá pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 141²⁶ del CPACA

En el presente caso, el medio de control de controversias contractuales es adecuado, por cuanto a través de su demanda la parte actora solicita que, como

²⁶ *“ARTÍCULO 141. CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso. El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes.”*



consecuencia de la nulidad de la Resolución No. 2364 del 30 de octubre de 2014, se declare la nulidad absoluta del contrato de consultoría No. 00903 del 4 de noviembre de 2014 celebrado entre el SENA y SERTIC S.A.S.

Por demás, no sobra advertir que aunque la parte demandante tituló la pretensión de nulidad absoluta del contrato como subsidiaria, lo cierto es que en estricto sentido se trata de una pretensión principal, pues su examen no procede ante la negativa de la pretensión de nulidad del acto. Por el contrario, según se afirma en la demanda, la nulidad absoluta del negocio jurídico parte de la base de que se acceda a la pretensión de nulidad del acto de adjudicación.

3. La acumulación de pretensiones

Teniendo en cuenta que la parte actora formuló pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho y de controversias contractuales, se procederá a examinar si en el caso concreto se reúnen o no los presupuestos que deben concurrir para su acumulación, establecidos en el artículo 165²⁷ del CPACA.

A este efecto, es menester recordar que la presente *litis* versa sobre:

- (i) La nulidad de la nulidad de la Resolución No. 2364 del 30 de octubre de 2014, por medio de la cual el SENA adjudicó el concurso de méritos No. CM-DG-018 de 2014, y su consecuente restablecimiento del derecho;
- (ii) La nulidad absoluta del contrato de consultoría No. 00903 del 4 de noviembre de 2014.

²⁷ "ARTÍCULO 165. ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES. En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:

1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.

2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.

3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.

4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento".



En tal sentido, el artículo 165 del CPACA determina que se pueden acumular pretensiones de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, contractuales y de reparación directa, siempre y cuando se satisfagan las siguientes exigencias: (i) que las pretensiones sean conexas, lo que ocurre en el presente caso, pues la nulidad absoluta del contrato se origina en la ilegalidad del acto administrativo de adjudicación del proceso contractual que culminó con su celebración; (ii) que el juez sea competente para conocer de todas, requisito que se cumple en el caso concreto, toda vez que las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho y las de controversias contractuales superan los 300 y 500 SMLMV, como quedó visto (F.J. 1) y, por tanto, son de competencia en primera instancia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en Segunda instancia del Consejo de Estado: (ii) que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias, requisito que también se cumple, pues de la lectura de las mismas surge sin duda que aquellas, que en el caso concreto resultan ser principales, no se contraponen; (iii) que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas, requisito que se satisface en el presente caso, pues ninguna de las pretensiones se encuentra afectada por el fenómeno preclusivo de la caducidad (F.J. 5); y (iv) que todas puedan tramitarse por el mismo procedimiento, lo que ocurre en el presente asunto, pues el medio de control de nulidad y restablecimiento y el de controversias contractuales deben tramitarse a través del mismo procedimiento, esto es, del ordinario.

En suma, en el caso concreto se advierte que las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho y de controversias contractuales formuladas por la parte actora en su escrito de demanda son conexas, pueden ser estudiadas y decididas por el mismo juez, no se excluyen o contraponen entre sí y deben tramitarse a través del mismo procedimiento -ordinario-, razón por la cual resulta procedente su acumulación.

4. Legitimación en la causa

4.1. Frente a las pretensiones relativas a la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 2364 del 30 de octubre de 2014 y su consecuente restablecimiento



del derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 138 del CPACA, según el cual la legitimación del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho radica en toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, la Sala observa que el oferente ASSURANCE CONTROLTHEC S.A.S. y el SENA poseen el interés jurídico que se debate en el sub examine y están legitimadas en la causa por activa y por pasiva, respectivamente, pues el primero participó el concurso de méritos No. CM-DG-018 de 2014 y considera que sus derechos se afectaron al no habersele adjudicado el proceso de selección y el segundo adelantó el proceso contractual y profirió el acto administrativo de adjudicación (hechos probados 7.1.1., 7.1.2., 7.1.3. y 7.1.10.).

4.2. Por su parte, en lo que corresponde a la nulidad absoluta del contrato de consultoría No. 00903 del 4 de noviembre de 2014, de conformidad con lo establecido en el artículo 141²⁸ del CPACA, según el cual la legitimación en las acciones contractuales a través de las cuales se persiga la nulidad absoluta de un contrato se encuentra en cabeza de las partes, del Ministerio Público o de cualquier tercero que acredite un interés directo, la Sala concluye que el oferente ASSURANCE CONTROLTHEC S.A.S. y el SENA poseen el interés jurídico que se debate en el sub examine y están legitimadas en la causa por activa y por pasiva, respectivamente, toda vez que el primero participó en el proceso contractual que culminó con la celebración del contrato y el segundo adelantó el proceso contractual, lo adjudicó y celebró el contrato (hechos probados 7.1.1., 7.1.2., 7.1.3., 7.1.10 y 7.1.11.).

²⁸ *“ARTÍCULO 141. CONTROVERSIA CONTRACTUAL. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso. El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes.”*



4.3. De otro lado, la sociedad SERTIC S.A.S., que al admitirse la demanda fue vinculada al proceso mediante auto del 5 de octubre de 2015²⁹, posee el interés jurídico que se debate en el sub examine y está legitimada en la causa por pasiva, comoquiera que resultó adjudicataria del proceso de selección sometido a juicio y, además, celebró el negocio jurídico cuya nulidad absoluta se pretende (hechos probados 7.1.10. y 7.1.11.).

5. Caducidad

Comoquiera que la parte demandante pretende la nulidad de la Resolución No. 2364 del 30 de octubre de 2014, acto administrativo precontractual, y su consecuente restablecimiento del derecho, así como la nulidad absoluta del contrato de consultoría No. 00903 del 4 de noviembre de 2014, la Sala abordará el examen de caducidad de forma independiente, teniendo en cuenta para ello los plazos preclusivos del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de controversias contractuales.

Al efecto, el artículo 164 del CPACA, numeral 2, en su **literal C** establece que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tratándose de actos previos a la celebración del contrato, caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso; y en su **literal J**³⁰, determina que el medio de control

²⁹ FI 44 y 45, C. 1.

³⁰ Para efectos del cómputo de la caducidad es menester acudir a las reglas contenidas en las normas vigentes al momento en que inició a correr el término, de conformidad con lo previsto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del CGP, toda vez que, tratándose de normas procesales, las mismas son de aplicación inmediata. Al respecto, Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto del 24 de abril de 2017. Rad.: 50602. En esta providencia se puso de presente que, “[e]n punto de la aplicación del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, para la determinación de la regla de caducidad cuando se presentan conflictos entre normas que, en principio, regulan la misma situación, esta Corporación puntualizó [...] la Sala considera que el 40 debe aplicarse para definir el conflicto en el tiempo respecto de la aplicación de normas sobre caducidad, en tanto se trate de términos que ya hubieren empezado a correr sin que haya iniciado el respectivo proceso. En efecto, cuando el artículo 40 *ibídem* se refiere a las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios, está haciendo mención a las normas procesales, entre otras, a las normas de caducidad que, tal y como lo indica dicha norma, son de aplicación inmediata. Teniendo en cuenta lo anterior, se modifica lo dicho por la Sala en la providencia del 27 de mayo de 2005, en los términos de este proveído, de manera que, en todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración salvo cuando se trate de leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del mismo, entre las



de controversias contractuales, en aquellos eventos en los que se persiga la nulidad absoluta del contrato, caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de su perfeccionamiento, pudiendo demandarse su nulidad, en todo caso, mientras se encuentre vigente.

5.1. Así, frente a la pretensión relativa a la nulidad de la Resolución No. 2364 del 30 de octubre de 2014 y su consecuente restablecimiento del derecho, en el caso concreto se advierte que el derecho de accionar se ejerció en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, del acto administrativo cuestionado, que tuvo lugar el 30 de octubre de 2014³¹, el cual para el caso concreto originalmente vencía el 28 de febrero de 2015; no obstante, la parte actora presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 31 de diciembre de 2014³², esto es, cuando restaban 60 días para que operara la caducidad, trámite que se declaró fallido el 19 de marzo de 2015³³. Por tanto, sumados a esta última fecha los 60 días que restaban para el vencimiento original de la caducidad, se tiene que el plazo perentorio se prolongó hasta el martes 19 de mayo de 2015³⁴, fecha en la que se radicó la demanda³⁵.

5.2. Por otro lado, en cuanto a la pretensión correspondiente a la nulidad absoluta del Contrato No. 903 del 4 de noviembre de 2014, resulta claro que la demanda se interpuso en tiempo, es decir, dentro de los dos (2) años contados a partir del día siguiente al perfeccionamiento del contrato, término que corrió hasta el 5 de noviembre de 2016, teniendo en cuenta: i) que el contrato fue celebrado el 4 de noviembre de 2014³⁶; ii) que el demandante presentó solicitud de conciliación

cuales se consideran incluidas las normas que establecen términos de caducidad para el ejercicio de las acciones, que por ser de carácter procesal, son de aplicación inmediata.[...]”.

³¹ Fl. 35 a 41, C. 1.

³² Fl. 43, C. Pruebas 2.

³³ Fl. 43, C. Pruebas 2.

³⁴ Al efecto, es pertinente poner de presente que el término de caducidad feneció el lunes 18 de mayo de 2015; no obstante, comoquiera que aquel correspondió a un día feriado, de conformidad con lo previsto en el artículo 62 de la Ley 4 de 1913, la caducidad se extendió hasta el primer día hábil siguiente, es decir, hasta el martes 19 de mayo de 2015.

³⁵ Fl. 2 a 27, C. 1.

³⁶ Fl. 815 a 820, C. Pruebas 6.



extrajudicial el 31 de diciembre de 2014³⁷, trámite que se declaró fallido el 19 de marzo de 2015³⁸; y iii) que la demanda se presentó el 19 de mayo de 2015³⁹.

6. Problema Jurídico

Corresponde a la Sala establecer si, de conformidad con lo hechos probados, la Resolución No. 2364 del 30 de octubre de 2014, mediante la cual se adjudicó el concurso de méritos No. CM-DG-018 de 2014, adolece de los vicios alegados por el recurrente y si, con fundamento en ello, hay lugar a reconocer el restablecimiento solicitado y a declarar la nulidad absoluta del contrato de consultoría No. 00903 del 4 de noviembre de 2014.

7. Análisis de la Sala

En el recurso de apelación presentado por el oferente ASSURANCE CONTROLTHEC S.A.S. contra la sentencia del 25 de mayo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte actora, el recurrente afirmó que la propuesta presentada por el oferente adjudicatario SERTIC S.A.S. no cumplió con las condiciones de la experiencia específica de las personas jurídicas y, por tanto, debió ser rechazada. Además, indicó que su propuesta satisfizo las condiciones del equipo de trabajo, puntualmente en cuanto a los ingenieros, porque su experiencia debía computarse a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de educación superior, de conformidad con el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2002 y, por tanto, correspondía su evaluación.

En este sentido, comoquiera que solo la parte demandante presentó recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 320⁴⁰ y 328⁴¹ del

³⁷ Fl. 43, C. Pruebas 2.

³⁸ Fl. 43, C. Pruebas 2.

³⁹ Fl. 2 a 27, C. 1.

⁴⁰ “Artículos 320: “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 [...]”.



C.G.P.⁴², se resolverá el asunto *sub lite* únicamente en relación con los reparos expuestos por la recurrente⁴³. Por tanto, la Sala analizará: (i) si la oferta presentada por SERTIC S.A.S. cumplió con las condiciones de experiencia específica o si, por el contrario, debió ser rechazada; y (ii) si la experiencia de los ingenieros del equipo de trabajo de la parte actora debió computarse a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de educación superior, de conformidad con lo establecido en el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012 y si, por tanto, la oferta de ASSURANCE CONTROLTHEC S.A.S. cumplió con los requisitos establecidos en el pliego y correspondía su evaluación.

Bajo esta óptica, se procederá a establecer cuáles son los hechos probados que resultan relevantes para decidir la controversia sometida a juicio.

7.1. Hechos probados

⁴¹ “Artículo 328. Competencia del Superior. 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. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones”.

⁴²La aplicación del Código General del Proceso en el caso concreto se fundamenta en lo resuelto por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en auto del 5 de junio de 2014, mediante el cual se unificó la jurisprudencia para señalar que el Código General del Proceso en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo entró a regir a partir del 1º de enero de 2014 y que “en los eventos de remisión al Código de Procedimiento Civil, se entenderá que las normas aplicables serán las dispuestas en la nueva legislación procesal”, sin perjuicio del régimen de transición previsto en el artículo 624 del Código General del Proceso, que modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887. Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto del 25 de junio de 2014. Rad.:49299.

⁴³ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de unificación del 9 de febrero de 2012, Rad.: 21060. “En este orden de ideas, para la Sala Plena de la Sección Tercera resulta claro –y alrededor de este planteamiento unifica en esta materia su Jurisprudencia– que por regla general el marco fundamental de competencia del juez de segunda instancia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente, están llamados a excluirse del debate en la instancia superior, sin perjuicio de los casos previstos o autorizados por la Constitución Política o por la ley, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia de la sentencia como el principio dispositivo, razón por la cual la jurisprudencia nacional ha sostenido que “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’.



En el caso concreto, la Sala analizará los documentos aportados al proceso en copia, de conformidad con lo previsto en el artículo 246⁴⁴ del C.G.P.

7.1.1. En el mes de septiembre de 2014, sin día determinado, el SENA dio a conocer el estudio y los documentos previos para “*contratar la interventoría técnica, administrativa, jurídica y financiera del contrato resultante del proceso de selección abreviada por subasta inversa No. DG 007 de 2014, cuyo objeto es: Contratar los servicios de un centro de contacto con el propósito de brindar atención de primer nivel hacia clientes internos y externos a nivel nacional que contemple como mínimo los servicios de telefonía (atención de llamadas entrantes y salientes), conmutador, chat, correo electrónico y mensajes de texto (SMS), permitiendo responder así a los procesos misionales y operativos del SENA*”, según da cuenta copia del estudio y de sus anexos⁴⁵.

En el denominado “Anexo No. 1. Anexo Técnico”, la entidad pública estableció que la experiencia profesional exigida se computaría desde la fecha de grado y/o desde la expedición de la tarjeta o matrícula profesional, según lo establecido en la ley⁴⁶.

7.1.2. Por medio de la Resolución No. 01988 del 12 de septiembre de 2014, el SENA ordenó la apertura del concurso de méritos No. CM-DG-018 de 2014 para contratar la interventoría técnica, jurídica y financiera del contrato derivado del proceso de selección abreviada por subasta inversa No. DG 007 de 2014, según dan cuenta copia del acto administrativo⁴⁷, del pliego de condiciones definitivo⁴⁸ y de sus adendas⁴⁹ Nos. 1, 2, 3, 4 y 5.

⁴⁴ “Artículo 246. Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia [...] Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente”.

⁴⁵ Fl. 4 a 115, C. . Pruebas 3.

⁴⁶ Fl. 36,

⁴⁷ Fl. 166 a 168, C. Pruebas 3.

⁴⁸ Fl. 169 a 216, C. Pruebas 3 y 4.

⁴⁹ Fl. 243 a 255, C. Pruebas 4 y CD Fl. 52, C. sin identificación.



En cuanto a la regulación jurídica, de conformidad con lo consignado en el numeral 1.8 del pliego, se estableció que al proceso contractual y al contrato le eran aplicables, entre otros, los formatos y anexos, al igual que las demás normas relacionadas con la materia.

Por su parte, con relación a la interpretación y aceptación del pliego, en el numeral 1.9 de este último quedó previsto lo siguiente:

“1.9 INTERPRETACIÓN Y ACEPTACIÓN DEL PROYECTO DE PLIEGO DE CONDICIONES.

Con la presentación de la oferta, el proponente manifiesta que estudió el Pliego de Condiciones y todos los documentos de la contratación, que obtuvo las aclaraciones sobre las estipulaciones que haya considerado inciertas o dudosas, que conoce la naturaleza del trabajo, su costo y su tiempo de ejecución, que formuló su propuesta de manera libre, seria, precisa y coherente.

Todos los documentos del concurso de méritos se complementan mutuamente, de tal manera que lo indicado en cada uno de ellos se entenderá como indicado en todos.

Las interpretaciones o deducciones que el proponente haga de lo establecido en este Pliego de Condiciones, serán de su exclusiva responsabilidad, por lo tanto, el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE -SENA, no será responsable por descuidos, errores, omisiones, conjeturas, suposiciones, mala interpretación u otros hechos en que incurra el proponente que le sean desfavorables y que puedan incidir en la elaboración de su propuesta.

Si el proponente encuentra discrepancias u omisiones en cualquiera de los documentos del presente proceso de selección o tiene alguna duda acerca de su significado, deberá solicitar aclaración por escrito dentro de los términos previstos en el cronograma del proceso y el SENA de igual manera hará las aclaraciones que considere pertinentes y dará la respuesta correspondiente [...]”.

En lo que corresponde a los requisitos habilitantes, en el numeral 4 del pliego quedó previsto que para efectos de la habilitación de los proponentes se tendrían en cuenta: (i) la capacidad jurídica; (ii) los requisitos técnicos y de experiencia; y (iii) la capacidad financiera. A este efecto, en punto de los requisitos técnicos y de experiencia, en el numeral 4.2.1., que fue modificado mediante adendas No. 1 y No. 3, se estableció que la experiencia específica se debería acreditar con la presentación de tres certificaciones de contratos celebrados durante los últimos diez años, cuyo objeto estuviese relacionado con la interventoría en procesos de “contact center, call center y/o mesas de ayuda”. Por demás, frente a las personas



jurídicas se determinó que aquellas podrían acumular la experiencia de sus socios cuando no tuvieran más tres años de constituidas y que tratándose de sociedades matrices y controladas se podría acudir a la invocación de méritos.

De otra parte, en lo que incumbe al equipo mínimo de trabajo, en el numeral 4.2.2. del pliego, que fue modificado mediante adendas No. 1 y No. 3, se determinó que su experiencia se computaría de conformidad con lo establecido en el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, según el cual “[p]ara el ejercicio de las diferentes profesiones acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional, la experiencia profesional se computará a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de educación superior”. Además, se dispuso que las ofertas que no cumplieran con este requisito se considerarían inhabilitadas.

De igual modo, en lo que corresponde a la evaluación de las propuestas, al tenor del numeral 5 del pliego, modificado mediante adenda No. 3, los ofrecimientos que cumplieran con los requisitos habilitantes (capacidad jurídica, requisitos técnicos y de experiencia, y capacidad financiera) se evaluarían de la siguiente manera:

“5. FACTORES DE ESCOGENCIA Y CALIFICACIÓN

A. FACTORES DE PONDERACIÓN O CALIFICACIÓN

En desarrollo de lo previsto en el artículo 26 del Decreto 1510 de 2013, las propuestas que sean evaluadas como hábiles para participar en el proceso serán calificadas de acuerdo con las condiciones que se señalan a continuación:

Los factores que se tendrán en cuenta para la evaluación de ofertas responderán a criterios de calidad y precio, y representan un puntaje máximo de cien (100) puntos.

CRITERIOS DE EVALUACIÓN	PUNTOS
<i>Experiencia adicional específica del Proponente</i>	30
<i>Formación y Experiencia del Equipo de Trabajo</i>	30
<i>Personal adicional</i>	30
<i>Apoyo a la Industria Nacional</i>	10
TOTAL	100

1. FACTOR TÉCNICO (90 Puntos)

Los aspectos técnicos se puntuarán de la siguiente manera:



A. EXPERIENCIA DEL PROPONENTE (30 PUNTOS)

El proponente que acredite experiencia en las siguientes condiciones, mediante certificaciones de contratos en la actividad de Interventoría en procesos de contact center, call center y/o mesas de ayuda, se asignará puntaje se realizará de la siguiente manera:

Criterio	Puntos
Si la suma de los tres (3) contratos certificados con los que se pretenda acreditar la experiencia mínima habilitante, acredita entre 1001 a 2000 SMLMV.	10
Si la suma de los tres (3) contratos certificados con los que se pretenda acreditar la experiencia mínima habilitante, acredita entre 2001 a 3000 SMLMV.	20
Si la suma de los tres (3) contratos certificados con los que se pretenda acreditar la experiencia mínima habilitante, acredita más de 3001 MLMV.	30

El proponente, persona natural y/o jurídica, deberá presentar tres (3) certificaciones de contratos celebrados durante los últimos diez (10) años con entidades públicas y/o privadas, contadas a partir de la fecha límite para la presentación de la propuesta.

B. FORMACIÓN Y EXPERIENCIA DEL EQUIPO DE TRABAJO (30 PUNTOS)

A la formación y experiencia adicional del equipo de trabajo propuesto, se le asignarán treinta (30) puntos los cuales serán asignados de la siguiente manera:

Cantidad	Cargo a desempeñar	Puntaje Máximo
1	Director de Interventoría	10
1	Coordinador jurídico	5
1	Interventor Sénior	10
2	Interventor Junior	5

CAR GO	No. DE PROYECTOS TERMINADOS ADICIONALES A LOS ACREDITADOS COMO REQUISITO HABILITANTE				FORMACIÓN ACADÉMICA				TOTAL	
	1	2	3	> 3	Puntaje máximo c/u	Especialización adicional a la mínima requerida en las mismas áreas del perfil.	Maestría en las mismas áreas del perfil.	Doctorado en las mismas áreas del perfil.	Puntaje máximo c/u	Puntaje máximo
Director de interv	1	3	5	7	7	1	2	3	3	10



Radicado: 25000-23-36-000-2015-01126-01 (60248)

Demandante: ASSURANCE CONTROLTEC S.A.S.

entoría (1)									
-------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

El proponente deberá acreditar los requisitos ponderables, en las mismas condiciones en que se acredita los requisitos habilitantes.

CARGO	EXPERIENCIA MÍNIMA REQUERIDA (Años)	EXPERIENCIA ESPECÍFICA ADICIONAL A LA ACREDITADA COMO REQUISITO HABILITANTE (Años)				
		1	3	5	>5	Puntaje máximo c/u
Coordinador Jurídico (1)	3	1	3	4	5	5
Interventor Sénior (1)	3	2	5	7	10	10
Interventor Junior (2)	1	1	2	3	5	5

El proponente deberá acreditar los requisitos ponderables, en las mismas condiciones en que se acredita los requisitos habilitantes.

C. PERSONAL ADICIONAL AL MÍNIMO REQUERIDO

Interventor Junior Adicional:

El proponente que ofrezca y garantice durante toda la vigencia del contrato personal adicional correspondiente al perfil de interventor junior, con las mismas condiciones fijadas en el cuadro de equipo mínimo, tendrá 30 puntos así:

Criterio	Puntos
Un (1) interventor junior	5
Dos (2) interventores junior	10
Tres (3) interventores junior	20
Más de tres (3) interventores junior	30

Con relación al rechazo de las propuestas, en el numeral 3.8 del pliego se establecieron las siguientes causales:

- a. Cuando el proponente se encuentre incurso en alguna de las causales de inhabilidad o incompatibilidad.
- b. Cuando el proponente se encuentre incurso en conflicto de intereses.
- c. Cuando la propuesta presentada no cumpla con los requerimientos mínimos establecidos en el Pliego de Condiciones, sus anexos, formatos y adendas vigentes y no hubiere posibilidad de saneamiento conforme a lo previsto en él mismo y en la ley.
- d. Cuando la propuesta sea presentada por personas jurídicamente incapaces para obligarse o que no cumplan todas las calidades y condiciones de participación indicadas en el Pliego de Condiciones.
- e. Cuando para este mismo proceso se presente varias propuestas por el mismo proponente, por sí o por interpuesta persona, individualmente o a través de un consorcio o unión temporal.
- f. Cuando se compruebe que los documentos presentados por el proponente contienen información imprecisa, inexacta o que de cualquier manera no



corresponda a la realidad, caso en el cual se iniciarán las acciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.

g. Cuando se compruebe que el proponente ha influido o presionado sobre el estudio de las ofertas.

h. Cuando la propuesta se presente en forme extemporánea.

i. Cuando el proponente presente su oferta con algún tipo de condicionamiento, en cualquiera de los documentos de la propuesta.

j. Cuando el proponente no subsane o no responda los requerimientos hechos por la entidad dentro del término establecido para tal fin o habiendo subsanado, no lo haga en debida forma.

K. Los demás casos expresamente establecidos en el presente Pliego de Condiciones". (subrayas fuera de texto)

7.1.3. Al proceso contractual se presentaron los oferentes: (i) ASSURANCE CONTROLTECH S.A.S.⁵⁰; (ii) SERTIC S.A.S.; y (iii) ASOCARIBE, según da cuenta copia del acta de apertura de propuestas de fecha 22 de septiembre de 2014, en la que consta que ese día tuvo lugar el cierre del mismo⁵¹.

Para efectos de la acreditación de la experiencia específica, la sociedad SERTIC S.A.S. acudió a la invocación de méritos de su matriz REDCOM LTDA., aportando en tal sentido tres contratos suscritos por esta última. El objeto de los contratos está relacionado con la interventoría en procesos de contact center, call center y/o mesas de ayuda, su plazo fue superior a un año y la sumatoria de sus valores ascendió a \$2.441.554.881,00⁵².

7.1.4. Sin fecha determinada, el comité evaluador dio a conocer la evaluación técnica consolidada⁵³, la cual da cuenta que la propuesta de ASSURANCE CONTROLTECH S.A.S. no cumplió con los requisitos atinentes al equipo mínimo de trabajo, puntualmente en cuanto al director de interventoría (ingeniero), al interventor senior (ingeniero) y los interventores junior 1 y 2 (ingenieros). Además, se puso de presente que el único oferente habilitado fue SERTIC S.A.S., a saber:

⁵⁰ Fl. 1 a 207, C. Pruebas 7.

⁵¹ Fl. 217, C. Pruebas 4.

⁵² Fl. 450 a 629, C. Pruebas 5 y Fl. 630 a 829, C. Pruebas 6.

⁵³ FL. 52, C. Pruebas 2, CD, Archivo "EVALUACIÓN TÉCNICA CONSOLIDADA 2 CM-DG-018-2014"



PROPONENTE	EXPERIENCIA ESPECIFICA DEL PROPONENTE		EQUIPO MINIMO REQUERIDO - HABILITANTE					EVALUACION
			DIRECTOR DE INTERVENTORIA	COORDINADOR JURIDICO	INTERVENTOR SENIOR	INTERVENTOR JUNIOR 1	INTERVENTOR JUNIOR 2	
	No. Folio	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	
ASSURANCE CONTROLTECH SAS	068-070	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO HABILITADO
SERTIC S.A.S	132-190	SI	SI	SI	SI	SI	SI	HABILITADO
ASOCIACION DE TRANSPORTADORES DEL CARIBE - ASOCARIBE	54-56	SI	NO	NO	SI	NO	SI	NO HABILITADO

7.1.5. Sin fecha determinada, el comité evaluador dio a conocer el informe de evaluación del equipo mínimo de trabajo del oferente ASSURANCE CONTROLTECH S.A.S⁵⁴, en el que se ve reflejada la valoración de los requisitos solicitados por la entidad pública respecto de los integrantes del equipo mínimo de trabajo. Al efecto, del informe de evaluación se desprende lo siguiente respecto del director de interventoría, del interventor senior y de los interventores junior 1 y 2:

- Frente al **director de interventoría** se indicó que no contaba con la experiencia específica requerida en el cargo, porque la tarjeta profesional de ingeniero fue expedida el 16 de junio de 2014. En tal sentido, se dejaron consignadas las siguientes observaciones:

“El proponente aporta tarjeta profesional con fecha de expedición (sic) de Junio 16 del 2014. A la luz de la Ley 842/2003, que tiene vigencia a partir del 9 de octubre de 2003; es imperioso el requisito de Tarjeta Profesional para el ejercicio de profesiones de ingenierías (sic), por lo tanto la experiencia profesional reportada por el proponente entre el año 2009 y el año 2013 no se tendrá en cuenta en este proceso. Se tendrá en cuenta la experiencia profesional acreditada con anterioridad del 9 de octubre de 2003 y con posterioridad a la fecha de expedición de la tarjeta profesional”

“A la luz de la Ley 842/2003, que tiene vigencia a partir del 9 de octubre de 2003; es imperioso el requisito de Tarjeta Profesional para el ejercicio de profesiones de ingenierías (sic), por lo tanto de la experiencia profesional reportada por el proponente entre el año 1989 y el año 2013 se tendrá en cuenta la experiencia profesional acreditada entre (sic) el 9 de octubre de 1998 y el 9 de octubre de 2003,

⁵⁴ Fl. 301 a 310, C. Pruebas 4 y Fl. 52, C. Pruebas 2, CD, Archivo “VERIFICACIÓN ASSURANCE CM-DG-018-2014”



fechas correspondientes al acta de grado como profesional y la obligatoriedad del requisito de la tarjeta profesional, respectivamente”.

- Frente al **interventor senior**, se puso de presente que no cumplía con el requisito de la experiencia acumulada, que era de 3 años, pues tan solo acreditaba 2 años y 2 meses de experiencia. Al efecto, en las observaciones la entidad señaló que el cómputo de la experiencia como ingeniero partió de *“la fecha de expedición de la matrícula profesional”*, esto es, a partir del 3 de octubre de 2008.
- Frente a los **interventores junior 1 y 2**, se afirmó que no contaban con la experiencia general requerida como ingenieros, que era de mínimo 3 años, pues la tarjeta profesional del primero fue expedida el 6 de septiembre de 2012 y la del segundo el 3 de octubre de 2013, motivo por el cual para el cierre del proceso (22 de septiembre de 2014) no contaban con la experiencia requerida. Al respecto, en el informe quedaron planteadas las siguientes observaciones:

“La experiencia profesional acreditada se considera a partir de la fecha de expedición de la tarjeta profesional de acuerdo con lo definido en el título “Documentos de soporte de las hojas de vida” del Anexo Técnico [...] las certificaciones aportadas no acreditan la Experiencia General habilitante definida en el numeral 4.2.2 “Equipo de Trabajo” definida en el pliego de condiciones”.

7.1.6. El 7 de octubre de 2017, el oferente ASSURANCE CONTROLTECH S.A.S. presentó observaciones al informe de la evaluación técnica, según da cuenta copia del acta de audiencia de apertura de sobre económico⁵⁵. En su escrito cuestionó dos aspectos de la evaluación técnica: (i) el primero relacionado con el cómputo de la experiencia del equipo de trabajo, puntualmente la de los ingenieros; y (ii) el segundo atinente a la experiencia específica del proponente SERTIC S.A.S. Al efecto, frente al primer cuestionamiento manifestó que *“[...] la experiencia de los ingenieros se debe contar a partir de la terminación y aprobación del pensum académico la cual está consignada en el diploma o acta de grado”*. Añadió que la evaluación es equivocada, pues a pesar de que en el pliego se dispuso que la experiencia profesional se computaría de conformidad

⁵⁵ Fl. 276 a 287, C. Pruebas 4.



con lo establecido en el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, la entidad pública acudió para tal fin a los criterios consignados en el artículo 12 de la Ley 842 de 2003. En cuanto al segundo de los cuestionamientos, indicó que el proponente SERTIC S.A.S. tenía más de 4 años de constituido y, por tanto, no cumplía con el requisito de la experiencia específica, de tal suerte que el ofrecimiento debió rechazarse.

7.1.7. El 8 de octubre de 2014, el SENA llevó a cabo la audiencia de apertura de sobre económico, según da cuenta copia del acta de la audiencia⁵⁶. En marco de la misma, el comité evaluador dio respuesta a las observaciones presentadas por el oferente ASSURANCE CONTROLTECH S.A.S. frente al informe de evaluación.

A este efecto, en lo que corresponde al cómputo de la experiencia del equipo de trabajo indicó que de conformidad con lo establecido en el numeral 1.8 del pliego de condiciones *“es claro que los Anexos del Proceso son parte integral del proceso de selección teniendo en cuenta que se trata [de] Anexos al Pliego de Condiciones [...] la entidad publicó junto al Pliego de Condiciones el ANEXO 1. ANEXO TÉCNICO SERVICIOS DE UNA INTERVENTORÍA INTEGRAL DEL CONTRATO RESULTANTE DEL PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA POR SUBASTA INVERSA No. DG 007 DE 2014” documento en la (sic) cual se estableció que la Experiencia profesional General exigida se contaría para cada profesional, “desde la fecha de Grado y/o expedición de la Tarjeta o Matricula Profesional, según cada caso que determine la ley”, concluyendo que la profesión de ingeniería se encuentra regulada de manera especial en la Ley 842 de 2003, motivo por el cual su experiencia se debe contabilizar a partir de la fecha de expedición de la matricula profesional o del certificado de inscripción profesional. Con relación a la experiencia específica del proponente SERTIC S.A.S., adujo que en el concurso de méritos se establecieron dos formas de acreditar la experiencia de las personas jurídicas: por un lado, la acumulación de experiencia para sociedades constituidas con un tiempo inferior a tres años; y, por el otro, la invocación de méritos entre sociedades matrices y controladas, a la que acudió dicho proponente.*

⁵⁶ Fl. 276 a 287, C. Pruebas 4.



Por su parte, frente al informe definitivo de evaluación de las ofertas, en el numeral 6 del acta quedó establecido que el único oferente que cumplió con los requisitos habilitantes fue SERTIC S.A.S., quien alcanzó 92 puntos, de tal suerte que ocupó el primer lugar en orden de elegibilidad. En tal virtud, el comité evaluador recomendó adjudicar el concurso de méritos No. CM-DG-018 de 2014 al proponente SERTIC S.A.S. por la suma de \$4.304.501.950.

7.1.8. El 9 de octubre de 2014, el oferente ASSURANCE CONTROLTECH S.A.S. solicitó al SENA la revocatoria del acto administrativo de adjudicación, al considerar: (i) que la sociedad SERTIC S.A.S. no cumplió con los requisitos de experiencia específica, pues a pesar de que acudió a la figura de la invocación de méritos, tenía más de tres años de constituida, motivo por el cual su propuesta debió ser rechazada; y (ii) que la entidad pública no podía tener en cuenta lo previsto en el artículo 12 de la Ley 842 de 2003 para computar la experiencia del equipo de trabajo, toda vez que de conformidad con lo establecido en los pliegos aquella debía contabilizarse de conformidad con el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, es decir, a partir de la fecha de terminación y aprobación del pensum académico⁵⁷.

7.1.9. El 30 de octubre de 2014, el SENA dio respuesta a la solicitud de revocatoria presentada por el hoy demandante. En tal sentido, manifestó que la misma era improcedente, comoquiera que para ese momento no se había adjudicado el concurso de méritos No. CM-DG-018 de 2014. En todo caso, la entidad pública presentó un breve informe respecto del desarrollo del proceso contractual, en el que se refirió puntualmente a la evaluación de la experiencia mínima y de la experiencia del equipo de trabajo⁵⁸, concluyendo que las mismas se ajustaron a las condiciones establecidas en el pliego.

⁵⁷ Fl. 398 a 412, C. Pruebas 4.

⁵⁸ Fl. 422 a 433, C. Pruebas 4.



7.1.10. Por medio de la Resolución No. 2364 del 30 de octubre de 2014, el SENA adjudicó el concurso de méritos No. CM-DG-018 de 2014 al oferente SERTIC S.A.S., según da cuenta copia del acto⁵⁹.

7.1.11. El 4 de noviembre de 2014, el SENA y la sociedad SERTIC S.A.S. suscribieron el contrato de consultoría No. 00903, cuyo objeto consistió en *“contratar la interventoría técnica, administrativa, jurídica y financiera del contrato resultante del proceso de selección abreviada por subasta inversa No. DG 007 de 2014, cuyo objeto es: Contratar los servicios de un centro de contacto con el propósito de brindar atención de primer nivel hacia clientes internos y externos a nivel nacional que contemple como mínimo los servicios de telefonía (atención de llamadas entrantes y salientes), conmutador, chat, correo electrónico y mensajes de texto (SMS), permitiendo responder así a los procesos misionales y operativos del SENA”*⁶⁰.

7.2. Del caso concreto

Para la solución del caso concreto, la Sala encuentra pertinente comenzar por abordar el régimen jurídico aplicable al proceso de contratación objeto de debate, así como también hacer referencia a la naturaleza del pliego de condiciones, para proceder a continuación a analizar, a partir de dicho marco legal, si el acto administrativo cuestionado y el contrato enjuiciado adolecen de los vicios alegados y si, con fundamento en ello, hay lugar a declarar su nulidad y a reconocer el restablecimiento solicitado por la parte demandante.

7.2.1. Del régimen jurídico aplicable al proceso de contratación sometido a juicio

En el presente asunto, el concurso de méritos abierto No. CM-DG-018 de 2014, cuyo objeto consistió en contratar una interventoría, se adelantó con fundamento

⁵⁹ Fl. 396 y 397, C. Pruebas 4.

⁶⁰ CDS. Fl. 418 y 420, C. 1-2. Archivo “CONTRATO 1074” Fl. 898 a 909 del CD.



en lo previsto en el numeral 3⁶¹ del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, en concordancia con lo establecido en el capítulo III, artículos 66⁶²⁻⁶³ y 67, del Decreto 1510 de 2013 “*Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública*”, vigentes para la época de los hechos, los cuales regulan lo atinente a la naturaleza, procedencia y procedimiento del concurso de méritos abierto, motivo por el cual al amparo de sus postulados se analizarán los cargos expuestos en el líbello introductorio.

En este orden, es menester recalcar que a los concursos de méritos abiertos, en términos generales, se les aplican las siguientes reglas:

- (i) Los pliegos de condiciones deben indicar la forma en la que se calificarán los criterios: de experiencia del interesado y del equipo de trabajo; la formación académica y las publicaciones técnicas y científicas del equipo.

⁶¹ “3. Concurso de méritos. <Numeral modificado por el artículo 219 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación. En este último caso, la conformación de la lista de precalificados se hará mediante convocatoria pública, permitiéndose establecer listas limitadas de oferentes mediante resolución motivada, que se entenderá notificada en estrados a los interesados, en la audiencia pública de conformación de la lista, utilizando para el efecto, entre otros, criterios de experiencia, capacidad intelectual y de organización de los proponentes, según sea el caso.

De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, en desarrollo de estos procesos de selección, las propuestas técnicas o de proyectos podrán ser presentadas en forma anónima ante un jurado plural, impar deliberante y calificado”.

⁶² “Artículo 66. Procedencia del concurso de méritos. Las entidades estatales deben seleccionar sus contratistas a través del concurso de méritos para la prestación de servicios de consultoría de que trata el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y para los proyectos de arquitectura.

El procedimiento para la selección de proyectos de arquitectura es el establecido en el Decreto número 2326 de 1995, o la norma que lo modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan”.

⁶³ A este efecto, se advierte que en el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, se definen los contratos de consultoría, dentro de los cuales están comprendidos los que tienen por objeto la **interventoría**, de la siguiente manera:

“2. Contrato de consultoría Reglamentado por el Decreto Nacional 2326 de 1995

Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos”.



- (ii) Los oferentes deben allegar de forma simultánea dos propuestas: una contentiva de los componentes técnicos y otra atinente a las condiciones económicas⁶⁴.
- (iii) La entidad debe publicar el informe de evaluación, el cual debe contener la calificación técnica y el orden de elegibilidad.
- (iv) La entidad debe revisar con el oferente calificado en primer orden de elegibilidad la coherencia y consistencia entre: a) la necesidad de la entidad y el alcance de la oferta; b) la consultoría y el precio ofrecidos; y c) el precio ofrecido y la disponibilidad presupuestal.
- (v) Si la entidad y el oferente llegan a un acuerdo acerca del alcance y el valor, dejarán constancia de ello y celebrarán el contrato. En caso de que no se llegue a un acuerdo, de igual modo se dejará constancia y se procederá a la revisión de los mismos aspectos con el oferente que hubiese ocupado el segundo lugar en orden de elegibilidad. Si la entidad y este oferente llegan a un acuerdo se dejará constancia y se celebrará el contrato; de lo contrario, se declarará desierto el proceso de contratación.

7.2.2. Del pliego de condiciones

Al efecto, conviene recordar que el pliego de condiciones ostenta una doble naturaleza jurídica: por un lado, antes de la adjudicación del contrato se considera como un acto administrativo de carácter general que rige el desarrollo del proceso de selección y, por otro, una vez celebrado el contrato, integra la relación contractual, convirtiéndose en el marco jurídico o conjunto de reglas que determina el contenido y alcance del negocio jurídico⁶⁵.

Asimismo, de manera uniforme y reiterada la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que los pliegos de condiciones son el reglamento que disciplina el procedimiento de selección del contratista y delimita

⁶⁴ RICO PUERTA Luis Alfonso. Teoría General y Practica de la Contratación Estatal. Décima Edición. Leyer. P. 485.

⁶⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencias del 29 de julio de 2015, Rad.: 40660, y del 26 de abril de 2006, Rad.: 16041.



el contenido y alcance del contrato, de tal suerte que dicho documento regula el contrato estatal en su integridad y se convierte en un marco jurídico de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista a lo largo de iter contractual. De ahí que sus reglas forman parte esencial del contrato y se imponen sobre este.

Así, en sentencia del 3 de febrero de 2000, se indicó que:

“Dada la trascendencia de los pliegos de condiciones en la actividad contractual, la normatividad en la materia pasada y presente, enfatiza que todo proceso de contratación debe tener previamente unas condiciones claras, expresas y concretas que recojan las especificaciones jurídicas, técnicas y económicas a que hayan de acomodarse la preparación de las propuestas y el desarrollo del contrato. [...] Dicho de otro modo, los pliegos de condiciones forman parte esencial del contrato porque son la fuente principal de los derechos y obligaciones de las partes y son la base para la interpretación e integración del contrato, en la medida que contienen la voluntad de la administración a la que se someten por adhesión los proponentes y el contratista que resulte favorecido. Por tal motivo, las reglas de los pliegos de condiciones deben prevalecer sobre los demás documentos del contrato y en particular sobre la minuta, la cual debe limitarse a formalizar el acuerdo de voluntades y a plasmar en forma fidedigna la regulación del objeto contractual y los derechos y obligaciones a cargo de las partes”⁶⁶.

A su vez, en reciente fallo del 2 de julio de 2021, radicación 51910⁶⁷, esta Subsección reiteró:

⁶⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 3 de febrero de 2000, Rad.: 10399. En similar sentido, en Sentencia del 10 de marzo de 2011, Rad.15666, esta Corporación sostuvo: “Como consecuencia de lo anterior, considera la Sala que en el sub-lite el objeto tanto de la licitación como del contrato de obra pública suscrito el 20 de octubre de 1994, fue, efectivamente, la construcción de la concentración escolar mixta del Municipio de Chachagüí, dentro de la cual caben todas las obras que figuran en los planos anexos del pliego de condiciones, ya que el contenido del contrato fruto de un proceso licitatorio como el que es objeto de la presente litis, debe coincidir con los términos anunciados en el respectivo pliego de condiciones, el cual constituye no solo la ley del proceso de selección, por establecer todas las normas de participación, evaluación y adjudicación de la respectiva licitación o concurso, sino también la ley del futuro contrato, en la medida en que debe establecer el contenido del negocio jurídico que se celebrará como resultado de la licitación y especificar los derechos y obligaciones que surgirán para las partes del contrato a adjudicar.

Así lo ha considerado la jurisprudencia de la corporación, para la cual una vez suscrito el contrato, las disposiciones del pliego hacen parte integral de su clausulado y se imponen sobre las pactadas en el contrato mismo, al sostener que “...los pliegos de condiciones forman parte esencial del contrato porque son la fuente principal de los derechos y obligaciones de las partes y son la base para la interpretación e integración del contrato, en la medida que contienen la voluntad de la administración a la que se someten por adhesión los proponentes y el contratista que resulte favorecido. Por tal motivo, las reglas de los pliegos de condiciones deben prevalecer sobre los demás documentos del contrato [...]”. (subrayado fuera del texto)

⁶⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 2 de julio de 2021. Rad. 41001-23-31-000-2001-01484-01 (51910).



“Por su parte, esta Sala ha predicado la fuerza vinculante del pliego de condiciones, calificándolo como la “ley del contrato”⁶⁸, al punto de afirmar que “frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, habrá de prevalecer aquél”. De esta manera, la intangibilidad del pliego, ha dicho desde antaño en su jurisprudencia, funge como garantía de “la efectividad de los derechos y obligaciones previstos para los futuros co-contratantes”⁶⁹.

En tal sentido, el pliego de condiciones, la propuesta y el contrato suscrito deben ser interpretados armónica e integralmente, con prevalencia obligatoria del pliego, que constituye la fuente principal de los derechos y obligaciones de las partes y la base para interpretación e integración del contrato⁷⁰.

Finalmente, es menester precisar que de acuerdo con la jurisprudencia de esta Subsección⁷¹, las reglas contenidas en los pliegos de condiciones que adolecen de vacíos o contradicciones pueden interpretarse con sujeción a los principios generales del derecho, a los de la función administrativa, a la finalidad del pliego y a la protección del interés general, de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993⁷².

7.2.3. Del examen de validez del acto acusado

⁶⁸ *“Para la Sala tal como lo señala la doctrina, la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones o términos de referencia que elabora la administración pública para la contratación de sus obras, bienes o servicios, está claramente definida en tanto son el reglamento que disciplina el procedimiento licitatorio de selección del contratista y delimita el contenido y alcances del contrato, al punto que este documento regula el contrato estatal en su integridad, estableciendo una preceptiva jurídica de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista particular no sólo en la etapa de formación de la voluntad sino también en la de cumplimiento del contrato y hasta su fase final. De ahí el acierto de que se tengan como “la ley del contrato”. (...) Dicho de otro modo, los pliegos de condiciones forman parte esencial del contrato porque son la fuente principal de los derechos y obligaciones de las partes y son la base para la interpretación e integración del contrato, en la medida que contienen la voluntad de la administración a la que se someten por adhesión los proponentes y el contratista que resulte favorecido. Por tal motivo, las reglas de los pliegos de condiciones deben prevalecer sobre los demás documentos del contrato y en particular sobre la minuta, la cual debe limitarse a formalizar el acuerdo de voluntades y a plasmar en forma fidedigna la regulación del objeto contractual y los derechos y obligaciones a cargo de las partes.”* (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 3 de febrero de 2000. Rad. 10399).

⁶⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 29 de enero de 2004. Rad. 25000-23-26-000-1993-8696-01(10779).

⁷⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 26 de abril de 2006, Rad.: 16041.

⁷¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 24 de julio de 2013. Rad.: 25642.

⁷² Criterio reiterado. Cfr Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 2 de julio de 2021. Rad.: 51910.



La parte actora acusa la Resolución No. 2364 del 30 de octubre de 2014, por medio de la cual se adjudicó el concurso de méritos abierto No. CM-DG-018 de 2014, porque, a su juicio: (i) la oferta presentada por SERTIC S.A.S. no cumplió con las condiciones de experiencia específica y debió ser rechazada; y (ii) la experiencia de los ingenieros del equipo de trabajo debió computarse de conformidad con lo establecido en el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, de tal suerte que su oferta se ajustaba a los requisitos técnicos establecidos en el pliego y correspondía su evaluación.

En este orden de ideas, la Sala pasará a abordar los cargos formulados en el recurso de alzada de forma independiente.

7.2.3.1. Del requisito de la experiencia específica del oferente adjudicatario SERTIC S.A.S.

Al respecto, la parte demandante considera que el ofrecimiento de SERTIC S.A.S. no cumplió con las condiciones de experiencia específica, pues a pesar de haber acudido a la figura de la invocación de méritos para su acreditación, frente a lo cual no manifestó reparo alguno, lo cierto es que la persona jurídica tenía más de 3 años de constituida y, por tanto, no satisfizo las 2 condiciones previstas en el pliego para acreditar dicha experiencia.

Sobre este particular, de conformidad con lo establecido en el numeral 4.2.1. del pliego de condiciones, que fue modificado mediante adendas No. 1 y No. 3 (hecho probado 7.1.2.), se observa que la experiencia específica debía acreditarse de la siguiente manera:

“4.2. REQUISITOS TÉCNICOS Y DE EXPERIENCIA HABILITANTE

4.2.1. EXPERIENCIA ESPECÍFICA DEL PROPONENTE

El proponente, persona natural y/o jurídica, deberá presentar tres (3) certificaciones de contratos celebrados durante los últimos diez (10) años con entidades públicas y/o privadas, contadas a partir de la fecha límite para la presentación de la propuesta, y que presenten una ejecución del 100% del presupuesto total del contrato y la duración de cada contrato certificado debe ser mínimo de un (1) año, a partir de la firma del acta de inicio, donde conste su



experiencia en interventoría en procesos de contact center, call center y/o mesas de ayuda.

La suma de los tres (3) contratos certificados con los que se pretenda acreditar la experiencia mínima habilitante deberá sumar mínimo 1.000 SMLMV.

Contenido de la Certificación:

La certificación deberá contener como mínimo los siguientes datos:

Nombre de la empresa Contratante

Nombre del Contratista. Si se trata de un Consorcio o de una Unión Temporal se debe señalar el nombre de quienes lo conforman, adicionalmente se debe indicar el

porcentaje de participación de cada uno de sus miembros.

- Número del contrato
- Objeto del contrato
- Fecha de inicio (día, mes y año) y fecha de terminación (día, mes y año).
- Fecha de expedición de la certificación (día, mes y año).
- Valor del contrato.
- Cargo y firma de quien expide la certificación, sea el representante legal o la persona autorizada para tal fin.

Si los contratos fueron ejecutados bajo la modalidad de Unión Temporal o Consorcio se diligenciará un sólo anexo y se evaluará la experiencia teniendo en cuenta el número máximo de certificaciones requeridas en el presente Pliego de Condiciones.

La experiencia de los socios de una persona jurídica se podrá acumular a la de ésta, cuando ella no cuenta con más de tres (3) años de constituida. La acumulación se hará en proporción a la participación de los socios en el capital de la persona jurídica.

Si el proponente no acredita la experiencia en la forma indicada en el presente pliego de condiciones, la propuesta será INHABILITADA.

El SENA se reserva el derecho de verificar durante la evaluación y hasta antes de la adjudicación, la información aportada por el proponente y a fin de corroborar la misma, podrá solicitar los soportes que considere convenientes tales como: certificaciones, copias de los contratos, actas de liquidación, estados financieros, copia de pago de impuestos etc. En ejercicio de esta facultad, los proponentes no podrán complementar, mejorar o modificar su oferta en virtud de lo señalado en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, ni acreditar hechos ocurridos con posterioridad al cierre del presente proceso.

Nota: Para el caso de las propuestas presentadas en Consorcio o Unión Temporal se sumarán las certificaciones aportadas por cada uno de los integrantes.

Invocación de Méritos:

Para fines de acreditación de experiencia se podrá dar entre sociedades matrices y controladas la invocación de méritos cuando se verifique que el Proponente o su matriz, según sea el caso, respecto de la sociedad cuya experiencia acredita o que



la sociedad cuya experiencia se invoque respecto del Proponente tiene el cincuenta y uno por ciento (51%) o más de capital. Para estos fines dicho control se podrá acreditar de la siguiente manera:

Si el Proponente o los miembros de las Estructuras Plurales acreditan la Experiencia General o Experiencia Específica de su matriz, la situación de control se verificará en el certificado de existencia y representación legal del Proponente (o los miembros de una consorcio o unión temporal) si se trata de oferentes colombianos; de tratarse de personas extranjeras en su condición de proponente o miembro de un consorcio o unión temporal se podrá acreditar el control mediante alguno de los siguientes medios:

1. Mediante el certificado de existencia y representación legal en el cual conste la inscripción de la situación de control, si la jurisdicción de incorporación de la sociedad controlada tuviere tal certificado y en el mismo fuese obligatorio registrar la situación de control.
2. Mediante la presentación de un documento equivalente al certificado de existencia y representación legal según la jurisdicción, siempre que en el mismo fuese obligatorio registrar la situación de control.
3. Mediante certificación expedida por autoridad competente, según la jurisdicción de incorporación de la sociedad controlada, en el que se evidencie el presupuesto de control descrito.
4. Mediante certificación expedida conjuntamente por los representantes legales del Proponente y de la sociedad controlante, en la cual conste que en el país de su incorporación no existe autoridad que expida certificados en los que conste la situación de control de una sociedad, y en el cual se describa la situación de control". (subrayas fuera de texto)

En este orden de ideas, para la Sala resulta claro que dentro de las reglas establecidas en el pliego de condiciones del concurso de méritos abierto No. CM-DG-018 de 2014, en punto de la acreditación de la experiencia, la entidad pública estableció que los oferentes debían presentar tres certificaciones de contratos celebrados durante los últimos diez años con entidades públicas o privadas, con un plazo mínimo de un año, cuyo objeto debería girar en torno a la interventoría en procesos de contact center, call center o mesas de ayuda y finalmente su sumatoria debía ser mínimo de 1000 SMLMV.

Por demás, y de cara a lo que interesa al caso *sub judice*, tratándose de personas jurídicas se estipularon dos formas diferentes para acreditar la experiencia específica: (i) la primera, consistía en la acumulación de la experiencia de los socios a la sociedad, siempre y cuando esta última no contara con más de tres años de constituida, acumulación que en todo caso se llevaría a cabo de acuerdo con la participación de los socios en el capital de la persona jurídica; y (ii) la segunda, consistía en la invocación de méritos de sociedades matrices y



controladas o subordinadas, la cual, según las reglas del proceso contractual, procedía en aquellos eventos en los que se acreditara que la sociedad matriz o la controlada respecto de la cual se quisiera invocar la experiencia tuviese el cincuenta y uno por ciento (51%) o más de capital.

En tal virtud, se considera que de acuerdo con las reglas establecidas en el pliego definitivo de condiciones del concurso de méritos abierto No. CM-DG-018 de 2014, para acreditar la experiencia específica de las personas jurídicas los oferentes podían acudir a cualquiera de las dos reglas establecidas por la entidad pública para tal efecto, es decir, a la acumulación de la experiencia de sus socios a la sociedad o a la invocación de méritos, sin que fuera necesario que confluyeran ambos requisitos, como erradamente lo afirmó la apelante.

En el caso concreto se acreditó que el oferente SERTIC S.A.S. acudió a la invocación de méritos de su sociedad matriz REDCOM LTDA. para acreditar su experiencia específica (hecho probado 7.1.3.), motivo por el cual se estima que no era necesario que a su vez acreditara la acumulación de la experiencia, pues, se itera, se trataba de dos requisitos diferentes que procedían de forma distinta para cada caso.

De este modo, se equivoca la parte actora al analizar el numeral 4.2.1. del pliego de condiciones, comoquiera que en este se establecieron dos formas para acreditar la experiencia de las personas jurídicas, diferentes la una de la otra, sin que de este modo fuere necesario acreditar ambas, sino una u otra, a elección del oferente de acuerdo con sus circunstancias. En este punto, cabe añadir que si el oferente ASSURANCE CONTROLTECH S.A.S. tenía dudas respecto de los requisitos establecidos en el pliego en cuanto a la experiencia de las personas jurídicas, de conformidad con lo establecido en su numeral 1.9 del pliego, debió solicitar a la entidad pública su aclaración.

En suma, la Sala concluye que la Resolución No. 2364 del 30 de octubre de 2014 no adolece del vicio alegado, pues para efectos de la acreditación de la



experiencia específica de las personas jurídicas no era necesario probar el cumplimiento de los dos requisitos exigidos, pues se trataba de exigencias diferentes y no concomitantes, de tal suerte que la oferta presentada por el oferente SERTIC S.A.S. no podía ser rechazada por no acreditar la acumulación de la experiencia, pues aquella probó su experiencia específica a partir de la invocación de méritos de su matriz REDCOM LTDA (hecho probado 7.1.3.).

7.2.3.2. Del cómputo de la experiencia del equipo mínimo de trabajo

Sobre este particular, la parte actora aduce que el comité evaluador no podía acudir a las previsiones contenidas en el artículo 12 de la Ley 842 de 2003 para computar la experiencia de los ingenieros de su equipo de trabajo, comoquiera que según el pliego de condiciones aquella se contabilizaría de acuerdo con el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, es decir, a partir de la terminación y aprobación del pensum académico, de tal suerte que su propuesta se encontraba habilitada y debió evaluarse, en lugar de ser rechazada.

En este orden de ideas, comoquiera que la inconformidad planteada por el recurrente recae sobre el alcance de la evaluación del equipo mínimo de trabajo, puntualmente en lo atinente a la experiencia de los ingenieros, es menester traer al caso las reglas que sobre este particular quedaron plasmadas en el pliego de condiciones, para determinar si en efecto existió alguna ambigüedad o contradicción en su contenido o si, por el contrario, dichas condiciones eran claras.

A este efecto, de acuerdo con lo consignado en el numeral 1.8 del pliego de condiciones (hecho probado 7.1.2.), la entidad pública estableció que al proceso contractual y al contrato “[...] *le son aplicables los principios de la Constitución Política; el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011 y demás normas y disposiciones legales que las complementen o modifiquen y en lo no regulado por el Estatuto General de la Contratación, se aplicarán las normas civiles y comerciales pertinentes y las reglas previstas en el Pliego de Condiciones y aclaraciones y las Adendas que se expidan durante el desarrollo [d]el proceso de contratación, Formatos y Anexos así como las demás normas concordantes con la materia, que*



rijan o lleguen a regir los aspectos del presente proceso de selección". (subrayas fuera de texto)

De otra parte, en el numeral 4.2.2. del pliego, modificado mediante adendas No 1 y No. 3, la administración determinó las siguientes reglas en torno al equipo mínimo de trabajo como requisito habilitante, entre ellas las relacionadas con la manera en la que se contabilizaría su experiencia, a saber:

"EQUIPO DE TRABAJO

Es de carácter obligatorio presentar las hojas de vida del personal mínimo requerido integrante del equipo de trabajo, en las cuales se relacionen cargos desempeñados, acompañadas de los documentos y certificaciones que acrediten los títulos, estudios y experiencia del personal propuesto.

La experiencia profesional del equipo de trabajo, se computará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 229 del decreto ley 019 de 2012. Para lo anterior se deberán adjuntar las certificaciones académicas en las cuales se evidencie la fecha de terminación y aprobación del pensum académico. En el evento en el cual no sea posible adjuntar las certificaciones académicas, la experiencia se contará a partir de la fecha de obtención del título de educación superior, el cual se acreditará con la copia del acta de grado o diploma del título, para lo cual deberán adjuntar alguno de estos documentos.

Las certificaciones laborales o contractuales deberán indicar el cargo, fechas de iniciación y terminación del periodo laborado o del contrato, según corresponda.

En el evento en que el proponente no ofrezca el personal mínimo exigido con las calidades señaladas para la ejecución del contrato que se pretende celebrar, dará lugar a la calificación de la propuesta como INHABILITADA y por consiguiente no podrá ser evaluada". (subrayas fuera de texto)

A su vez, de conformidad con el denominado "Anexo No. 1. Anexo Técnico" (hecho probado 7.1.1.), quedó estipulado que la experiencia profesional exigida se computaría "[...] para cada profesional, **desde la fecha de Grado y/o de expedición de la Tarjeta o Matrícula Profesional, según cada caso que determine la ley.** En este último caso deberá aportarse la fotocopia de la tarjeta o matrícula profesional. Para la verificación de la experiencia del personal propuesto no se tendrá en cuenta la experiencia profesional simultánea, es decir que no se contará el tiempo traslapando experiencias que se presenten y que hayan ido obtenidas de manera simultánea". (Negritas fuera de texto)



Bajo el anterior contexto, se aprecia que dentro de las reglas del concurso de méritos abierto No. CM-DG-018 de 2014, en virtud de lo previsto en el numeral 1.8. del pliego los formatos y anexos hacían parte de las reglas del proceso, así como también las normas relacionadas con la materia. A su vez, en el numeral 4.2.2. del pliego se indicó que para efectos de la contabilización de la experiencia se tendría en cuenta lo establecido en el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, según el cual “[...] *la experiencia profesional se computará a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de educación superior*” y, por su parte, en el “Anexo No. 1. Anexo Técnico”, que resulta aplicable al proceso contractual sometido a juicio en virtud de lo previsto en el numeral 1.8. del pliego, se estimó que la experiencia de cada profesional se contabilizaría desde la fecha de grado y/o desde la expedición de la tarjeta profesional, según lo determine la ley en cada caso.

De acuerdo con lo anterior, si bien se observa que en lo que atañe a la contabilización de la experiencia profesional las reglas establecidas no eran completamente claras, pues por un lado se hizo alusión a la terminación y aprobación del pensum académico, de conformidad con el Decreto Ley 019 de 2012, y por otro, se indicó que para cada profesional se tendría en cuenta la fecha de grado y/o desde la expedición de la tarjeta profesional, según lo determine la ley en cada caso, evento en el cual debería “*aportarse la fotocopia de la tarjeta o matrícula profesional*”, la Sala estima que el ejercicio hermenéutico que imprimió el comité evaluador del SENA en el sentido de computar la experiencia de los ingenieros del equipo de trabajo a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 842 de 2003, resultó adecuado a la normatividad especial que regía la profesión de la ingeniería, a partir de la interpretación integral, sistemática y teleológica de las distintas disposiciones del pliego, tal como pasa a exponerse.

Al respecto, es menester anotar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, las actuaciones contractuales se desarrollan en virtud de los principios de planeación, transparencia, selección objetiva e igualdad,



sobre la base de establecer reglas y procedimientos claros que permitan la escogencia del ofrecimiento más favorable para la entidad pública. Asimismo, a dichas actuaciones le resultan aplicables las herramientas, instrumentos o criterios hermenéuticos propios de la materia contractual, a saber:

“Artículo 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.

A partir de lo anterior, la administración está facultada para interpretar el pliego de condiciones con el fin de llenar los vacíos o lagunas que allí se presenten o de solucionar las antinomias que se puedan desprender de su texto y que eventualmente tornen nugatoria la escogencia de la mejor propuesta; lo anterior, al amparo de los principios generales del derecho público y privado (civil y comercial), a los de la función administrativa, a la finalidad del pliego y sobre todo a la protección del interés general⁷³.

En efecto, esta Subsección en sentencia del 24 de julio de 2013, en la que realizó un amplio desarrollo en punto al pliego de condiciones y su interpretación, manifestó que:

“[...] es imposible que la administración pública prevea todas las circunstancias que se pueden presentar a lo largo del procedimiento de selección, aunado al hecho de que como todo acto jurídico es posible que el pliego contenga ciertos vacíos o lagunas –con independencia de que se trate de un acto extremadamente reglado– razón por la que es factible que se presenten problemas hermenéuticos típicos de cualquier norma o precepto, razón por la que es preciso que el operador acuda a los postulados fijados por el legislador para brindar herramientas interpretativas; en el caso contractual administrativo, el estatuto de contratación de la administración pública remite a los principios de la función administrativa, a los generales del derecho, a los propios del derecho privado –civil y/o comercial–, y a los particulares del derecho administrativo.

[...]

Por lo tanto, la principal herramienta exegética que existe para definir las posibles antinomias que se desprendan del pliego de condiciones es desentrañar la

⁷³ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 24 de julio de 2013. Rad.: 25642.



finalidad del mismo, para lo cual es preciso analizar en conjunto los objetivos perseguidos por la entidad en el proceso contractual, los cuales deberán estar en consonancia con el interés general.

A modo de colofón, la administración pública puede interpretar el pliego de condiciones siempre que exista un vacío, una laguna, o una contradicción que pueda ser subsanada a partir de la “lectura o interpretación conforme” a los principios aplicables a la contratación estatal”⁷⁴.

Además, en la misma providencia se agregó que para la interpretación del pliego, la administración puede acudir al sentido gramatical o exegético, al criterio histórico, al criterio semántico, al criterio sistemático, al criterio teleológico y a otros criterios hermenéuticos subsidiarios, a saber:

“[...] el sentido gramatical o exegético será el que prevalecerá cuando el tenor literal sea claro; agotada esa vía, es pertinente recurrir al espíritu (criterio histórico) y al significado de las palabras en su contexto legal, el de uso común y el sentido técnico de las mismas (criterio semántico); con posterioridad, es dable acudir a la hermenéutica por contexto (criterio sistemático), según el cual es posible ilustrar el sentido de la norma a partir de los elementos fácticos y jurídicos que la enmarcan, en procura de la búsqueda de correspondencia y armonía; de igual forma, es posible desentrañar la finalidad u objetivos perseguidos por la disposición (criterio teleológico); otros criterios hermenéuticos – de naturaleza subsidiaria– son los relacionados con la articulación general del ordenamiento jurídico y la equidad”⁷⁵

En el caso concreto, el material probatorio allegado al expediente, puntualmente la evaluación técnica consolidada (hecho probado 7.1.4.), el informe de evaluación del equipo mínimo de trabajo del oferente ASSURANCE CONTROLTECH S.A.S. (hecho probado 7.1.5.) y las respuestas brindadas por la entidad pública demandada frente a la observaciones del informe de evaluación (hecho probado 7.1.7.) y a la solicitud de revocatoria del acto de adjudicación (hecho probado 7.1.9.), dan cuenta que el comité evaluador, con fundamento en lo establecido en el “Anexo No. 1. Anexo Técnico” dispuso computar la experiencia de los ingenieros del equipo de trabajo a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 842 de 2003, pues, según su criterio, esta era la norma especial aplicable al caso.

⁷⁴ *Ibidem*

⁷⁵ *Ibidem*



Al efecto, la Ley 842 de 2003 *“Por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones”*, es una norma especial que regula el ejercicio de la ingeniería y sus profesiones afines y auxiliares y en la que, entre otros aspectos, se determina que la experiencia profesional de aquellos se debe computar a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, a saber:

“ARTÍCULO 12. EXPERIENCIA PROFESIONAL. Para los efectos del ejercicio de la ingeniería o de alguna de sus profesiones afines o auxiliares, la experiencia profesional solo se computará a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, respectivamente. Todas las matrículas profesionales, certificados de inscripción profesional y certificados de matrícula otorgados con anterioridad a la vigencia de la presente ley conservan su validez y se presumen auténticas”.

Por su parte, el Decreto Ley 019 de 2012 *“Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”* es un decreto con fuerza material de ley en donde, entre otros, se prevé de manera general desde cuándo y cómo contabilizar el requisito de experiencia para ocupar un empleo público, tal y como se desprende del tenor literal del capítulo XIX de dicha norma, en el que se regulan los aspectos inherentes a los trámites, procedimiento y regulaciones del sector administrativo de la función pública:

“ARTÍCULO 229. EXPERIENCIA PROFESIONAL. Para el ejercicio de las diferentes profesiones acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional, la experiencia profesional se computará a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de educación superior.

Se exceptúan de esta condición las profesiones relacionadas con el sistema de seguridad social en salud en las cuales la experiencia profesional se computará a partir de la inscripción o registro profesional”.

En este orden de ideas, en punto de la cuestión que ocupa la atención de la Sala, resulta claro que la Ley 842 de 2003 y el Decreto Ley 019 de 2012, que por demás



se encuentran vigentes⁷⁶, si bien regulan un aspecto similar, cual es el del cómputo de la experiencia profesional, tienen un ámbito de aplicación sobre esta materia que resulta ser diferente; mientras el artículo 12 de la Ley 842 de 2003 converge para contabilizar la experiencia en aquellos eventos en los cuales propiamente se desarrolla el ejercicio de la ingeniería o de sus profesiones afines y auxiliares, el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012 concurre para contabilizar la experiencia profesional en tratándose del ejercicio de cargos públicos.

A este efecto, en sentencia del 13 de diciembre de 2016 esta Corporación precisó lo siguiente:

“Se resalta que la Ley 842 de 2003, es norma especial que regula un grupo de profesiones como son la ingeniería, las afines y auxiliares a la misma; de otra parte el Decreto Ley 019 de 2012 prevé de manera general desde cuándo y cómo contabilizar el requisito de experiencia para ocupar un empleo público [...]

*Quiere decir que **cuando se trata en estricto rigor del ejercicio de la ingeniería, en razón del riesgo social que la misma entraña, la norma aplicable para la verificar la idoneidad, es la Ley 842 de 2003 [...]***

*6.4.2.3. De acuerdo con concepto reciente del COPNIA, cuya imagen se incorporó en folios precedentes, **para el ejercicio de la función pública cuando se ostenta título profesional en ingeniería**, se requiere de la inscripción y matrícula, pero la experiencia se contabiliza desde la terminación de las materias que conforman el pensum académico.*

[...]

[...] de conformidad con los análisis precedentes, el artículo 12 de la Ley 842 de 2003 no se encuentra tácitamente derogado por el Decreto Ley 019 de 2012, al ser el primero norma especial para el ejercicio de la ingeniería, profesiones afines y auxiliares y el segundo norma general para acreditar experiencia profesional⁷⁷. (Negrillas fuera de texto)

En tal virtud, en el caso concreto la Sala estima que los criterios de especialidad de la materia y teleológico a los que acudió el comité evaluador de la entidad pública demandada como reglas hermenéuticas para el cómputo de la experiencia

⁷⁶ Cfr, Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 13 de diciembre de 2016. Rad.: 76001233300020160052501 y Sección Primera. Auto del 2 de octubre de 2017. Rad.: 11001-03-24-000-2015-00502-00.

⁷⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 13 de diciembre de 2016. Rad.: 76001233300020160052501



profesional de los ingenieros, se acompañaban claramente con una interpretación armónica y sistemática de las distintas disposiciones del pliego de condiciones y resultaban ser proporcionales, necesarios y razonables. De hecho, se observa que la interpretación dada al pliego de condiciones en punto del cómputo de la experiencia atendió a la finalidad del concurso de méritos abierto No. CM-DG-018 de 2014, toda vez que en efecto el equipo de ingenieros requerido por la entidad pública, derivado del objeto del proceso contractual sometido a juicio, que consistió en contratar la interventoría técnica, administrativa, jurídica y financiera de un contrato relacionado con la prestación de servicios de la mesa de ayuda del SENA entre los cuales se encontraba la atención de clientes internos y externos a través de servicios de telefonía, conmutador, chat, correo electrónico y mensajes de texto, se encargaría de ejecutar actividades técnicas propias de la ingeniería, pues dentro de las labores a su cargo estaba la de realizar los controles respectivos acerca de los requerimientos y las condiciones de la prestación del servicio, la de verificar las instalaciones y los procedimientos técnicos para la prestación del servicio y la de presentar las observaciones y recomendaciones a que hubiese lugar, entre otras, de tal suerte que era menester acudir a la norma especial para computar la experiencia de los profesionales de la ingeniería, esto es, al artículo 12 de la Ley 842 de 2003, con el fin de garantizar que se seleccionara la mejor oferta para la entidad pública.

No se puede pretender que para el proceso de selección objeto de debate, en punto del equipo mínimo de trabajo se validara la experiencia de los ingenieros a partir de una norma diferente a la que regula la profesión de forma especial, pues precisamente aquella apunta a validar su experiencia a partir de la expedición de la tarjeta profesional en razón a minimizar o evitar los riesgos que puede generar su ejercicio.

Sobre este particular, la Corte Constitucional en sentencia C - 296 del 18 de abril de 2012, en la que examinó la constitucionalidad del artículo 12 de la Ley 842 de 2003, manifestó lo siguiente:

“7.41. En este sentido la razón de computar la experiencia profesional a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción



profesional, tiene como finalidad la de evitar o minimizar los riesgos que puede implicar su ejercicio; pues su desempeño repercute directamente en la sociedad, lo que justifica el establecimiento de una normatividad especial, más exigente y rigurosa que la que se establece para otras profesiones y actividades que no implican dicho riesgo.

7.42. Como se viene diciendo, la exigencia de mayores requisitos en el cómputo de la experiencia profesional del artículo 12 de la Ley 842 de 2003 se deriva de verificar el grado de idoneidad y experticia respecto a la práctica de la profesión y evitar de este modo el ejercicio ilegal de la misma. Del mismo modo el ejercicio de la ingeniería, profesiones afines y auxiliares, a diferencia de los economistas o administradores de empresas, profesiones con base en las cuales los actores ejemplifican el trato desigual, admite diferenciación, ya que las primeras actividades implican un mayor riesgo para la sociedad que se determina por el alto grado de confianza y responsabilidad que se deposita en las personas que llevan a cabo dichas actividades. Además, no puede dejarse de lado el hecho de que, aún los pequeños errores de diseño, cálculo, planeación y mantenimiento pueden producir consecuencias graves e irremediables para los ciudadanos como son pérdidas en vidas humanas, lesiones a la integridad personal y daños materiales considerables.

7.43. Teniendo en cuenta lo anterior, estima la Corte que computar la experiencia profesional a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, se considera como una medida posible para cumplir con el propósito de minimizar los riesgos que puede implicar su ejercicio; pues como quedó visto su desempeño repercute directamente en la sociedad [...]

7.44. [...] como se ha venido explicando, la mayor exigencia del cómputo de la experiencia profesional a los ingenieros y a las profesiones afines y auxiliares se deriva de la necesidad de evitar o disminuir, en la medida de lo posible, los riesgos sociales vinculados con el ejercicio de tales profesiones que como se veía se puede relacionar con la protección de derechos fundamentales de primerísimo orden como la vida, la integridad personal, la seguridad personal y la salud”.

Adicionalmente, no sobra indicar que entre los ingenieros del equipo mínimo de trabajo y el SENA no se generaría ningún tipo de vinculación legal y reglamentaria que diera lugar a la aplicación del Decreto Ley 019 de 2012, lo que refuerza la conclusión según la cual el criterio teleológico como regla hermenéutica al que acudió la entidad pública no devino injusto e irrazonable; por el contrario, apuntaba a la protección del interés público al fijar una hermenéutica que se ajustaba a la selección objetiva del contratista idóneo para ejecutar el contrato.

Aunado a lo anterior, tampoco puede dejarse de lado que lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 842 de 2003 resultaba aplicable al caso concreto, no solo teniendo en cuenta su carácter de norma especial, sino en virtud de lo dispuesto en el numeral 1.8. del pliego, de acuerdo con el cual formaban parte integral del



mismo los formatos, anexos y las normas relacionadas con la materia, como ha quedado anotado atrás.

En suma, resulta claro que la experiencia de los ingenieros integrantes del equipo de trabajo presentado por el oferente ASSURANCE CONTROLTECH S.A.S. debía computarse a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, de tal suerte que, ante el incumplimiento de las condiciones de experiencia del director de interventoría, del interventor senior y de los interventores junior 1 y 2 (hechos probados 7.2.4. y 7.2.5.) el SENA no podía habilitar su propuesta.

Así, la Sala concluye que la Resolución No. 2364 del 30 de octubre de 2014 no adolece del vicio alegado, pues la interpretación efectuada por la entidad pública en el sentido de computar la experiencia de los ingenieros integrantes del equipo mínimo a partir de la expedición de la matrícula profesional, de conformidad con el artículo 12 Ley 842 de 2003, además de que se trató de una regla que estaba prevista en el proceso de selección, obedeció a la finalidad del objeto a contratar, de lo que se colige que constituyó un criterio proporcional, necesario y razonable, que de igual modo se ajustó a los postulados establecidos en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993.

Finalmente, es menester señalar que en el *sub judice* no se advierte de forma manifiesta vicio alguno que lleve al juez del contrato, en marco de su facultad-deber oficioso, a declarar la nulidad absoluta del contrato de consultoría No. 00903 del 4 de noviembre de 2014.

Por lo anteriormente expuesto, la Sala confirmará la sentencia del 25 de mayo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, esto es, al constatar: (i) que el ofrecimiento de SERTIC S.A.S. cumplió con las condiciones de la experiencia específica de las personas jurídicas, pues no era necesario que acreditara la acumulación de la experiencia; y (ii) que la



experiencia de los ingenieros integrantes del equipo de trabajo debía computarse a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, de tal suerte que la oferta presentada por ASSURANCE CONTROLTECH S.A.S., ante el incumplimiento de los requisitos de experiencia de su equipo de trabajo, no podía ser habilitada.

8. Condena en costas

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que, “[...] *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*”.

Al punto, el artículo 365 del Código General del Proceso, vigente para el momento en el que se interpuso la demanda, establece las siguientes reglas para proceder a la condena en costas, a saber:

“1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

[...]

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

[...]

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

Bajo este entendido, se condenará en costas a la parte demandante, que interpuso el recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, debido a que aquel no prosperó, y su liquidación la hará de manera concentrada el *a quo*, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso, tomando en consideración lo dispuesto por el artículo 365.8 *ejusdem*.



En relación con las agencias en derecho en segunda instancia⁷⁸, de conformidad con lo establecido en los numerales 3⁷⁹ y 4⁸⁰ del artículo 366 del Código General del

Proceso, en concordancia con el artículo 6, numeral 1.1. del Acuerdo 2222 del 10 de diciembre de 2003, vigente para el momento de la presentación de la demanda, según el cual tratándose de procesos ordinarios que se surten en segunda instancia la tarifa de agencias en derecho será de hasta el cinco por ciento (5%) de las pretensiones, la Sala fija las agencias en derecho en esta instancia en el cero punto cuatro por ciento (0.4%) del valor total de las pretensiones, que corresponden a la suma de \$8.000.000, en razón de la naturaleza, calidad y cuantía del proceso, así como también de la actuación desplegada por la parte vencedora⁸¹.

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,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 25 de mayo de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

⁷⁸ Cfr. Art. 365 y ss. CGP.

⁷⁹ "3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado [...] Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará".

⁸⁰ "4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas".

⁸¹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 5 de marzo de 2021. Rad.: 51034



SEGUNDO: CONDENAR en costas en segunda instancia a la parte demandante, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal de primera instancia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y tomando en consideración lo dispuesto en los artículos 365-8 y 366 del C.G.P.

Fijar por concepto de agencias en derecho en segunda instancia la suma de \$8.000.000, la cual será distribuida en partes iguales en favor del SENA y de la sociedad SERTIC S.A.S.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría REMITIR el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente de la Sala

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado