

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

**Consejero ponente (E): HERNAN ANDRADE RINCON**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil quince (2015)

**RADICACIÓN:** 250002326000200601736 01  
**EXPEDIENTE:** 38573  
**ACTOR:** UNION TEMPORAL ENVIRONMENTAL STEREOCARTO  
**DEMANDADO:** INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI Y OTROS  
**REFERENCIA:** ACCION CONTRACTUAL - APELACIÓN SENTENCIA

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del tres (03) de diciembre de dos mil nueve (2009), dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B, mediante la cual se dispuso:

*“PRIMERO: NIEGANSE las súplicas de la demanda.*

*SEGUNDO: Sin costas.”*

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda.**

Mediante demanda presentada el 2 de agosto de 2006, en ejercicio de la acción contractual, promovida por las sociedades STEREO CARTO S.L e ENVIRONMENTAL INGENIEROS CONSULTORES LTDA., integrantes de la Unión Temporal ENVIRONMENTAL STEREOCARTO, contra el INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI y las sociedades integrantes de la Unión Temporal CARTOGRAFÍA BASICA COLOMBIA, conformada por GEOMAPA S.A. de C.V, PACIFIC MAP EU y 3D COMP MAPPING LTDA., solicitaron las siguientes declaraciones y condenas:



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

“1.- Que se declare la nulidad del acto administrativo expedido por el Director General del INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI – IGAC, el 21 de noviembre de 2005 por el cual se adjudicó el lote No. 2 de la Licitación Pública No. 4 de 2005, cuyo objeto era ‘contratar el servicio para realizar las actividades de fotocontrol, clasificación de campo, aerotriangulación, restitución vectorial y digital, edición y salidas finales, para la producción de cartografía básica vectorial y ortofotomapas a escala 1:2.000 de cabeceras municipales’ y que consta en el Acta de Adjudicación en Audiencia Pública de la Licitación No. 4 de 2.005 de fecha 17 y 21 de noviembre de 2005.

2.- Que como consecuencia de la anterior declaración se decreta la nulidad absoluta del contrato No. 1614 de 2 de diciembre de 2005 celebrado entre el INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI y la UNION TEMPORAL CARTOGRAFIA BÁSICA DE COLOMBIA, cuyo objeto es ‘contratar el servicio para realizar las actividades de fotocontrol, clasificación de campo, aerotriangulación, restitución vectorial y digital, edición y salidas finales, para la producción de cartografía básica vectorial y ortofotomapas a escala 1:2.000 de cabeceras municipales’.

3.- Que como consecuencia de lo solicitado en los numerales anteriores se declare que la mejor propuesta para el Lote No. 2 de la Licitación Pública No. 4 de 2005 fue la presentada por la Unión Temporal ENVIRONMENTAL STEREOCARTO y que esta Unión Temporal tenía derecho a que se le adjudicara el lote No. 2 de la licitación No. 4 de 2005 por parte del INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI y a ejecutar el respectivo contrato.

4.- Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, se condene al INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI a pagar a las sociedades ENVIRONMENTAL INGENIEROS CONSULTORES y STEREOCARTO S.L., miembros de la Unión Temporal ENVIRONMENTAL SETEREOCARTO, por concepto de los perjuicios materiales causados con la irregular adjudicación, la suma de SETECIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL QUINIENTOS PESOS (\$747'337.500,00), valor de la utilidad que esperaban percibir en caso de haberles sido adjudicado y haber podido ejecutar el contrato al que legítimamente tenían derecho.

5.- La suma indicada en el numeral anterior se actualizará, aplicando los índices de precios al consumidor certificados por el DANE, desde la fecha en que de conformidad con la ejecución contractual sería percibida por el proponente hasta la fecha de la sentencia, de conformidad con los índices de precios al por mayor certificados por el DANE y a las mismas se les aplicará una tasa de interés moratorio equivalente al doble del interés bancario



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

*corriente debidamente certificado por la Superintendencia Bancaria, entre las mismas fechas.*

6.- *Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, se condene al INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI a pagar a las sociedades ENVIRONMENTAL STEREOCARTO S.A., Integrantes de la Unión Temporal ENVIRONMENTAL STEREOCARTO, el equivalente en pesos de mil salarios mínimos o la suma que el Honorable Tribunal valore en equidad por concepto de los perjuicios materiales causados por no haber podido ejecutar el contrato, con la consiguiente imposibilidad de aumentar su capacidad en el RUP y su experiencia.*

7.- *Que se condene al INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI a pagar las costas procesales y agencias en derecho.*

8.- *Que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo."*

## **2. Los hechos.**

En el escrito de demanda, en síntesis, la parte actora narró los siguientes hechos:

**2.1.** Mediante Resolución No. 0463 del 9 de agosto de 2005, el INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI – IGAC, ordenó la apertura de la Licitación No. 4 de 2005, cuyo objeto consistió en la selección de la oferta más favorable para contratar el servicio *"para realizar las actividades de fotocontrol, clasificación de campo, aerotriangulación, restitución vectorial y digital, edición y salidas finales, para la producción de cartografía básica vectorial y ortofotomapas a escala 1:2.000 de cabeceras municipales"*.

**2.2.** Al procedimiento licitatorio se presentaron cuatro oferentes, a saber: las uniones temporales CARTOGRAFIA BÁSICA COLOMBIA, IGAC 2005, MERRICK – PROCALCULOS PROSIS y ENVIRONMENTAL STEREOCARTO.

**2.3.** El 5 de septiembre se realizó la audiencia de aclaración de pliegos en el cual se trataron varios temas, entre ellos, el relativo al apostille de documentos provenientes del exterior y a la oportunidad para aportarlos.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

**2.4.** Mediante adendo del 14 de septiembre de 2005 el IGAG precisó que las ofertas presentadas en idioma diferente al español debían venir con la correspondiente traducción, a excepción de los catálogos. Y en oficio aclaratorio del día siguiente advirtió que no serían tenidos en cuenta los documentos necesarios para la comparación de las propuestas que no estuvieran acompañados de su respectiva traducción y no estuvieran apostillados.

**2.5.** Mediante Adendo del 20 de septiembre de 2005 el IGAG modificó la fecha de cierre y entrega de las ofertas y fijándola para el día 13 de octubre de 2005 a las 10:00 a.m.

**2.6.** El 14 de octubre de 2005 se efectuó la evaluación de las propuestas.

**2.7.** Según se indica en la demanda, la unión temporal ENVIRONMENTAL STEREOCARTO acreditó en debida forma la experiencia requerida en el pliego de condiciones, mediante la presentación de las certificaciones de los contratos ejecutados, así como la experiencia del personal ofrecido.

**2.8.** Mediante oficio No. 8002005EE13440 del 20 de octubre de 2005, el IGAC le solicitó a la Unión temporal demandante que allegara documento mediante el cual se pudiera determinar el objeto social de la empresa STEREOCARTO S.L., así como su duración, además advirtió que el mismo debía venir apostillado. Para lo anterior otorgó un plazo prudencial de tal forma que se aportara antes del vencimiento del plazo para la adjudicación.

**2.9.** La anterior solicitud fue atendida por la unión temporal ahora demandante dentro del plazo otorgado, razón por la cual la Oficina Jurídica del IGAC en memorando No. 8002005IE17883 advirtió que la observación había sido superada y por lo tanto la Unión Temporal cumplía los requisitos exigidos en el pliego de condiciones.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

**2.10.** Sin embargo al realizar la evaluación técnica de las propuestas, la Subdirección de Geografía y Cartografía del IGAC no tuvo en cuenta las certificaciones aportadas por la unión temporal ENVIRONMENTAL STEREOCARTO respecto de contratos ejecutados con las siguientes entidades: Diputación Foral del Avala, UTENS, Ministerio de Fomento, DELCAN y Gerencia Regional de Catastro, por no cumplir con la indicación de escala, ejecución o ambas.

**2.11.** Según el libelo introductorio, la Subdirección de Geografía y Cartografía del IGAC realizó la evaluación de su oferta con base en documentos aportados con la misma que, aunque estaban autenticados, carecían del sello de apostille, de lo cual el demandante concluyó que en realidad para dicho Instituto, para la comparación objetiva de las propuestas y la asignación de puntajes bastaba con la información contenida en las certificaciones aportadas con la oferta y que la ausencia de sello de apostille era una formalidad que nada incidía en la selección objetiva.

**2.12.** Realizado el informe de evaluación se otorgaron los siguientes puntajes, respecto del Lote No. 2:

OFERENTE	EXPERIENCIA Y CUMPLIMIENTO (hasta 20 puntos)	RECURSO HUMANO (Hasta 20 puntos)	RECURSO TECNICO (Hasta 20 puntos)	PRECIO (Hasta 30 puntos)	INCENTIVO COMPONENTE COLOMBIANO (Hasta 10 puntos)	PUNTAJE TOTAL
UNION TEMPORAL CARTOGRAFIA IGAC 2005	20	19,07	20	30	10	99,07
UNION TEMPORAL CARTOGRAFIA BASICA COLOMBIA	20	18,45	20	28,45	10	96,90
UNION TEMPORAL ENVIRONMENT STEREOCARTO	20	18	17,5	30	6,39	91,89
UNION TEMPORAL MERRICK PROCALCULO PROSIS	0	18	20	28,79	7,20	73,99

**2.13.** Como respuesta a las observaciones formuladas por los oferentes a la propuesta de la Unión temporal ENVIRONMENTAL STEREOCARTO, el Subdirector de Cartografía y Geografía del Instituto señaló que algunas certificaciones de



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

experiencia y cumplimiento aportadas en la propuesta de esa unión temporal no habían cumplido el requisito de apostille y, por lo tanto, no podrían ser tenidas en cuenta para el puntaje del factor de experiencia y cumplimiento, lo que cual se reflejaría en la calificación final.

**2.14.** Afirma, también, que el IGAC no tuvo en cuenta la experiencia del señor Jairo Martínez ofrecido como parte del personal de la unión temporal demandante, por considerar que no se demostró que se hubiere desempeñado como calificador del campo, cuando, según el actor, ello se extraía del contenido de la certificación adjuntada.

**2.15.** Se consigna igualmente en la demanda que la entidad pública desatendió injustificadamente las observaciones formuladas frente a la adjudicataria unión temporal Cartografía Básica Colombia, por cuanto sus integrantes certificaban experiencia de su personal que abarcaba períodos incluso mayores al momento en que la respectiva sociedad fue inscrita en el registro mercantil.

**2.16.** Luego de las observaciones, el Instituto presentó los nuevos cuadros de evaluación para adjudicar la licitación respecto del lote 2, con las siguientes variaciones:

OFERENTE	EXPERIENCIA Y CUMPLIMIENTO (hasta 20 puntos)	RECURSO HUMANO (Hasta 20 puntos)	RECURSO TECNICO (Hasta 20 puntos)	PRECIO (Hasta 30 puntos)	INCENTIVO COMPONENTE COLOMBIANO (Hasta 10 puntos)	PUNTAJE TOTAL
UNION TEMPORAL CARTOGRAFIA IGAC 2005	20	18,75	20	30	10	98,75
UNION TEMPORAL CARTOGRAFIA BASICA COLOMBIA	11,01	17,42	20	28,45	9,83	86,71
UNION TEMPORAL ENVIRONMENT STEREOCARTO	2,81	18,96	17,5	30	6,56	75,83
UNION TEMPORAL MERRICK PROCALCULO PROSIS	0	17,1	20	28,79	7,21	73,1



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

**2.17.** Teniendo en consideración que la Unión Temporal Cartografía IGAC 2005 ocupó el primer orden de elegibilidad, tanto en el caso del lote 1 como el 2, dando aplicación al contenido de los adendos 2 y 4, el IGAC adjudicó la licitación No. 4 respecto del lote 2 a la unión temporal Cartografía Básica Colombia por ocupar el segundo lugar.

**2.18.** Aduce el libelista que si el Instituto Geográfico AUGUSTIN CODAZZI hubiera hecho la evaluación de las propuestas de acuerdo a lo que ordena el Estatuto de Contratación y a lo dispuesto en el pliego de condiciones de la Licitación No. 4 de 2005, al Unión Temporal ENVIRONMENTAL STEREOCARTO hubiera resultado favorecida con la adjudicación del lote No. 2.

### **3. Normas violadas y concepto de la violación.**

La parte actora adujo que la Resolución por medio de la cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi adjudicó el lote No. 2 de la Licitación No. 4 de 2005 a la Unión Temporal CARTOGRAFIA BASICA COLOMBIA es manifiestamente ilegal y fue proferida con falsa motivación e infringiendo las normas superiores en que debió fundarse. Agregó que con su expedición se violó el pliego de condiciones, el numeral 2, 5 (literales a, b, d, e.), 7 y 8 del artículo 24, numerales 2, 3 y 15 del artículo 25, numeral 6 del artículo 26, artículo 29 52 de la Ley 80 de 1993 y el párrafo del artículo 4 del Decreto 2170 de 2002.

Como sustento de lo anterior expuso:

a.- Los documentos apostillados se podían presentar antes de la adjudicación.

Al respecto alegó que al no tener en cuenta y, en consecuencia, no asignar puntaje al factor de la experiencia, bajo el argumento de que los documentos presentados por la UT ENVIRONMENTAL STEREOCARTO para acreditarla no se encontraban debidamente apostillados, el IGAC desconoció la normatividad antes aludida, en la medida en que no tuvo en consideración que la ausencia



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

de documentos no necesarios para la comparación de las propuestas no podía servir como título para su rechazo.

En este punto advirtió que en ninguna parte de los pliegos de condiciones de la Licitación No. 4 de 2005, se exigía específicamente que los documentos provenientes del exterior con los que se pretendiera acreditar la experiencia en contratos similares, debían ser presentados apostillados en la oferta.

Agregó que la entidad en todo momento fue enfática en señalar que los documentos no necesarios para la comparación de las propuestas podían adjuntarse hasta antes de la licitación. En ese sentido advirtió que la información requerida por la entidad, no solo fue allegada junto con la oferta, sino que además se adjuntaron las certificaciones que le servían de soporte, las cuales si bien no se encontraban apostilladas, no por la falta de dicha formalidad -que en todo caso se subsanó antes de la audiencia de adjudicación-, podía reducirse su puntaje de calificación.

Sobre el particular, textualmente sostuvo:

*“En efecto, no se entiende como afirma el Instituto que para la comparación de las ofertas eran necesarias las certificaciones de la experiencia apostilladas, cuando para la Subdirección de Geografía y Cartografía del Instituto fue perfectamente posible realizar la comparación de las ofertas con base en las certificaciones sin apostillar y asignar el puntaje respectivo a ENVIRONMENTAL STEREOCARTO.*

*Si la subdirección de Geografía y Cartografía pudo hacer la evaluación y elaborar los cuadros comparativos de las ofertas ¿Cómo es posible que la directora del Instituto afirme con posterioridad a esa evaluación que el sello de apostille era necesario para la comparación de las ofertas?*

*Lo que se requería para poder comparar las ofertas era que se hubieran anexado las certificaciones apostilladas o no, incluso que se hubiera suministrado la información necesaria sobre la experiencia, como lo definió la Entidad en las aclaraciones a los pliegos y en respuestas varias.*

*Y obviamente se requería que los mismos documentos sin mejorar o modificar la oferta, fueran anexados antes de la adjudicación, que fue lo que hizo voluntariamente ENVIRONMENTAL STEREOCARTO el 18 de*



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

*noviembre, ante la falta de requerimiento por parte de la Administración."*

b.- Falta de veracidad de la información suministrada por la Unión Temporal Cartografía Básica Colombia.

Adujo que las certificaciones presentadas por ese proponente a fin de acreditar la experiencia del personal propuesto y suscritas por PACIFIC MAP EU no contenían información verídica, en cuanto hacían constar que los señores Ana Milena Peréa, Carlos A. Peréa, Mónica A. Salom y Harry Gómez trabajaron desde fechas anteriores a aquélla en que la empresa unipersonal que lo certificaba hubiera sido inscrita en el registro mercantil. Lo mismo se predicaba de las certificaciones sobre contratos celebrados con otras firmas tales como SIGTECH LTDA. y TELEMEDICIONES.

En lo que atañe a este punto precisó que para el período certificado, la empresa unipersonal aun no existía como persona jurídica, pues tal calidad la adquirió luego de su inscripción en el registro mercantil, de tal suerte que las certificaciones sobre experiencia emitidas respecto de períodos anteriores a ese momento carecían de veracidad.

Para el demandante, esta circunstancia conducía a la descalificación de la propuesta presentada por la Unión Temporal Cartografía Básica Colombia o, por lo menos, a la improcedencia de asignarle puntaje.

En similares términos se refirió frente a las certificaciones expedidas por 3D COM MAPPIN LTDA., otra de las sociedades integrante de la UT adjudicataria, por cuanto no obstante ser creada mediante escritura pública del 15 de diciembre de 2000, solo fue registrada el 24 de enero de 2001, de tal forma que solo podía certificar la experiencia de personal por servicios prestados con posterioridad a esa fecha.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

Sostuvo además que la aceptación de estas certificaciones por parte del IGAC contrariaba la disposición legal contenida en el artículo 116 del Estatuto Mercantil de conformidad con la cual las sociedades no podrán iniciar actividades en desarrollo de la empresa social sin que se haga el registro mercantil.

**c.- La experiencia como asesor externo.**

Finalmente adujo que el Instituto geográfico Agustín Codazzi privó a la Unión temporal demandante de un punto adicional en su calificación, al no tener en cuenta al operador Jairo Martínez respecto de quien la firma CEIPRO S.A. certificaba que había sido su asesor externo en clasificación de campo.

En relación con esta circunstancia señaló el demandante que no era posible que el IGAC afirmara que la certificación aportada no indicaba que el señor Martínez se hubiera desempeñado como clasificador de Campo, cuando por el contrario, el documento indicaba expresamente que el antes mencionado *"ha sido nuestro asesor externo en clasificación de campo."*

**4. Actuación procesal.**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B, mediante providencia del 9 de febrero de 2007, admitió la demanda ordenando notificarla a la entidad estatal contratante y a las sociedades integrantes de la unión temporal Cartografía Básica Colombia, adjudicataria del contrato cuya nulidad se demanda, sociedad 3D Comp Mapping Ltda., Geomapa S.A. y Pacific Map EU.

Por auto del 4 de septiembre de 2007, se ordenó la apertura del período probatorio.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

## **5. Contestación de la demanda**

### **5.1. Geomapa S.A. de C.V., PACIFIC MAP EU y 3DCOMP MAPPING LTDA., integrantes de la Unión Temporal Cartografía Básica Colombia.**

Las sociedades integrantes de la unión temporal adjudicataria de La licitación No. 4 Lote 2, por conducto de apoderado debidamente constituido, contestaron la demanda oportunamente.

En esa oportunidad, se opusieron a las pretensiones de la demanda por considerar que el proceso licitatorio de la referencia respetó la estructura y parámetros de la Ley 80 de 1993. Advirtieron que en la escogencia del contratista se observaron los principios que rigen la contratación del Estado, siendo la propuesta adjudicataria la más favorable para los intereses del ente público.

Advirtió que la pretensión dirigida a la declaratoria de nulidad del acto de adjudicación resultaba inepta, en cuanto no era posible pretender la nulidad absoluta de un acto administrativo que en su estructura contemplaba la adjudicación de dos oferentes distintos, esto es la adjudicación del Lote 1 a la Unión Temporal Cartografía IGAC 2005 y el Lote 2 a la unión temporal Cartografía Básica Colombia. En ese sentido, estimaron que el demandante en realidad solo perseguía la nulidad parcial del acto, lo cual no resultaba jurídicamente posible.

En cuanto a la solicitud de nulidad del contrato celebrado como consecuencia de la adjudicación, advirtieron que el negocio jurídico se había ejecutado en su totalidad, lo que demostraba que el contratista había cumplido los deberes de ejecución oportuna e idónea del contrato.

En relación con los hechos de la demanda sostuvieron que el tema relativo al apostille afectó a todos los oferentes, incluido el favorecido con la adjudicación, circunstancia que imponía concluir que el tratamiento fue igualitario y que las respuestas del Instituto fueron contundentes respecto de



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

este aspecto, de tal suerte que la afectación se evidenció en el puntaje total obtenido por dicha unión temporal a la que finalmente le otorgaron 11.01 puntos de los 20 posibles.

En lo atinente a la experiencia del señor JAIRO MARTINEZ RODRIGUEZ, funcionario incluido dentro del personal ofrecido en la oferta presentada por el demandante, observó que no era cierto que el mismo hubiese acreditado su experiencia como clasificador de campo, sino como asesor externo en clasificación de campo.

Respecto a las observaciones formuladas por el demandante a la experiencia certificada por la unión temporal adjudicataria, señaló que el libelista confundía dos fenómenos y consecuencias distintos. Advirtió que cuando una sociedad se constituía legalmente mediante documento privado, nacía a la vida jurídica y formaba una persona jurídica distinta a los socios individualmente considerados. En consecuencia, no era válido afirmar que una sociedad no existía sino hasta el momento de su inscripción en el Registro Mercantil, pues era claro que la matrícula mercantil o registro mercantil eran actos registrales cuya finalidad era informativa, pero que no impedía el previo desarrollo de su objeto social. Siguiendo ese orden consideró que la compañía 3D COMP MAPPING LTDA., estaba habilitada legalmente para certificar personal desde el momento de su constitución, tal y como lo interpretó el IGAC.

Afirmó que no era cierto que la demandante, dentro de la etapa precontractual, hubiera formulado observaciones a los contratos suscritos entre PACIFIC MAP EU y TELEMEDICIONES.

Señaló además que la mera existencia de la empresa unipersonal le permitía ejercer su actividad y, por lo tanto, al ejercerla la empresa se encontraba en posibilidad de certificar lo realizado en desarrollo de la misma, pues el hecho de la no inscripción en el registro mercantil no invalidaba el desarrollo de su actividad, máxime cuando el único efecto de la inscripción era revestirla de personalidad jurídica. En este punto agregó que en pliego de condiciones no



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

se condicionaron las certificaciones de cumplimiento de contratos similares, a la fecha de inscripción de la empresa unipersonal en el registro mercantil. En consecuencia resultaba válido acreditar experiencia desde la creación de la empresa.

Además advirtió que las certificaciones expedidas por PACIFIC MAP EU respecto de los señores Ana Milena Perea, Carlos A. Perea, Mónica Salom y Harry Gómez comprendían servicios realizados desde el año 2001 en adelante, es decir, después de haberse constituido y formado la empresa (14 de julio de 1998).

Como razones de defensa esgrimió que el IGAC obró con estrecha sujeción a lo dispuesto en el artículo 2 del numeral 15 del artículo 25 de la ley 80, en la medida en que con base en esa normatividad se abstuvo de apreciar y, por ende, otorgar puntaje a la información suministrada en los documentos que no se encontraran apostillados y los cuales eran fundamentales para la comparación de las ofertas.

En lo concerniente a la falta de veracidad de la información sobre experiencia suministrada por la unión temporal Cartografía Básica Colombia, reiteró que la empresa PACIFIC MAP EU se constituyó el 14 de julio de 1998 y se inscribió en Cámara de Comercio el 16 de julio del mismo año, de manera que las certificaciones expedidas por esta empresa resultaban válidas.

Insistió en que en el caso de las sociedades, según la normatividad aplicable, el hecho de no encontrarse registrada no le impedía desarrollar su objeto social.

Por último, formuló la excepción de ineptitud de las pretensiones de la demanda en razón a que la demanda de nulidad del acto de adjudicación solo se centró en el aspecto relativo a la adjudicación del lote 2, sin tener en cuenta que el acto demandado cobijaba tanto la adjudicación del lote 2 como la del lote 1; esta situación, en sentir de la defensa, entrañaba la



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

imposibilidad de realizar un pronunciamiento parcial sobre la nulidad del acto demandado.

## 5.2. Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC.

El ente demandado presentó oportunamente escrito de contestación en el cual se pronunció en primer lugar frente a los hechos de la demanda.

Al efecto advirtió que si bien el demandante había aportado certificaciones dirigidas a acreditar la experiencia y cumplimiento exigidos, no era menos verídico que tales documentos no se ajustaron a las previsiones del pliego de condiciones y sus aclaratorios, comoquiera que no reunieron el requisito del apostille.

Además agregó que algunas certificaciones aportadas por la unión temporal demandante no fueron acompañadas de la correspondiente traducción al español, en tanto otras no cumplieron la exigencia de indicar la escala.

De otro lado, en lo relativo al ítem de recurso humano, el IGAC precisó que en la propuesta de la unión temporal ENVIRONMENTAL STEREOCARTO, según la certificación anexada, no aparecía que el señor Jairo Rodríguez Martínez se hubiera desempeñado como clasificador de campo.

Retomando el tema del apostille, el IGAC aclaró que los documentos adjuntados para acreditar experiencia y cumplimiento, los cuales constituían elementos esenciales para la comparación objetiva de las propuestas, debían cumplir con dicha formalidad y, por lo tanto, los que no la observaran no podían ser apreciados. Esta circunstancia modificó el puntaje otorgado inicialmente, no solo a la unión temporal sino a todas las ofertas que no se ajustaran a esa previsión, incluso a la que posteriormente resultó ser adjudicataria.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

Por otro lado afirmó que la unión temporal demandante en ningún momento presentó observaciones respecto del contrato suscrito entre PACIFIC MAP EU y TELEMEDICIÓN, pues las observaciones se dirigieron a objetar los negocios jurídicos suscritos entre aquella y SIGTECH LTDA.

Aclaró además que para la calificación de la experiencia no incidía la relación de los contratos expresada por los oferentes, sino la certificación que sobre los mismos efectivamente se presentaba.

En cuanto al caso de las certificaciones sobre experiencia suscritas por la empresa unipersonal, integrante de la unión temporal adjudicataria, indicó que la mera existencia de la empresa unipersonal le permitía ejercer su actividad y, por tanto, en desarrollo de lo mismo, podía certificar los trabajos realizados. Siguiendo esa línea estimó que el hecho de no encontrarse inscrita en el registro mercantil no invalidaba el desarrollo de la actividad de la empresa, pues el único efecto de inscripción de la misma en el registro mercantil consistía en otorgarle personalidad jurídica. Frente a este aspecto, manifestó el IGAC que en el pliego de condiciones no se había condicionado las certificaciones de cumplimiento de contratos similares a la fecha de inscripción de la empresa en la Cámara de Comercio, por lo cual resultaba viable acreditar la experiencia desde la creación de la empresa.

En relación con las reglas precontractuales plasmadas, tanto en el pliego de condiciones como en sus documentos aclaratorios, el IGAC manifestó que la obligatoriedad de presentar documentos apostillados se había puesto de presente en todo momento, advirtiendo que aquellos necesarios para la comparación objetiva de las ofertas debían encontrarse apostillados al momento de presentar la propuesta y que los no necesarios para dicho cotejo, bien podían allegarse hasta antes de la audiencia de adjudicación.

Por otro parte, señaló que la Unión temporal Cartografía Básica Colombia efectivamente acreditó parte de la experiencia mínima que se exigía para el recurso humano, con certificados expedidos por las sociedades integrantes de



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

la misma, cuestión que no se encontraba prohibida por las reglas establecidas en el pliego de condiciones.

Así mismo adujo que el hecho de que las certificaciones aludieran a experiencia adquirida por el personal antes de la inscripción de la sociedad en el registro mercantil, no implicaba que la información allí contenida fuera falsa o estuviera desprovista de veracidad y, por lo tanto, el comité evaluador no podía desechar su contenido.

Afirmó que no era cierto que la empresa unipersonal PACIFIC MAP hubiese expedido certificaciones de experiencia del personal, antes de su formación acto que tuvo ocurrencia e 14 de julio de 1998, en tanto que la experiencia certificada comprendía servicios prestados por el recurso humano a partir del 2001 en adelante, es decir tres años después de haberse constituido.

Afirmó que en ninguna parte del pliego se exigía valorar la experiencia de los integrantes de las sociedades que conformaban las uniones temporales proponentes.

Señaló también que la única observación presentada por la unión temporal demandante frente a los clasificadores de campo ofrecidos por la UT Cartografía Básica de Colombia, consistió en alegar que el señor Dinas Pineda Barrero no acreditó su calidad de bachiller, objeción que en efecto prosperó.

A ello sumó que el proponente demandante no presentó observaciones durante la etapa pertinente frente a la calificación obtenida por la adjudicataria del lote 2, en cuanto al perfil de operador de aerotriangulación ni respecto al operador de restitución.

Como razones de defensa, se apoyó en el marco jurídico establecido en el Código de Comercio respecto al régimen de las sociedades, con sustento en lo cual concluyó que el contrato social era válido con la concurrencia del acuerdo de voluntades, capacidad legal, objeto, causa lícita, ánimo de asociarse y obtener en lucro y sostuvo que la falta de inscripción en el registro



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

mercantil solo acarrea consecuencias para los administradores que ejercieran actos dispositivos frente a los socios y terceros y así mismo derivaba la inoponibilidad del contrato ante terceros, pero no constituía un obstáculo para ejercer el comercio, ni para desarrollar su objeto social.

Con sustento en ello, consideró que la sociedad 3D COMP MAPING LTDA., no estaba impedida para acreditar la experiencia del personal que laboró para ella, incluso antes de su inscripción en Cámara de Comercio.

Seguidamente analizó lo concerniente a la exigencia de que los documentos necesarios para la comparación de las propuestas debían estar apostillados y la sujeción de este requisito a lo dispuesto en el artículo 25 numeral 15 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con el artículo 259 del Código de Procedimiento Civil y el parágrafo del artículo 4 del Decreto 2170 de 2002.

Finalmente el IGAC propuso la excepción de inepta demanda por indebida escogencia de la acción, por considerar que la única de las pretensiones procedente a través de la acción contractual prevista en el artículo 87 era la relativa a la nulidad de contrato, dentro de la cual no era posible invocar la nulidad del acto de adjudicación y, menos, el restablecimiento del derecho. Y también formuló la de prescripción de la acción, con base en la cual señaló que si el actor pretendía la nulidad del acto de adjudicación, la demanda ha debido presentarse dentro de los treinta días siguientes a su notificación.

#### **6. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público.**

En auto del 22 de mayo de 2009 el Tribunal *a quo* ordenó dar traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran sus respectivos alegatos de conclusión y rindiera concepto.

Las partes presentaron su respectivo escrito de alegaciones en el que, en esencia, reiteraron los argumentos expuestos en la demanda y su contestación, así como se refirieron a las pruebas practicadas durante el debate procesal.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

El Ministerio Público guardó silencio.

## **7. La sentencia impugnada.**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B, resolvió el litigio en los términos transcritos al inicio de esta providencia, atendiendo a las siguientes razones:

En primer lugar se pronunció frente a los presupuestos procesales de la acción. Con esa finalidad indicó que la acción incoada resultaba procedente por cuanto se pretendía la declaratoria de la nulidad absoluta del contrato, fundada en la presunta ilegalidad del acto precontractual, tal cual lo permitía el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo.

En ese mismo punto aclaró que aun cuando la demanda solicitó la declaratoria de nulidad de adjudicación y los cargos solo se dirigieron a atacar una parte de esa decisión en cuanto se refirió a la adjudicación del lote No. 2 de la licitación, ello no convertía en inepta la demanda, ni obstaba para decidir el fondo del asunto, en la medida en que en el evento en que prosperaran los cargos bien podría accederse a la declaratoria de nulidad parcial del acto acusado.

De otro lado, encontró legitimados en la causa por activa y por pasiva a los sujetos procesales.

Respecto a la caducidad de la acción, el Tribunal a quo sostuvo que la demanda se había presentado dentro de los dos años previstos en la norma para acudir a la jurisdicción en procura de la nulidad absoluta del contrato.

Al abordar el análisis del caso se refirió, inicialmente, al requisito consistente en apostillar los documentos provenientes del exterior. Al efecto manifestó que, aun cuando en los pliegos de condiciones no se establecía en forma expresa esa obligación, ciertamente su exigencia surgió de la aclaración a tales documentos, aclaración que, según consideró, no vulneró el debido proceso



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

por cuanto no se produjo en forma intempestiva dado que los proponentes contaron con un plazo adicional y razonable para ajustar sus propuestas al referido requisito.

Estimó además que los documentos que se debían apostillar para acreditar la experiencia y el cumplimiento, eran necesarios para la comparación de las propuestas, razón por la cual el demandante debió allegarlos, junto con su oferta, en legal forma.

De otro lado se pronunció en relación con las certificaciones para acreditar la experiencia del recurso humano ofrecido, expedidas por sociedades y empresas unipersonales respecto de un período anterior a la fecha que fueron inscritas en el registro mercantil.

En lo atiente a este tema el a quo halló demostrado que en efecto, tanto la sociedad 3D COMP MAPPING Ltda., y la empresa unipersonal PACIFIC MAP EU certificaron experiencia de sus trabajadores desde fechas anteriores al día en que fueron inscritas en el registro mercantil, no obstante ello consideró que los pliegos de condiciones no estipularon la obligatoriedad de que las certificaciones de experiencia debieran ser de fecha posterior a la del registro mercantil de las sociedades que las expedían, por lo que, en su criterio, aplicar dicho criterio de distinción desbordaría las reglas de la licitación.

Adicionalmente consideró que los certificados de existencia y representación legal de las referidas firmas obraban en el expediente por cuanto hacían parte de las sociedades que integraban la unión temporal oferente que a la postre fue la adjudicataria, pero precisó que no constituía un requisito allegarlos con las certificaciones de la experiencia del personal, de tal suerte que no habría resultado posible cotejar, en condiciones de igualdad, si la experiencia del personal ofertado por la totalidad de los proponentes se contabilizó en forma posterior o anterior a la inscripción en registro mercantil de cada firma empleadora; en consecuencia, según su postura, no sería ajustado a la legalidad, ni a las reglas del proceso de selección aplicar el criterio de valoración de la experiencia de los proponentes.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

En adición a lo anotado consideró que, si bien el artículo 116 del Estatuto Mercantil prohibía el desarrollo del objeto social de las sociedades en forma previa a su inscripción en el registro correspondiente, ello no implicaba necesariamente que esa sociedad, en efecto, no funcionara sin el lleno de los requisitos legales, siendo claro que no le correspondía al IGAC velar por el cumplimiento de la referida previsión legal.

Con base en lo anotado, el Tribunal no halló demostrado que los documentos correspondientes a la experiencia adquirida por el personal ofrecido por la adjudicataria del lote 2 no reflejara la realidad o fueran falsos, sino que simplemente pudo existir una prohibición de la mencionada norma por parte de las sociedades, pero no podía predicarse válidamente que la consecuencia de ello fuera la imposibilidad de valorar en la licitación la experiencia del personal de esas empresas.

Por otro lado, al analizar lo relativo la experiencia del señor Jairo Martínez Rodríguez, incluido dentro de la propuesta del demandante como clasificador de campo, el Tribunal estimó que el referido señor acreditó una experiencia de dos años y tres meses como asesor en clasificación de campo, con lo cual dedujo como cumplido el requisito previsto en los pliegos para tener en cuenta en su hoja de vida en la evaluación del recurso humano.

Sin embargo advirtió que aun en el evento de habersele otorgado el punto correspondiente por cuenta de la acreditación de su experiencia, incluso en esa hipótesis, la unión temporal no habría de obtener el puntaje suficiente para desplazar del primer lugar de elegibilidad a la adjudicataria del lote No. 2, unión temporal Cartografía Básica Colombia.

## **8. El recurso de apelación.**

La unión temporal demandante, a través de su apoderado, presentó oportunamente recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

La sustentación de la alzada estribó principalmente en tres puntos, a saber:

El requisito consistente en apostillar los documentos provenientes del exterior.

Como motivo de inconformidad refirió que el Tribunal se limitó a analizar si en la Licitación No. 04 se exigió o no que los documentos extranjeros con los cuales se pretendía acreditar la experiencia, debieron presentarse apostillados, cuando en ningún cargo de libelo se afirma que no era necesario cumplir con dicho requisito.

Dicho lo anterior enfatizó que la discusión radicaba en establecer si los documentos apostillados podían presentarse hasta antes de la adjudicación.

Al respecto, sostuvo textualmente:

*"El cargo que se formula en la demanda consiste en que el IGAC no tuvo en cuenta y no asignó puntaje a las certificaciones de experiencia presentadas por la unión temporal ENVIRONMENTAL STEREOCARTO con el argumento de que no fueron adjuntadas a la propuesta debidamente apostilladas, con lo cual se violó la Ley 80 de 1993, el Decreto 2170 de 2002 y los pliegos de condiciones de la Licitación No. 4 de 2005.*

*(...) El cargo realmente consistía en que la Ley 80 de 1993 y el decreto 2170 de 2002 permitían presentar hasta antes de la adjudicación los documentos para acreditar experiencia, siempre y cuando esa experiencia se hubiera expresado en la oferta, cosa que la demandante evidentemente hizo.*

*(...)*

*Por su puesto que la carga de presentar la propuesta en legal forma era de las demandantes, y nadie ha pretendido lo contrario y eso fue lo que hicieron.*

*Pero la Ley permitía, y el IGAC así lo dijo durante el proceso licitatorio, que formalidades como el apostille, que en nada incidían para la calificación, fueran presentadas en cualquier momento entre el cierre de la licitación y el momento de la adjudicación, cosa que hicieron las demandantes".*



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

La falta de veracidad de la información suministrada por la UT CARTOGRAFÍA BÁSICA COLOMBIA.

Reiteró el libelista que habiéndose inscrito la empresa unipersonal PACIFIC MAP EU en el registro mercantil el 5 de abril de 2002, solo hasta entonces adquirió personalidad jurídica, de tal suerte que no era posible que expidiera certificaciones sobre experiencia obtenida por personal vinculado a esa empresa desde el año 2001, cuando aún no había nacido a la vida jurídica y, por tanto, no podía celebrar contratos. En consecuencia, las certificaciones expedidas por la mencionada empresa unipersonal no contenían información verídica. Estimó que esta consideración, debía extenderse a los contratos celebrados por PACIFIC MAP EU con TELEMEDICIONES y SIGTECH LTDA.

Similar reproche esgrimió en relación con las certificaciones expedidas por la sociedad 3D MAPPING Ltda., las cuales abarcaron períodos superiores al tiempo de su inscripción en el registro mercantil.

En razón de lo anterior consideró que la propuesta de la UT CARTOGRAFIA BASICA COLOMBIA debió ser rechazada por contener información inexacta, o a lo sumo las mencionadas certificaciones no debieron ser calificadas, cuestión que sin duda habría alterado el orden de elegibilidad en favor del demandante.

Agregó que no obstante que los pliegos no contemplaron la estipulación relativa a que los certificados de experiencia debían hacer constar servicios prestados con posterioridad al momento en que se inscribió la empresa o sociedad en el registro mercantil, no era menos cierto que los documentos aportados para soportar las propuestas debían contener información veraz y real, so pena de transgredir la ley.

En ese mismo punto añadió:

*“Que tiene que ver que los pliegos no exigieran aportar los certificados de existencia y representación de las empresas que certificaban*



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

*experiencia con el hecho de que un proponente haya presentado certificaciones con información no veraz ? Olvida el Tribunal que el registro mercantil es público y a él puede acudir cualquier persona ¿desconoce el tribunal que un proponente o la misma entidad están en absoluta libertad de verificar información suministrada por otro oferente? Que ello no vulnera en absoluto el principio de igualdad como lo afirma el Tribunal?"*.

Así mismo el actor censuró el hecho de que para el Tribunal el ejercicio del supuesto prohibido por la ley pudiera legitimar la conducta ilegal, olvidando con ello que un acto ilícito no podía derivar derechos para su autor. En ese sentido, le pareció inexplicable que el Tribunal convalidara los argumentos esgrimidos por el IGAC consistentes en que la mera existencia de la sociedad le permitía ejercer su objeto social y que la ausencia del registro no impedía el ejercicio del objeto social, desconociéndose así la expresa prohibición que establecía el artículo 116 del Código de Comercio, cuyo tenor literal disponía todo lo contrario.

Advirtió además que el Tribunal había pasado por alto la cuestión relativa a la experiencia laboral certificada por la 3D COMP MAP MAPPING LTDA., respecto del señor Juan Carlos Moncada, pues en este caso particular se estaba certificando un período que abarcaba incluso una fecha anterior a aquella en que la sociedad había sido constituida mediante escritura pública.

#### Experiencia del señor Jairo Martínez.

En este punto de inconformidad el apelante señaló textualmente:

*"Si bien el Tribunal reconoce que el IGAC, con violación de los pliegos de condiciones, no admitió la experiencia del señor JAIRO MARTINEZ RODRIGUEZ por supuestamente no acreditar la experiencia mínima, privando a la unión temporal demandante de un punto adicional en la calificación adicional, olvidó que al ser aceptada la experiencia del señor MARTINEZ, ello no solo implicaba el otorgamiento del punto adicional, sino que reflejaba en la puntuación correspondiente al incentivo al componente colombiano".*



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

## **9. Actuación en segunda instancia.**

Mediante providencia del 13 de agosto de 2010, esta Corporación admitió el recurso de alzada.

Por medio de auto del 29 de octubre de 2010 se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones finales y al Ministerio Público para que rindiese su concepto.

En el término otorgado, la parte demandada allegó su respectivo escrito de alegaciones en el cual reiteró los argumentos de defensa expuestos en la contestación de la demanda. La parte actora y la unión temporal adjudicataria guardaron silencio.

A su turno, el Ministerio Público, dentro del término de traslado especial, rindió concepto en el cual solicitó confirmar la sentencia denegatoria de las súplicas de la demanda. Para la vista fiscal, lo alegado por la parte actora correspondía a una interpretación sesgada que no consultaba el verdadero alcance de las explicaciones y aclaraciones del pliego que fueron conocidas de manera oportuna por todos los proponentes, quienes tuvieron el tiempo suficiente para ajustar sus propuestas a las exigencias de las reglas de la licitación, en el sentido de considerar que las certificaciones provenientes del extranjero, como quiera que constituían documentos necesarios para acreditar experiencia y cumplimiento y estaban sujetos a la comparación objetiva de las ofertas, debían presentarse con la propuesta debidamente apostillados.

En relación con los argumentos relativos a la falta de veracidad de la información consignada en las certificaciones expedidas por los miembros integrantes de la unión temporal adjudicataria, el Ministerio Público precisó que la matrícula mercantil tenía una función netamente declarativa de la condición de comerciante y no constitutiva. Agregó que, no obstante que el artículo 116 del estatuto mercantil prohibía que las sociedades pudieran iniciar actividades en desarrollo de la empresa social sin que se haga el registro mercantil de la escritura de constitución, debía tenerse en cuenta que su



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

omisión no invalidaba los actos y actividades desarrolladas por éstas, pues tal omisión solo tenía efectos respecto de sus administradores.

A ello sumó que, si bien la formalidad de registrar la escritura de constitución de la sociedad en la Cámara de Comercio, permitía dotarla de publicidad o de oponibilidad frente a terceros, lo cierto es que el hecho de no cumplir con esa formalidad, de manera alguna afectaba la validez de las actuaciones por ellas realizadas, las cuales eran válidas con un responsable solidario, el administrador.

Por último, en relación con la experiencia del señor Jairo Martínez Rodríguez, propuesto por el oferente demandante como parte de su recurso humano, el Ministerio Público consideró que la certificación expedida por CEIPRO a partir de la cual la parte actora pretendía demostrar la experiencia del señor Martínez no revelaba el tiempo que se dedicó a las labores de asesoría en clasificación de campo, circunstancia que impedía tener por acreditada la experiencia mínima requerida en el pliego para el perfil anotado.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia del Consejo de Estado.**

Previo a analizar y decidir sobre el asunto que ha sido propuesto, resulta necesario establecer la competencia de la Sala para conocer del mismo, pues sólo de esta manera podrá pronunciarse sobre el recurso de apelación impetrado por la parte demandante.

Sea lo primero decir que la presente controversia versa sobre la legalidad del acto administrativo vertido en la Resolución expedida el 17 y 21 de noviembre de 2005, por medio de la cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi adjudicó el lote No. 2 de la licitación pública No. 04 de 2005 a la Unión temporal Cartografía Básica de Colombia.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

En este punto se recuerda que la entidad demandada, Instituto Geográfico Agustín Codazzi<sup>1</sup> es un establecimiento público del orden nacional y, por tanto tiene el carácter de entidad estatal, según lo dispuesto en la letra a) del numeral primero del artículo 2º de la Ley 80 de 1993<sup>2</sup>.

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993, más precisamente de las normas que regulan competencias, se observa que su artículo 75 prescribe, expresamente, que la jurisdicción competente para conocer de las controversias generadas en los contratos celebrados por las entidades estatales es la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Así, entonces, habida cuenta que la parte demandada tiene el carácter de entidad estatal, con personalidad jurídica propia, autonomía administrativa, patrimonio propio, en su condición de establecimiento público, resulta del caso concluir que esta Corporación es la competente para conocer del presente asunto.

## **2. De la procedencia y oportunidad de la acción.**

En este punto, la Sala considera de la mayor importancia poner de presente que la demanda de la referencia se presentó el 2 de agosto de 2006, en ejercicio de la acción contractual prevista en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo en procura de la nulidad del acto administrativo proferido el 17 de noviembre y el 21 de noviembre de 2005 mediante la cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi adjudicó el lote No. 2 de la licitación

---

<sup>1</sup> Decreto 2113 de 1992. ARTÍCULO 2o. NOMBRE Y NATURALEZA.- El Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", creado por el Decreto Ley No. 0290 de 1957, es un Establecimiento Público dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>2</sup> Según el artículo 32 del Estatuto de Contratación Estatal, son contratos estatales aquellos celebrados por las entidades descritas en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, el cual dispone:

"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 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.

"(...)."



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

pública No. 04 de 2005 a la Unión temporal Cartografía Básica de Colombia, así como la declaratoria de la nulidad del contrato No. 1614 celebrado el 2 de diciembre de 2005 entre el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Unión temporal Cartografía Básica de Colombia, suscrito como producto de dicho procedimiento de selección, con la consecuente indemnización de perjuicios, concretada en la utilidad dejada de recibir por cuenta de la no ejecución del contrato de prestación de servicios.

Al respecto, la Sala recuerda que reiteradas oportunidades esta Subsección se ha pronunciado frente a las hipótesis espacio temporales en relación con el ejercicio de la acción procedente contra los actos previos y los efectos que en cuanto a reconocimientos resarcitorios de tipo económico resultan procedentes en cada caso, providencia que a continuación se cita *in extenso* por resultar de capital relevancia para abordar el análisis del caso concreto:

*“A propósito del ejercicio oportuno de la acción procedente para cuestionar la legalidad y obtener el restablecimiento del derecho en relación con un acto previo a la celebración del contrato –tal como puede ocurrir con el acto administrativo de adjudicación, o con el acto de declaratoria de desierta de una licitación o incluso con el acto de revocatoria de la decisión de apertura del correspondiente procedimiento de selección contractual–, cuestión que se relaciona íntimamente con la prosperidad de la pretensión encaminada a obtener el reconocimiento de la utilidad dejada de percibir por el proponente ilegalmente privado de la adjudicación del correspondiente contrato estatal, la Sala considera pertinente precisar un aspecto adicional que permite darle una comprensión cabal y una aplicación práctica, útil y efectiva a los dictados del citado artículo 87 del C.C.A., sin que ello signifique modificar y menos desconocer o recoger la jurisprudencia que de manera pacífica se ha venido desarrollando acerca de la consagración, aparentemente contradictoria o antinómica, de dos (2) términos de caducidad diferentes para cuestionar, en sede judicial, un mismo y único acto administrativo previo al contrato: treinta (30) días si el contrato no se ha celebrado o dos (2) años a partir de la celebración del contrato correspondiente.*

*Naturalmente resultaría absurdo y carente de toda lógica suponer que el legislador hubiere consagrado, sin más, dos (2) términos de caducidad completamente distintos para un mismo y único propósito, de tal manera que el interesado pudiese utilizarlos indistintamente a su conveniencia, a tal punto que si por razón de su desidia, de su negligencia o de su descuido no hubiere demandado el acto administrativo previo dentro de los 30 días siguientes a su comunicación,*



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

*notificación o publicación, según fuere el caso, ello no tendría consecuencia práctica alguna puesto que igual contaría entonces con una nueva y amplísima oportunidad de dos (2) años –nuevo plazo que superaría en duración al primero en más del 1.700%<sup>3</sup>–, para igual promover la demanda contra el mismo acto previo sólo que ahora debería complementar sus pretensiones con las de declaratoria de nulidad del contrato estatal ya celebrado, pretensión que no sería más que una consecuencia de la pretensión de declaratoria de nulidad del acto administrativo previo que le sirvió de fundamento al contrato en cuestión<sup>4</sup>.*

*Tampoco podría admitirse sin cuestionamiento lógico al respecto, que al consagrar los dos (2) aludidos términos de caducidad, el legislador hubiere querido dejar en manos de la entidad estatal contratante y de su respectivo contratista u oferente adjudicatario, la posibilidad de privar al proponente ilegalmente vencido de toda opción válida y efectiva para acudir ante la jurisdicción competente en procura de obtener el restablecimiento de los derechos que le hubieren sido conculcados con la expedición del ilegal acto administrativo previo de adjudicación, por el hecho único de que las partes del contrato estatal procedan a celebrarlo en el mismo día de la adjudicación o en un término inmediatamente siguiente a ese momento, cuestión que trae como efecto la extinción de la opción de ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y que únicamente abre la posibilidad de acudir al ejercicio de la correspondiente acción contractual o, igualmente, que a voluntad de las partes del contrato se reduzca sensiblemente el brevísimo término de caducidad de 30 días según que el perfeccionamiento del vínculo tuviere lugar, por ejemplo, a tan sólo 1, 3 o 5 días después de la adjudicación.*

*Así pues, con el propósito de precisar el sentido lógico y razonable con el cual la jurisprudencia de la Sección Tercera ha reconocido la plenitud de los efectos que se derivan del texto consagrado en el comentado inciso 2º del artículo 87 del C.C.A. –norma aplicable exclusivamente a los procesos judiciales iniciados con posterioridad al 8 de julio de 1998, fecha de la publicación de la Ley 446 de julio 7 de 1998 y anteriores al 2 de julio de 2012, puesto que la presentación de demandas con posterioridad a la última fecha señalada se han de regir por las nuevas disposiciones consagradas en el artículo 164-2-c) de la Ley 1437–, la Sala estima importante puntualizar las diversas hipótesis que se contemplan y*

---

<sup>3</sup> Comparando 30 días hábiles con 520 días hábiles, correspondientes a 52 semana de 5 días hábiles por cada uno de los 2 años.

<sup>4</sup> “Según la Corte Constitucional, la nueva versión del artículo 87 del Código Contencioso Administrativo situó nuestro sistema en medio camino, entre la doctrina de la separabilidad absoluta de los actos previos, aquella de la inseparabilidad de los mismos, además que combina las ventajas garantistas y proteccionistas de los derechos de terceros a la relación contractual, propias de la primera, con los principios de la eficacia y celeridad consagrados en el artículo 209, que se hallan en la segunda doctrina de la carta Política.” Sentencia C 1048 de 2001, comentada por: Galindo Vácha Juan Carlos, Lecciones de Derecho Procesal Administrativo, Volumen I, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Colección Discentibus auxilia 1, Bogotá 2003, pg 430.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

regulan dentro de la norma legal en examen, en orden a clarificar la aplicación de los diversos términos de caducidad que en ella se consagran y aclarar así los efectos que se derivan de dicha disposición.

La **primera hipótesis** se refiere a aquellos casos en los cuales **el contrato estatal no se ha celebrado aun para la fecha en que, dentro de los 30 días siguientes** a la comunicación, notificación o publicación del correspondiente acto administrativo de adjudicación, **se demanda ese acto administrativo previo** en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, caso en el cual y sin mayor discusión se tiene que el interesado podrá pretender e incluso obtener tanto la declaratoria judicial de nulidad del aludido acto administrativo, como el restablecimiento de sus derechos, cuestión ésta que de ordinario se concreta en el reconocimiento de los perjuicios ocasionados por el acto nulo y la consiguiente condena para repararlos.

**Una segunda hipótesis** dice relación con aquellos casos en los cuales hubiere **transcurrido el término de 30 días sin que se hubiere celebrado el correspondiente contrato estatal pero igual sin que se hubiere formulado demanda** contra el acto administrativo previo dentro de ese mismo término, cuestión que, como resulta apenas natural, da lugar a la configuración de la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, lo cual priva definitivamente al interesado de la posibilidad de revivir ese plazo y/o de acudir en una nueva oportunidad ante la Jurisdicción en procura de obtener el reconocimiento de los derechos que le habrían sido desconocidos con la expedición del correspondiente acto administrativo.

Así pues, si con posterioridad al vencimiento del aludido plazo de los 30 días se celebra el correspondiente contrato estatal, mal podría considerarse que quien dejó operar la caducidad administrativa para demandar el acto previo en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pudiese encontrar entonces en la acción contractual una oportunidad nueva para demandar aquello que no cuestionó judicialmente dentro del plazo que la ley le estableció para ese propósito<sup>5</sup>.

En consecuencia, la alternativa que le abre la ley para que pueda demandar la nulidad absoluta del contrato estatal con fundamento

---

<sup>5</sup> Se acude aquí tanto a la interpretación gramatical como sistemática del texto del artículo 87 del Código Contencioso Administrativo modificado por la Ley 446 de 1998, de conformidad con las reglas de interpretación de los artículos 27 y 30 del Código Civil, para lo cual se emplea una técnica de hermenéutica jurídica conocida como la *reducción al absurdo*, puesto que evidentemente si la interpretación fuera la contraria, se llegaría a la consecuencia de que el término de 30 días fijado en la norma no tendría ningún alcance y que su vencimiento no conllevaría ningún efecto -puesto que estaría subsumido en el término general de 2 años- con lo cual se llegaría al absurdo de una disposición legal sin sentido u objeto, cuestión que resultaría contraria al principio de interpretación normativa, reiteradamente aplicado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, del efecto *útil de la norma*.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

en, o como consecuencia de, la ilegalidad de los actos administrativos previos, si bien le permite elevar pretensiones para que dichos actos previos también sean judicialmente declarados nulos, lo cierto es que ya no podrá pretender y menos obtener resarcimientos o indemnizaciones de carácter económico o, lo que es lo mismo, el restablecimiento de sus derechos, puesto que en cuanto dicho interesado dejó operar la caducidad en relación con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la oportunidad que tiene en esta nueva etapa para demandar esos mismos actos previos se encuentra limitada, como el propio texto de la ley lo determina, a reclamar la declaratoria de "... ilegalidad de los actos previos solamente como fundamento de [la] nulidad absoluta del contrato".

La **tercera hipótesis** corresponderá a los eventos en los cuales la entidad estatal y el adjudicatario **proceden a celebrar el contrato estatal antes de que expire el término de los 30 días siguientes** a la notificación, comunicación o publicación del acto de adjudicación, según fuere el caso, **sin que para esa fecha el proponente vencido hubiere ejercido la correspondiente acción** de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto previo, situación que si bien determina que el interesado ya no podrá ejercer la mencionada acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la ley expresamente le dejó abierta la opción para ejercer válidamente la acción contractual, dentro de la cual deberá pretender la nulidad del contrato estatal y la declaratoria de ilegalidad de los actos previos<sup>6</sup>, pretensión que –según ya se indicó– incluso servirá de fundamento para que prospere aquella de nulidad del contrato, con la anotación de que en estos casos y siempre que la acción contractual se ejerza dentro del mencionado término de 30 días, el interesado también estará legitimado para solicitar el restablecimiento de los derechos que le fueron desconocidos como resultado de la indebida adjudicación, puesto que resultaría ilógico y contrario a los más elementales conceptos de justicia y de equidad, que se asumiere que dicho interesado no pudiere ya formular pretensiones económicas o resarcitorias dentro de la acción contractual que será la única que en este caso tendrá a su disposición, aunque la ejerza dentro del plazo que inicialmente se le fijó para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho cuya desaparición sobrevino por razón de la celebración del correspondiente contrato estatal.

Ahora bien, si en el marco de esta tercera eventualidad se ejerce la correspondiente acción contractual con posterioridad al vencimiento de los mencionados 30 días siguientes a la notificación, comunicación

---

<sup>6</sup> De acuerdo con la sentencia C-712 de 2005 se advirtió que la posibilidad de demandar en forma separada los actos precontractuales cesa a partir de la celebración del contrato respectivo, interpretación en la cual se siguió la jurisprudencia del Consejo de Estado en auto de 13 de diciembre de 2001, expediente 19.777 y que se ha respetado en diversos pronunciamientos de la Sección Tercera de esta Corporación, según se relacionó anteriormente en el cuadro resumen de jurisprudencia.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

o publicación del acto de adjudicación, según fuere el caso, necesariamente habrá de concluirse de nuevo que en este específico contexto las únicas pretensiones que podrían abrirse paso serán aquellas encaminadas a obtener las correspondientes declaratorias de nulidad del acto administrativo previo de adjudicación y la consiguiente o consecuencial nulidad absoluta del contrato, sin que resulte posible para el Juez de lo Contencioso Administrativo considerar y menos aún estimar las pretensiones económicas resarcitorias del restablecimiento del derecho por la no adjudicación del contrato estatal correspondiente<sup>7</sup><sup>8</sup>(subrayado fuera de texto).

Una de las hipótesis cuya posible configuración fue objeto de reflexión en esa providencia, es precisamente la que ahora ocupa la atención de la Sala, en la que la acción contractual instaurada en búsqueda de la nulidad del acto de adjudicación de la Licitación No. 004 y la del contrato No. 1614 de 2 de diciembre de 2005 celebrado como producto del mismo y suscrito dentro de los treinta días siguientes de haberse proferido y notificado la decisión acusada, se ejerció luego de vencerse el término de los 30 días siguientes a la notificación del demandado acto de adjudicación, circunstancia que impone concluir que las únicas pretensiones que podrán resolverse serán aquellas encaminadas a obtener la nulidad tanto del acto administrativo de adjudicación, como del contrato resultado del mismo, pues no resulta posible ventilar las pretensiones indemnizatorias deprecadas por el demandante dado que la acción no se ejerció dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación del acto de adjudicación<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Esta conclusión se apoya también con un argumento *a contrario sensu*, que se utiliza para cuidarse de no extender la consecuencia de la norma a casos no previstos en ella, como sería la de permitir a la acción que se incoa después de vencido el término de 30 días un alcance distinto del establecido explícitamente en la parte final del párrafo segundo del artículo 87, cual es el de obtener la nulidad del contrato celebrado; en este sentido, el argumento que soporta la hipótesis consiste en señalar que la norma dispone que antes del vencimiento del término de los 30 días sí no se ha celebrado el contrato, procede demandar el acto en forma separada con el objeto de obtener su nulidad o la nulidad y el restablecimiento del derecho y en *sentido contrario* una vez vencido el término mencionado sólo procede la impugnación conjunta de ambos actos y con el objeto exclusivo de la declaratoria de nulidad del contrato, lo cual excluye el restablecimiento del derecho no impetrado oportunamente.

<sup>8</sup> Subsección A, Sección Tercera del Consejo de Estado, 29 de enero de 2014, expediente: 30.250, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>9</sup> Esta posición fue reiterada en sentencias proferidas por esta Subsección el 25 de junio de 2014, expediente: 33.319, Actor: Unión temporal Germón; el 23 de julio de 2014, expediente: 35008, actor: Javier Ignacio Pulido Solano; el 28 de agosto de 2014, expediente: 31.278, Actor Surtieléctricos del Caribe Ltda.; el 1 de octubre de 2014, expediente: 30.614, Actor: Consorcio Edgardo Navarro Vives – Equipo Universal S.A.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

Así pues, en el caso sometido a examen, la Sala evidencia que el acto de adjudicación dictado el 21 de noviembre de 2005 (fls. 1-92 c2), fue notificado a los proponentes en audiencia pública de la misma fecha y el contrato No. 1614 celebrado entre el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la unión temporal Cartografía Básica Colombia fue suscrito el 2 de diciembre de 2005 (fls. 117-128 c2); de ahí que el término de treinta días habría empezado a correr a partir del día siguiente a la notificación de la adjudicación, valga decir, desde el 22 de noviembre de 2005, período que vencía el 26 de enero de 2006 (descontando de ese término los días comprendidos en la vacancia judicial 20 de diciembre - 10 de enero). No obstante lo anterior, la demanda se interpuso el 2 de agosto de 2006 cuando ya había vencido el término de 30 días que habilitaba la formulación y eventual prosperidad de sus pretensiones indemnizatorias.

En consecuencia, al abordar el análisis del caso, se analizará lo relativo a las pretensiones de nulidad del acto administrativo de adjudicación y del contrato No. 1614, claro está a la luz de los argumentos del recurso de apelación, sin que sea posible hacer extensivo dicho estudio a la solicitud indemnizatoria que habría tenido lugar en caso de prosperar las dos primeras.

### **3) De los argumentos de la apelación.**

Revisado el escrito de alzada, observa la Sala que son tres los puntos en que el apelante centra su inconformidad, los cuales serán resueltos en el orden en que fueron formulados a saber: a) La exigencia del requisito relativo a la apostille de los documentos provenientes del exterior y a la oportunidad para allegarlos, b) La posibilidad de valorar las certificaciones de experiencia suscritas por los integrantes de la unión temporal Cartografía Básica Colombia y los contratos por ellas celebrados y, finalmente, c) La acreditación de la experiencia del señor Jairo Martínez incluido dentro del recurso humano ofrecido en la propuesta presentada por la unión temporal demandante y el aumento proporcional de la calificación obtenida por el componente humano colombiano.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

a.- La exigencia del requisito relativo a la apostille de los documentos provenientes del exterior y a la oportunidad para allegarlos.

De la lectura de los argumentos de la impugnación surge con claridad para la Sala que el punto de censura no estriba en determinar si el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, durante el procedimiento de la Licitación No. 04, exigió o no que los documentos procedentes del extranjero, que servían de soporte de la propuesta para acreditar el factor de experiencia y cumplimiento, debían presentarse debidamente apostillados, pues tal circunstancia es admitida por el apelante cuando afirma que aun cuando tal previsión no fue plasmada en los pliegos de condiciones, su obligatoriedad surgió de sus aclaraciones y de las diversas respuestas a las inquietudes formuladas por los proponentes en donde se consignó que todos los documentos procedentes del extranjero, necesarios o no para la comparación de la propuestas, debían cumplir con ese requisito.

En estas condiciones, teniendo en cuenta que dicho aspecto no constituye la materia de reproche, a lo cual se agrega que esta Subsección en varias oportunidades ha convenido acerca de la fuerza vinculante de que están revestidas las respuestas a las aclaraciones a los pliegos de condiciones, con independencia de que las mismas se encuentren o no vertidas en un documento identificado con el rótulo de adendo<sup>10</sup>, la Sala no se detendrá a analizar este punto.

Así pues, el debate se centra realmente en establecer la oportunidad en que los mismos debían ser aportados con el lleno del referido requisito.

En efecto, para el libelista el apostille de todos los documentos, inclusive de aquellos necesarios para la comparación de las ofertas, no pasaba de ser un rigorismo que bien podía subsanarse hasta antes de la audiencia de adjudicación, por cuanto el hecho de que se aportaran posteriormente con el

---

<sup>10</sup> Subsección A, Sección Tercera, 16 de septiembre de 2013, expediente No. 30.571, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

respectivo sello en nada alteraría el contenido de las certificaciones, ni habría impedido que en la etapa de evaluación se realizara el cotejo de los documentos, a pesar de no encontrarse para entonces apostillados.

Para el ente público contratante, por el contrario, dicha formalidad debía cumplirse al presentarse la propuesta, es decir antes del cierre de la licitación, siempre que la misma recayera sobre documentos necesarios para la comparación objetiva de las ofertas, pues todos los demás que no fueran necesarios para su confrontación, bien podían aportarse hasta antes de la audiencia de adjudicación, evento que no se presentaba en el caso de aquellos documentos dirigidos a demostrar experiencia, por cuanto este factor otorgaba puntaje y, por lo tanto, de conformidad con las normas especiales sobre la materia, debían cumplir con el requisito de autenticidad al presentar la propuesta para poder estimarlos.

En orden a abordar el análisis pertinente, la Sala advierte que el marco jurídico del procedimiento de Licitación No. 04 fue gobernado por la Ley 80 de 1993 – norma aplicable para la época en que se dio apertura al respectivo procedimiento- en cuyo contenido se hallan los principios y disposiciones que fungen como sustento para la elaboración de los pliegos de condiciones y para el adelantamiento de cada una de las etapas que forman parte del procedimiento de selección.

El Estatuto de Contratación, en desarrollo del principio de economía que rige la actividad contractual del Estado, se ocupó de regular, entre múltiples aspectos, la potestad de las entidades contratantes de exigir el cumplimiento de ciertas formalidades dentro de los procedimientos de selección, facultad cuyo ejercicio se restringió de manera exclusiva a aquellos eventos en que el requerimiento de la formalidad contara con un soporte legal especial.

Así lo dispuso el artículo 25 de la Ley 80, cuando en su numeral 15 estableció que:



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

"15. Las autoridades no exigirán sellos, autenticaciones, documentos originales o autenticados, reconocimientos de firmas, traducciones oficiales, ni cualquier otra clase de formalidades o exigencias rituales, salvo cuando en forma perentoria y expresa lo exijan leyes especiales.

*"La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de propuestas, no servirá de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos"<sup>11</sup>*

En armonía con lo expuesto, a propósito del régimen jurídico aplicable a las sociedades extranjeras, debe ponerse de relieve que para que los documentos otorgados en el extranjero cuenten con eficacia probatoria en Colombia, deben ser aportados, ante la instancia que corresponda, previa satisfacción de las exigencias previstas en el artículo 480 del Código de Comercio:

*"Artículo 480. Los documentos otorgados en el exterior se autenticarán por los funcionarios competentes para ello en el respectivo país, y la firma de tales funcionarios lo será a su vez por el cónsul colombiano o, a falta de éste, por el de una nación amiga, sin perjuicio de los establecido en convenios internacionales sobre el régimen de los poderes.*

*Al autenticar los documentos a que se refiere este artículo los cónsules harán constar que existe la sociedad y ejerce su objeto conforme a las reglas del respectivo país".*

Obsérvese como la disposición en comento, cuya aplicación en materia de contratación estatal resulta incuestionable a la luz de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993<sup>12</sup>, estableció unos elementos especiales para dotar de autenticidad en territorio Colombiano los documentos procedentes del exterior, a tal extremo que su inobservancia acarrearía la imposibilidad de que las autoridades nacionales pudieran apreciar su contenido.

---

<sup>11</sup> El inciso en mención fue derogado expresamente por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, no obstante, dicho inciso fue reproducido en el parágrafo primero del artículo 5° de la aludida Ley 1150.

<sup>12</sup> Artículo 13 De la Normatividad Aplicable a los Contratos Estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley".



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

Ha de añadirse a lo anterior que lo reglado por el estatuto mercantil en materia de autenticidad de los documentos otorgados fuera de Colombia, guarda estrecha concordancia con lo establecido en el numeral 4 del artículo 22 de la Ley 80 de 1993, que en su momento reguló los aspectos atinentes a la inscripción en el registro de proponentes, al siguiente tenor:

**"22.4 DEL REGISTRO DE PERSONAS EXTRANJERAS.** Cuando se trate de personas naturales extranjeras sin domicilio en el país o de personas jurídicas privadas extranjeras que no tengan establecida sucursal en Colombia, que pretendan presentar propuestas o celebrar contratos para los cuales se requiera presentar el registro previsto en esta ley, se les exigirá el documento que acredite la inscripción en el registro correspondiente en el país en donde tiene su domicilio principal, así como los documentos que acrediten su existencia y su representación legal, cuando a esto último hubiere lugar. En defecto de dicho documento de inscripción deberán presentar la certificación de inscripción en el registro establecido en esta Ley. Adicionalmente, deberán acreditar en el país un apoderado domiciliado en Colombia debidamente facultado para presentar la propuesta y celebrar el contrato, así como para representarlas judicial y extrajudicialmente.

Los documentos otorgados en el exterior deberán presentarse legalizados en la forma prevista en las normas vigentes sobre la materia. Lo establecido en este artículo se entenderá sin perjuicio del deber a cargo de la entidad estatal respectiva de exigir dichas personas documentos o informaciones que acrediten su experiencia, capacidad e idoneidad."

A lo impuesto se impone agregar que de conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, al procedimiento de selección de la Administración Pública le serán aplicables, en cuanto resulten compatibles, las normas y procedimientos que rigen la función administrativa y, en ausencia de estas, se acudirá a las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil, codificación que en su artículo 259, a su turno señalaba que para que un documento público otorgado en el extranjero tuviera vocación probatoria en este país "... deberán presentarse debidamente autenticados por el Cónsul o agente diplomático de la República, y en su defecto por el de una nación amiga, lo cual hace presumir que se otorgaron conforme a la ley del respectivo país. La firma del cónsul o agente diplomático se abonará por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y si se trata



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

*de agentes consulares de un país amigo, se autenticará previamente por el funcionario competente del mismo y los de éste por el cónsul colombiano".*

Finalmente debe destacarse que en la Convención suscrita en La Haya el 5 de octubre de 1961 e incorporada al ordenamiento positivo Colombiano mediante la Ley 455 de 1998, se previó la posibilidad de sustituir la legalización de documentos otorgados en el extranjero por el de apostille correspondiente.

Así las cosas, del recuento normativo que acaba de consignarse, se impone colegir que la Administración Pública, por disposición legal expresa, se encuentra facultada para exigir de manera perentoria que los documentos públicos otorgados en el extranjero que se pretendan hacer valer dentro de un procedimiento de selección, reúnan los requisitos de autenticidad previstos en las normas nacionales a efectos de valorar su contenido.

Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación, en casos similares a los que ocupa la atención de la Sala, en los que concurren elementos coincidentes tales como la necesidad de presentar dentro de un procedimiento de selección documentos otorgados en el exterior, debidamente apostillados, antes del cierre de la licitación, la imposibilidad de valorar su contenido para efectos de otorgar puntaje sin el lleno de este requisito y la inviabilidad de requerirlos con posterioridad al fenecimiento del término previsto para presentar las propuestas, ha sostenido:

*"Nótese que la disposición transcrita exige a quien pretenda obtener que un documento de cualquier índole –público o privado– tenga efectos probatorios en territorio colombiano, observar unos presupuestos que no constituyen meros formalismos, sino que se trata del procedimiento que el Legislador ha consagrado para que una pieza documental que no ha sido producida u otorgada en Colombia, pueda ser valorada en este país con un mínimo de garantías para la seguridad jurídica y para los derechos e intereses de los intervinientes en el tráfico jurídico; se trata, por lo demás, de una norma que impacta el régimen de valoración de los medios de prueba, que mal podría ser desconocida en las actuaciones administrativas de naturaleza contractual, pues con ello los funcionarios intervinientes podrían ver comprometida su responsabilidad individual, a voces de lo dispuesto por el artículo 6 constitucional.*



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

(...)

Con base en lo anterior, como ya se dijo, entiende la Sala que acertó el Consejo Superior de la Judicatura al no reconocer eficacia demostrativa a los documentos aportados por la sociedad mexicana MARHNOS S.A. de C.V., junto con la propuesta que formuló el Consorcio GLONMAREX dentro de la Licitación Pública No. 25 de 1996, comoquiera que tales documentos fueron otorgados en el extranjero y no fueron allegados al procedimiento administrativo de licitación con la imperativa e insoslayable exigencia de la legalización o de la apostilla.

Ahora bien, aún cuando no se trató de un cargo formulado con la demanda, sino de una de las alegaciones efectuadas durante la audiencia de adjudicación de la Licitación No. 25 de 1996 –consistente en que el Consejo Superior de la Judicatura debió requerir al Consorcio GLONMAREX para que subsanara la deficiencia de los documentos aportados por la firma MARHNOS S.A. de C.V., que no contaban con apostilla o legalización–, estima la Sala oportuno precisar que dicha posibilidad no se encontraba al alcance de la entidad estatal contratante, pues una vez expirado el plazo de la licitación, el artículo 30-7 de la Ley 80 de 1993 sólo autorizaba a la entidad para "solicitar a los proponentes las aclaraciones y explicaciones que se estimen indispensables", pero no para que éstos subsanen, enmienden o complementen sus propuestas, pues ello introduciría una evidente trasgresión al principio constitucional y a la vez derecho fundamental a la igualdad, el cual constituye, bueno es precisarlo, la "regla de oro" de cualquier procedimiento administrativo de selección contractual.

En lo relativo a la calificación asignada a la propuesta del Consorcio actor por cuanto tiene que ver con el rubro correspondiente a la experiencia general del oferente, debe la Sala establecer si el mismo fue correctamente calificado por la entidad demandada, sin tener en cuenta –como el Consejo Superior de la Judicatura acertadamente lo hizo– la experiencia que pretendió acreditar la sociedad MARHNOS S.A. de C.V., como integrante del Consorcio demandante, por las razones que se han expuesto en precedencia"<sup>13</sup>.

En pronunciamiento de esa misma anualidad, dictado en un caso que, aunque similar, se diferencia del de la referencia porque el factor de la experiencia era habilitante y no acreedor de puntaje de tal suerte que tal solemnidad era innecesaria para la comparación de las ofertas, esta Subsección acotó:

"Ahora bien, en el presente asunto se observa que el documento con base en el cual se descalificó la propuesta de Socotel Ltda., esto es la

---

<sup>13</sup> Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, 25 de septiembre de 2013, expediente: 19933, actor: Consorcio Glonmarex, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

*certificación de ser distribuidor de los equipos de la firma extranjera - OTE -, no obra en el expediente, no obstante, la Sala procederá a examinar si dicho certificado era necesario, o no, para la comparación de las propuestas y de esa manera poder determinar si la falta de ese documento servía de razón suficiente para la eliminación de la propuesta presentada por la sociedad Socotel Ltda.*

*Se advierte que en el evento de que tal documento resultara necesario para la comparación de las propuestas, no podrá la Sala despachar favorablemente la pretensión anulatoria, toda vez que no contará con el soporte necesario para efectuar el análisis respecto del cumplimiento o del incumplimiento con la formalidad que la ley colombiana exige en relación con los documentos que se expidan en el exterior, por cuanto no podrá analizar si en realidad se trató de un documento expedido por fuera del país, de suerte tal que tuviese que cumplir con las formalidades a las cuales se hizo alusión en párrafos precedentes.*

*(...)*

*En el caso concreto, luego de examinar el contenido de los términos de referencia, encuentra la Sala, específicamente en el numeral 2.7, que el sistema de evaluación estaría basado en factores de precio, calidad, estudio financiero, garantías técnicas ofrecidas y plazo de entrega, de la siguiente manera:*

*(...).*

*Bajo ese escenario, se observa que en ninguno de los criterios de evaluación se hizo siquiera mención del certificado que acreditaba a Socotel Ltda., como distribuidora de los equipos fabricados por la sociedad extranjera - OTE -, de manera que su ausencia no impedía que se realizara la respectiva evaluación comparativa de las propuestas, en tanto que, según se desprende de los términos de referencia, no era un documento que asignara puntaje o acreditara la existencia de alguno de los factores mencionados y tampoco fue considerado en los términos de referencia como un aspecto esencial que habilitaba el procedimiento de comparación de las ofertas"<sup>14</sup>.*

Descendiendo al análisis del punto concreto, la Sala advierte que los documentos sobre los cuales recae la controversia, en punto a la ausencia de apostille, corresponden a aquellas certificaciones aportadas para acreditar la experiencia del proponente unión temporal Environmental Stereocarto que fueron presentadas junto con la propuesta.

En relación con el factor de experiencia y cumplimiento, el pliego de condiciones correspondiente a la Licitación No. 004 de 2005, en su numeral 2.11.5.1 estableció:

---

<sup>14</sup> Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, 10 de julio de 2013, expediente: 23837, Actor: Socotel Ltda.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

*"2.11.5.1. Experiencia y cumplimiento.*

*HASTA 20 PUNTOS.*

*"La evaluación se realizará con base en las constancias de cumplimiento de contratos similares ejecutados. Solo se considerarán las constancias de contratos que incluyan, cada una por lo menos tres de las cinco actividades siguientes: fotocontrol, clasificación de campo, aerotriangulación, restitución vectorial y generación de ortofotomapas.*

*"Las certificaciones de cumplimiento deben contener como mínimo los datos establecidos en el numeral 2.9.10.*

*"Para calificar este aspecto, se tendrán como base las certificaciones aportadas por los proponentes, referentes a los contratos ejecutados durante los últimos diez (10) años, y se tendrá en cuenta aquellas cuyo objeto sea similar al de la presente licitación y cuya cuantía sea igual o superior a \$30'000.000.*

*No se tendrán en cuenta los contratos que se anexen, si no están soportados con la correspondiente constancia de ejecución y cumplimiento y se calificarán así:*

*Se hallará la sumatoria del monto de los contratos cuyo valor sea igual o superior a \$30'000.000 y se aplicará la siguiente fórmula: Puntaje=Suma total x 1.67 x 10<sup>-8</sup>.*

*El puntaje máximo que se otorgará para este factor de calificación es de 20 puntos".*

Seguidamente se observa que las certificaciones aportadas con la propuesta presentada por la unión temporal Environmental Stereocarto acreditativas de experiencia, las cuales fueron otorgadas en el extranjero por la Diputación de Sevilla, Junta de Castilla y León, Generalitat Valenciana, Instituto Cartográfico Valenciano, la Xunta de Galicia, Ministerio de Hacienda, Diputación Foral de Alava (fls. 1189-1212 c7), se allegaron antes del cierre de la licitación sin el lleno del requisito del apostille. Por esta razón, dichos documentos, no obstante haber sido sometidos a calificación equivocadamente por parte del Comité Evaluador, posteriormente, como consecuencia de las observaciones al informe de evaluación formuladas por los demás oferentes, fueron excluidas de calificación, precisamente, por la ausencia de esa formalidad y, en esas condiciones, su contenido no fue tenido en cuenta para otorgar puntaje,



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

circunstancia que condujo a que el puntaje inicialmente otorgado por este factor se redujera.

De lo expuesto hasta este momento se concluye con claridad meridiana que la exigencia prevista por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi consistente en que en los documentos dirigidos a acreditar la experiencia del oferente necesarios para la comparación de las propuestas – ya que era un factor al que se otorgaba puntaje-, debían presentarse debidamente apostillados antes del cierre de la licitación, lejos de ser un mero rigorismo, constituía un requisito de trascendente relevancia que contaba con un respaldo legal vertido en normas especiales de inescusable inobservancia por la entidad contratante ni por los oferentes y que, en consecuencia, no podía ser subsanada en una etapa posterior, como erradamente lo entendió el libelista.

Al respecto, la Sala conviene necesario precisar que, a diferencia de lo afirmado por el apelante, con esta postura en modo alguno se pretende desconocer lo dispuesto en el inciso segundo del numeral 15 del artículo 25 del Estatuto de Contratación Estatal.

Por el contrario, es la literalidad de esa norma la que imponía el deber de la entidad contratante de desestimar los documentos adjuntados por el proponente demandante al cierre de la licitación, sin haber satisfecho la formalidad del apostille, en cuanto era solo a partir del cumplimiento de ese requisito que podría revisarse el contenido de las certificaciones adjuntadas para soportar la experiencia. En estas condiciones, en ausencia del apostille, el contenido de los documentos con los cuales se pretendía acreditar la experiencia resultaba inapreciable y, por lo tanto, no resultaba jurídicamente válido tenerlos en cuenta para efectos de otorgar puntaje a ese factor.

Ahora, la circunstancia de que el comité evaluador hubiese pasado por alto esta exigencia otorgando puntaje en un primer momento a la experiencia de la unión temporal demandante, con base en instrumentos públicos otorgados en el extranjero sin apostillar, no quiere decir que tal conducta del cuerpo técnico se hubiera ajustado al precepto normativo que acababa de referirse,



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

pues no puede soslayarse el hecho de que, para ese momento, tales documentos no resultaban legalmente aptos en orden a ser apreciados.

Admitir una posición contraria, esto es, convalidar la puntuación otorgada por el Comité Evaluador con sustento en documentos cuyo contenido no podía apreciarse so pena de contravenir disposiciones normativas especiales, en cuanto habría de desconocer las reglas de la licitación No. 004 fijadas no solo por la entidad contratante sino por la Ley, iría en absoluta transgresión de los principios de igualdad, selección objetiva, transparencia y buena fe que informan la actividad contractual del Estado.

Lo anterior no quiere significar que la entidad, luego de la etapa de evaluación, hubiera variado su criterio de calificación intempestivamente, como lo sostiene el demandante. Simplemente aconteció que, tras advertir el error en que incurrió el Comité Evaluador, el Instituto contratante ajustó el valor de los puntajes a las reglas preestablecidas desde la aclaración de los pliegos de condiciones, es decir, a aquellas de conformidad con las cuales los documentos necesarios para la comparación de las propuestas, como en este caso lo eran las certificaciones de experiencia otorgados fuera de Colombia, debían presentarse apostillados antes del cierre de la licitación, de ahí que de no estarlo, su contenido no sería estimado para efectos de la ponderación de las ofertas.

Conforme lo expuesto, no era válido interpretar, como lo hizo equivocadamente el recurrente, que todos los documentos procedentes del extranjero podrían allegarse apostillados hasta antes de la audiencia de adjudicación, pues a la luz de las normas que imperaron el procedimiento de selección, de esa regla general se imponía excluir aquellos necesarios para la confrontación de las propuestas, los cuales, indiscutiblemente, debían ser aportados antes del vencimiento para presentar las ofertas, ya que de lo contrario, de cara a la ausencia de validez de su contenido por no sujetarse a las normas especiales que lo regulaban, bajo ningún supuesto podía ser aducidos con el propósito de otorgarles puntaje.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

Además de lo advertido no sobra señalar que esta regla se aplicó respecto de todas las propuestas, no solo la de proponente demandante, en relación con las cuales, igualmente la entidad se abstuvo de otorgar puntaje a aquellas certificaciones procedentes del extranjero, que, habiéndose adjuntado con las ofertas, no se encontraban debidamente apostilladas para el momento en que se hizo la evaluación.

Por las razones expuestas, para la Sala el cargo consistente en la transgresión del ordenamiento por cuenta de la exigencia de aportar los documentos procedentes del extranjero necesarios para la comparación de la ofertas, debidamente apostillados antes del vencimiento del cierre de la licitación, no se encuentra configurado.

b.- La posibilidad de valorar las certificaciones de experiencia suscritas por los integrantes de la unión temporal Cartografía Básica Colombia y los contratos en los que ellos fueron parte.

En esencia, se discute la falta de veracidad de las certificaciones sobre experiencia del recurso humano ofrecido en la propuesta presentada por la unión temporal Cartografía Básica Colombia y suscritas por la sociedad 3D COM MAPPING LTDA. y la empresa unipersonal PACIFIC MAP EU, ambas integrantes de la referida unión temporal.

En el primer caso señala el censor que las certificaciones expedidas por la sociedad 3D COM MAPPING LTDA., en cuyo contenido hizo constar la experiencia del personal por ella contratado, José Ricardo Moncada, Fernando Fula, Javier Cabrejo, José Moncada, Juan Carlos Páez, Reni Fernando Mateus, Cristian Andrés Bernal, Norma Constanza Granada, José Tarcicio Quiroga, adolecían de falsedad en cuanto recogían información que no correspondía a la realidad.

Principalmente basó su argumento en el hecho de que la sociedad que expidió la certificación dió cuenta de la experiencia de su personal adquirida desde tiempo anterior a la época en que fue registrada en Cámara de



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

Comercio, circunstancia que, a voces del artículo 116 del Estatuto Mercantil, le impedía desarrollar actividades de su objeto social, dentro de las cuales se incluía la contratación de personal por dicha persona jurídica.

Igual supuesto, en criterio del apelante, se presentaba en relación con la empresa unipersonal PACIFIC MAP EU, en cuanto su inscripción en el Registro Mercantil y, por lo tanto, su nacimiento como persona jurídica ocurrió el 5 de abril de 2002, de tal suerte que no podía certificar experiencia adquirida por el personal por ella contratado con anterioridad a esa fecha.

Respecto de esta última también se acusa por el apelante la imposibilidad de tener en cuenta los contratos por ella suscritos con las firmas SIGTECH y TELEMEDICIONES, previamente a haber inscrito el acto de su formación como empresa unipersonal en el Registro Mercantil.

En su defensa, el Instituto Geográfico alegó que las sociedades nacen a la vida jurídica desde que se suscribe el acto de constitución por escritura pública, momento desde el cual es viable explotar su objeto social y certificar las actividades realizadas en desarrollo del mismo. Advirtió que el efecto de la ausencia del registro consiste en la oponibilidad del contrato de sociedad ante terceros, desde el punto de vista de la responsabilidad de las actuaciones de la sociedad o de sus socios.

Similares consideraciones esbozó en relación con las certificaciones expedidas por la empresa unipersonal a cuyo respecto advirtió que su existencia partía de la suscripción de un documento en el que se expresara el nombre, documento de identidad, domicilio, dirección, denominación y razón social todo lo cual le permitía ejercer su actividad.

En orden a resolver este cargo la Sala precisa lo siguiente:

De conformidad con el artículo 110 del Código de Comercio "*La sociedad comercial se constituirá por escritura pública ...*".



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

De lo expuesto se desprende de manera diáfana que el contrato de sociedad es un acto solemne y nace a la vida jurídica una vez se cumpla la ritualidad de elevarlo a escritura pública.

De otro lado, el artículo 26 de la misma codificación establece que el registro mercantil tiene por objeto *“llevar la matrícula de los comerciantes y de los establecimientos de comercio, así como la inscripción de todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exigiere esa formalidad.”* En adición, de conformidad con el numeral 9) del artículo 28 del Estatuto Mercantil, la constitución de las sociedades comerciales es un acto sujeto a registro.

Ahora bien, armonizando lo anterior cabe precisar que la producción de efectos de los actos ejecutados por una sociedad comercial en desarrollo de su objeto social, ante terceros, por vía de lo dispuesto en el artículo 112 de la misma codificación, se encuentra condicionada a la inscripción que de ese instrumento se efectúe en el Registro Mercantil, pues de lo contrario el contrato de sociedad será inoponible.

Así lo evidencia su tenor literal, al disponer:

**“Artículo 112.** *Mientras la escritura social no sea registrada en la cámara correspondiente al domicilio principal de la sociedad, será inoponible el contrato a terceros, aunque se haya consumado la entrega de los aportes de los socios”.*

A lo anotado se impone agregar que el artículo 116 del mismo cuerpo normativo, contempla la prohibición expresa de que las sociedades inicien actividades en desarrollo de su objeto social, sin previamente haber agotado el requisito previsto para la eficacia de sus actos ante terceros, esto es, la inscripción de la escritura de constitución en el correspondiente registro mercantil.

**“Art. 116.-** *Las sociedades no podrán iniciar actividades en desarrollo de la empresa social sin que se haga el registro mercantil de la escritura de constitución y el civil cuando haya aportes de inmuebles”.*



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

Por su parte, la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado acerca de las consecuencias que acarrea la falta de inscripción en el documento público de algunos actos sometidos a registro, entre ellos, el de constitución de una sociedad y, recogiendo lo que sobre el particular ha reflexionado la doctrina, ha considerado:

*“Coinciden unánimemente la doctrina y la jurisprudencia en reconocer que el registro mercantil es un instrumento de publicidad para la vida comercial, cuyo objeto es permitir al público el conocimiento (sic) ciertos datos relevantes para el tráfico mercantil. Algunos hechos y actividades de esta naturaleza producen efectos no sólo entre la partes, sino también frente a terceros, por lo cual, por razones de seguridad jurídica, es menester que exista un mecanismo para su conocimiento público. Por ello, la ley impone al comerciante la obligación de dar publicidad a tales hechos o actos, así como su propia condición de comerciante. Este interés de terceros, señala acertadamente Garrigues, no es un interés difuso, sino concreto.*

*A diferencia de otros registros que son de naturaleza real, como el registro inmobiliario, el registro mercantil es de naturaleza personal porque lo inscrito es la persona misma en su condición de comerciante y los hechos y actos que a él lo afectan frente a terceros. Usualmente se le reconoce un carácter meramente declarativo, en cuanto es simplemente un mecanismo de publicidad de ciertos hechos o actos relevantes en el tráfico mercantil. Es decir, la inscripción en el registro no es un requisito de aquellos que son necesarios para la existencia o para la validez de los actos jurídicos inscritos, sino que únicamente los hace conocidos y por lo tanto “oponibles” a los terceros. Así, una vez hecho el correspondiente registro, el acto tendrá efectos no sólo entre quienes participaron en él, sino erga omnes, por lo cual en adelante nadie podrá alegar su desconocimiento. Este es el principio que se conoce como de “publicidad material del registro”, en virtud del cual, una vez inscrito, el acto se supone conocido de todos. Por lo anterior, la doctrina señala que la finalidad inmediata del registro es dar seguridad a las relaciones que implican la responsabilidad jurídica del comerciante.*

*Ahora bien, a pesar de que los efectos del registro de manera general son simplemente declarativos, la doctrina se ha percatado de que en ocasiones la inscripción obra como condición sine qua non para la producción de los efectos jurídicos del acto inscrito, es decir como condición de su eficacia jurídica. En este caso las inscripciones han sido llamadas “constitutivas”. Dentro de esta clase de inscripciones constitutivas se reconocen tres posibilidades: (i) aquellas cuya omisión impide de manera absoluta la producción de efectos jurídicos; (ii) otras inscripciones cuya falta no impide la producción de efectos jurídicos, pero sí ocasiona la imposibilidad de registrar otros actos posteriores, como sucede cuando se omite el registro de la calidad de comerciante, o matrícula mercantil propiamente dicha; y, (iii) aquellas cuya omisión*



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

permite que se produzcan efectos jurídicos entre las partes que intervinieron el acto llamado a registrarse, mas no frente a terceros. De esta clase son, por ejemplo, el registro de las escrituras de constitución de las sociedades o de reforma del contrato social, a que se refieren los artículos 112 y 158 del Código de Comercio, respectivamente<sup>15</sup>.

Retomando todo lo expuesto, debe concluirse que aun cuando no se reputan inexistentes o inválidos los actos desarrollados por la sociedad comercial con antelación a la inscripción en el registro mercantil del acto de su constitución, ciertamente ello no equivale a sostener que la transgresión a la prohibición legal contemplada en el artículo 116 antes referido no tenga ninguna consecuencia, pues, claramente se tiene que la sanción que para ese supuesto se ha previsto por el legislador se desprende de la misma lectura del artículo 112 aludido y consiste, precisamente, en la inoponibilidad del contrato de sociedad frente a terceros, que no es otra cosa distinta a la ausencia de efectos jurídicos de los actos ejecutados por la sociedad en desarrollo de su objeto frente a todo aquel que no haya hecho parte del contrato social, en tanto ellos solo estarán llamados a producirse entre los mismos asociados.

Ahora bien, en lo concerniente a la empresa unipersonal, se impone precisar lo siguiente:

El artículo 71 de la Ley 222 de 1995, establece que mediante la Empresa Unipersonal una persona natural o jurídica que reúna las calidades requeridas para ejercer el comercio, podrá destinar parte de sus activos para la realización de una o varias actividades de carácter mercantil.

Seguidamente el artículo 72 de esa legislación enuncia los requisitos de su formación y establece que la empresa unipersonal se creará mediante documento escrito. Sin embargo, el inciso final del artículo 71, expresamente señala que "*La Empresa Unipersonal, una vez inscrita en el registro mercantil, forma una persona jurídica*".

Del análisis conjunto de las normas en cuestión se desprende con claridad que el nacimiento de la empresa unipersonal como persona jurídica, distinta de la

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia C-621/03, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

persona natural que la conforma, surge a partir de su inscripción el registro mercantil, de tal suerte que solo a partir de ese momento adquirirá capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones.

De igual manera se advierte que según reza el artículo 80 de la Ley 222, *"En lo no previsto en la presente Ley, se aplicará a la empresa unipersonal en cuanto sean compatibles, las disposiciones relativas a las sociedades comerciales y, en especial, las que regulan la sociedad de responsabilidad limitada"*.

Sobre la naturaleza jurídica de la empresa unipersonal, la Corte Constitucional ha sostenido:

*"Es claro que la Ley 222 de 1995, crea una nueva forma de organización empresarial, mediante la cual el comerciante puede destinar ciertos bienes a la realización de actividades mercantiles, con la garantía y el beneficio de la personalidad jurídica. Por consiguiente, esa determinación no desestima ni desvirtúa la naturaleza contractual de las demás sociedades reguladas por el artículo 98 del Código de Comercio, que quedó incólume con la reforma de la Ley 222, sino que amplía el espectro de los actos que dan origen a la actividad mercantil. Para la Corte, en todo caso, la figura de la empresa unipersonal es más cercana a la sociedad unipersonal por las razones que veremos a continuación, y en especial por la remisión que supletivamente se hace, a la aplicación de las normas mercantiles relacionadas con la sociedad de responsabilidad limitada tradicional"* <sup>16</sup>.

Con sustento en el recuento normativo que se ha dejado plasmado y en los pronunciamientos jurisprudenciales que se acaban de referir, ha de concluirse que la ausencia de efectos frente a terceros de los actos llevados a cabo por una sociedad antes de la inscripción de su constitución en el registro mercantil, está llamado a aplicarse, en los mismos términos y por disposición expresa del artículo 80 de la ley 222, en el caso de las empresas unipersonales.

Todo cuanto antecede, descendido al campo del procedimiento de selección contractual, se traduce en que siendo la Administración un tercero ajeno al contrato de sociedad y a la constitución de la empresa unipersonal, los actos que se hayan adelantado por ellas antes de la correspondiente inscripción del acto de su constitución y/o formación en el registro mercantil, lo cual incluye

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional, C-624/98, M.P. Alejandro Martínez Caballero.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

por supuesto la contratación de su personal, no podrían surtir ningún efecto en relación con la entidad pública, pues la oponibilidad de los mismos solo habría de surgir a partir del cumplimiento del requisito de su publicidad.

Dicho en otras palabras, la experiencia del personal que estaban certificando la sociedad 3D COMP MAPPING LTDA. y la empresa unipersonal PACIFIC MAP EU, podría producir efectos una vez se hubiera realizado la inscripción de su constitución en el registro mercantil, pues los actos adelantados con antelación, resultaban ineficaces frente al ente público y, por tanto, en virtud de los principios de transparencia y de legalidad que gobiernan su actividad contractual, no le resultaba viable desconocer la analizada preceptiva legal, so pretexto de que su observancia no había quedado contemplada en los pliegos de condiciones.

A este respecto es importante resaltar que, no obstante que las previsiones del pliego de condiciones constituyen las reglas del procedimiento de selección, en todo caso, tanto la elaboración y presentación de las propuestas como el desarrollo de cada una de sus etapas precontractuales deben ajustarse y adelantarse con arreglo al ordenamiento jurídico.

Sin embargo, lo advertido hasta ahora en modo alguno implica que en el caso concreto el Instituto Geográfico Agustín Codazzi hubiera estado obligado a desestimar en su integridad el contenido de las certificaciones suscritas por la sociedad 3D COM MAPPING LTDA. y la empresa unipersonal PACIFIC MAP EU, pues no se puede perder de vista que para la época en que se suscribieron las constancias de experiencia, ya los actos de constitución y formación, respectivamente, se encontraban inscritos en el Registro Mercantil y, por lo tanto, el contrato de sociedad, la formación de la empresa unipersonal y los actos y contratos que en ejecución de su objeto social se hubieren realizado a partir de entonces, habrían de producir efectos en adelante.

A lo anotado resulta pertinente agregar que no todo el período que allí se estaba certificando adolecía de la advertida irregularidad, ya que todas las constancias suscritas por la sociedad 3D COM MAPPING LTDA. y la empresa



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

unipersonal PACIFIC MAP EU cobijaban la experiencia de su personal adquirida con posterioridad a la fecha de su registro, aspecto que, en aplicación del principio constitucional de la prevalencia de la sustancia sobre la formalidad, bien podía ser tenido en cuenta por la entidad pública para efectos de acreditar la experiencia requerida en la presente licitación, pues ello en nada desbordaba los fines del proceso de selección que debían consultarse en orden a hallar la oferta más favorable, cometido que se obtenía, entre otros aspectos, tras valorar la efectiva experiencia del recurso humano ofrecido por los proponentes.

En un caso análogo al que ocupa la atención de la Sala, esta Subsección estimó la procedencia de valorar la experiencia que se acreditaba dentro de un procedimiento de selección a partir de un documento que daba cuenta de la ejecución de actividades requeridas en los pliegos de condiciones y otras adicionales a las allí descritas:

*“En sentir de la Sala, la situación que acá se cuestiona es idéntica a la que se analizó en precedencia, en relación con la hoja de vida del ingeniero director, pues, los contratos aportados para acreditar la experiencia del Ingeniero Residente incluían algunas de las actividades exigidas en los numerales 3.8 y 4.7.6.5 de los pliegos de condiciones (construcción de vías urbanas) y otras adicionales; pero, como se dijo en precedencia, esa razón no era suficiente para que la entidad licitante desestimara dichos contratos para efectos de la calificación de la propuesta, por cuanto, generalmente, los contratos de obra civil incluyen distintas actividades que guardan relación entre sí, para finiquitar un proyecto, más aún si se trata de construcciones de gran magnitud, y no sería válido que se descartara la oferta por el hecho de proponer un profesional cuya experiencia se acreditó a través de contratos que comprendieron varios tipos de actividades, incluidas las señaladas en los pliegos y otras más”<sup>17</sup>.*

Aunque este caso no es igual al que se analizó en la providencia citada, en efecto, guarda similitud en cuanto se concibe la inviabilidad de desestimar documentos acreditativos de experiencia cuando gran parte de su contenido alude al adelantamiento de tareas o actividades descritas en los pliegos de condiciones, a pesar de que en su texto pueden concurrir aspectos que no

---

<sup>17</sup> Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, 13 de agosto de 2014, expediente: 27.681, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

habrían de ser tenidos en cuenta, ya sea o porque incluye actividades que no fueron requeridas en el documento precontractual, o porque, como ocurre en este caso, cobija un período que no puede ser estimado para efectos de acreditar la experiencia, sin que tal circunstancia se haga extensiva o invalide la totalidad del lapso certificado.

En consecuencia, con apoyo en las consideraciones precedentes la Sala estima que para efectos de la experiencia del recurso humano ofrecido en las propuestas, el Instituto Agustín Codazzi debió tener en cuenta el lapso certificado que abarcó el período posterior a aquel en que la sociedad 3D COM MAPPING LTDA. y la empresa unipersonal PACIFIC MAP EU inscribieron sus actos de constitución y formación en el Registro mercantil.

Así pues:

En el pliego de condiciones, respecto del recurso humano se exigió lo siguiente:

*"2.11.5.2. RECURSO HUMANO*

*HASTA 20*

*PUNTOS.*

*Para evaluar este factor se tendrá en cuenta el personal ofrecido para la ejecución del servicio así:*

*Requerimiento mínimo para cada lote:*

*Los perfiles mínimos exigidos para el personal a cargo de las diferentes actividades y el número mínimo de personas son los siguientes:*

<i>Perfil</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Requisitos mínimos</i>
<i>Director de Proyecto</i>	<i>Uno (1)</i>	<i>Profesional título universitario en Ingeniería o arquitectura. Experiencia mínima de diez (10) años en el área de fotogrametría, geodesia o sistemas de información geográfica y en gerencia o dirección de proyectos.</i>
<i>Controlador de calidad</i>	<i>Dos (2)</i>	<i>Profesional con título universitario e ingeniería o arquitectura. Experiencia Mínima Dos (2) años de experiencia en procesos de evaluación y control de calidad en productos cartográficos.</i>
<i>Operador de Aero triangulación</i>	<i>Uno (1)</i>	<i>Título de bachiller. Experiencia mínima Dos (2) años de experiencia en trabajos de Aero triangulación.</i>
<i>Operador de Restitución</i>	<i>Dieciocho (18)</i>	<i>Título de bachiller. Experiencia mínima tres años de experiencia en trabajos de restitución.</i>
<i>Operador de Edición</i>	<i>Seis (6)</i>	<i>Título de bachiller. Experiencia mínima tres (3) años de experiencia en trabajos de edición y/o estructuración.</i>
<i>Operador de Estructuración</i>	<i>Cinco (5)</i>	<i>Título de bachiller. Experiencia mínima Tres (3) años de experiencia en trabajos de estructuración.</i>
<i>Operador de GPS</i>	<i>Cinco (5)</i>	<i>Título de bachiller. Experiencia mínima. Dos (2) años de experiencia en trabajos de operador de GPS.</i>



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

Clasificador de campo	de	Seis (6)	Título de Bachiller. Experiencia mínima Dos (2) años de experiencia en trabajos de clasificación de campos.
Operador ortofotos	de	Cinco (5)	Título de bachiller. Experiencia mínima: (UN (1) año de experiencia en trabajos de ortorectificación.

#### Forma de calificar

Con base en la información suministrada en la propuesta del personal ofrecido para cada lote (formularios No. 2 y 3 y las correspondientes hojas de vida) el factor recurso humano se calificará así:

#### Director de proyecto

Tiempo en dirección de proyecto fotogramétricos para una mayor sumatoria en meses de experiencia en dirección de proyectos fotogramétricos para elaboración de cartografía, por encima de la experiencia mínima exigida, (máximo tiempo de experiencia) se le asignará 2 puntos y a los demás en forma proporcional de acuerdo con la siguiente fórmula:

$Puntaje = (\text{sumatoria experiencia en la oferta considerada} / \text{Máximo tiempo de experiencia ofrecida}) * 2.$

#### Controlador de calidad.

Tiempo en control de calidad para de (sic) proyectos fotogramétricos para la elaboración de cartografía. Al oferente que presente y le sea aceptada una mayor sumatoria en meses de experiencia en control de calidad de proyectos fotogramétricos para elaboración de cartografía por encima de la experiencia mínima exigida, (máximo tiempo de experiencia) se le asignará 1 punto y a los demás en forma proporcional de acuerdo con la siguiente fórmula:

$Puntaje = (\text{sumatoria experiencia en la oferta considerada} / \text{Máximo tiempo de experiencia ofrecida}) * 2.$

#### Operador de GPS

Por cada operador ofrecido adicional al mínimo exigido se otorgará un punto (1) hasta un máximo de (3) puntos.

#### Clasificación de campo.

Por cada clasificador de ofrecido adicional al mínimo exigido, se otorgará un punto, hasta un máximo de tres (3) puntos.

#### Operadores de Aerotriangulación

Por cada operador ofrecido adicional al mínimo exigido se otorgará un (1) punto hasta máximo de un (1) puntos.

#### Operadores de Restitución.

Por cada operador ofrecido, adicional al mínimo exigido, se otorgará un (1) punto hasta un máximo de tres (3) puntos.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

*Operadores de Edición.*

*Por cada operador ofrecido, adicional al mínimo exigido, se otorgará medio (0.5) punto hasta un máximo de dos (2) puntos.*

*Operadores de Estructuración.*

*Por cada operador ofrecido, adicional mínimo exigido se otorgara medio (0.5) hasta un máximo de dos puntos.*

*Operadores de ortofotomapas.*

*Por cada operador ofrecido, adicional al mínimo exigido, se otorgará un (1) punto hasta un máximo de tres (3) puntos."*

Mediante adendo No. 2 al pliego de condiciones se modificó el numeral 2.11.5.2, en la forma que a continuación se señala:

*"Se modifica el numeral 2.11.5.2 RECURSO HUMANO del pliego de condiciones, en el perfil Director de Proyecto y Operador de Restitución, así:*

<i>Perfil</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Requisitos Mínimos</i>
<i>Director de proyecto</i>	<i>Uno (1)</i>	<i>Profesional con título Universitario en Ingeniería o Arquitectura. Experiencia mínima: Diez (10) años de experiencia en gerencia o dirección de proyectos para la elaboración de cartografía.</i>
<i>Operador de Restitución</i>	<i>Doce (12)</i>	<i>Experiencia mínima. Tres (3) años de experiencia en trabajos de restitución.</i>

*"...4 Se modifica el numeral 2.11.5.2 RECURSO HUMANO del pliego de condiciones en la Forma de calificar a los operadores de Restitución, edición y estructuración así:*

*Forma de calificar:*

*Operadores de restitución.*

*Por cada operador ofrecido, adicional al mínimo exigido, se otorgará un (1) punto hasta un máximo de cinco (5) puntos.*

*Operadores de Edición.*

*Por cada operador ofrecido, adicional al mínimo exigido, se otorgará medio (0.5) hasta un máximo de un (1) punto.*

*Operador de Estructuración.*

*Por cada operador ofrecido, adicional al mínimo exigido, se otorgará un (1) punto hasta un máximo de tres (3) puntos."*



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

Así mismo se acreditó en el plenario que la sociedad 3D COM MAPPING LTDA., constituida mediante escritura pública No. 0002223 del 15 de diciembre de 2000 fue inscrita en el registro mercantil el 24 de enero de 2001 (fls. 98-99 c2).

De otro lado se demostró que la empresa unipersonal PACIFIC EU se constituyó mediante documento privado del 14 de julio de 1998 el cual fue inscrito en Cámara de Comercio el 5 de abril de 2002 (fl. 96-97 c2).

Se probó también que dentro de la propuesta presentada por la Unión temporal Cartografía Básica de Colombia, se incluyeron, entre muchas más, las siguientes certificaciones que serán revisadas por la Sala por ser sobre las cuales recae la materia de reproche formulada en el recurso de apelación:

Las suscritas por la Sociedad 3D COMP MAPPING LTDA.

-. Certificación laboral de Juan Carlos Moncada Ulloa, quien trabaja como operador de Aero triangulación para 3D MAPPING LTDA., desde el 20 de enero de 2000, hasta la fecha de la expedición de la constancia (15 de septiembre de 2005). (fls. 209 c8).

-. Certificación laboral de José Ricardo Moncada Ulloa, quien trabaja como fotogrametrista para 3D MAPPING LTDA., desde el 19 de diciembre de 2000, hasta la fecha de la expedición de la constancia (15 de septiembre de 2005). (fls. 232 c8).

-. Certificación laboral de Fernando Darío Fula, quien trabaja como fotogrametrista para 3D MAPPING LTDA., desde el 19 de diciembre de 2000, hasta la fecha de la expedición de la constancia (15 de septiembre de 2005). (fls. 253 c8).

-. Certificación laboral de Javier Fernando Cabrejo, quien trabaja como fotogrametrista para 3D MAPPING LTDA., desde el 19 de diciembre de 2000, hasta la fecha de la expedición de la constancia (15 de septiembre de 2005). (fls. 269 c8).



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

- Certificación laboral de Juan Carlos Páez Ruges, quien trabaja como fotogrametrista para 3D MAPPING LTDA., desde el 19 de diciembre de 2000, hasta la fecha de la expedición de la constancia (15 de septiembre de 2005). (fls. 277 c9).

- Certificación laboral de Remy Fernando Mateus Salinas, quien trabajó como operador de restitución para 3D MAPPING LTDA., desde el 20 de diciembre de 2000, hasta el 31 de diciembre de 2003. (fls. 287 c9).

- Certificación laboral de Cristian Andrés Bernal Rojas, quien trabajó como operador de restitución para 3D MAPPING LTDA., desde el 20 de diciembre de 2000, hasta el 31 de diciembre de 2003. (fls. 291 c9).

- Certificación laboral de Norma Constanza Granada Sabogal, quien trabajó como operadora de restitución para 3D MAPPING LTDA., desde el 20 de diciembre de 2000, hasta el 31 de diciembre de 2003. (fls. 294 c9).

- Certificación laboral de José Tarcicio Quiroga Velásquez, quien trabaja como fotogrametrista para 3D MAPPING LTDA., desde el 19 de diciembre de 2000, hasta la fecha de la expedición de la constancia (15 de septiembre de 2005). (fls. 306 c9).

Las suscritas por la empresa unipersonal PACIFIC EU:

- Certificación laboral de ANA MILENA PEREA VEGA, quien según consta, ha trabajado como operadora de restitución para PACIFIC MAP EU., desde hace 3 años y cuatro meses. La fecha de la certificación fue del 30 de septiembre de 2005 (fls. 298 c9).

- Certificación laboral de CARLOS PEREA VEGA, quien ha trabajado como operador de restitución para PACIFIC MAP EU., desde 25 de octubre de 2001. La fecha de la certificación fue del 30 de septiembre de 2005 (fls. 314 c9).



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

-. Certificación laboral de MONICA ALEJANDRA SALOM CASTRO, quien según consta, ha trabajado como operadora de estructuración para PACIFIC MAP EU., desde hace 3 años y seis meses. La fecha de la certificación fue del 30 de julio de 2005 (fls. 455 c9).

-. Certificación laboral de HARRY NIELS GOMEZ CORREA, quien según consta, ha trabajado como operador de estructuración para PACIFIC MAP EU., desde hace 3 años y seis meses. La fecha de la certificación fue del 30 de julio de 2005 (fls. 467 c9).

Pues bien, de la revisión de la propuesta presentada por la unión temporal Cartografía Básica Colombia y en conjunto con el informe de evaluación se evidencia que:

En relación con el recurso humano para el área de operación de restitución, en el pliego de condiciones se exigió que se presentara un mínimo de 12 operadores con tres años de experiencia. Y por cada operador adicional al exigido mínimo, se otorgaría un punto hasta un máximo de cinco (puntos).

De la revisión de la propuesta se evidencia que el oferente unión temporal Cartografía Básica Colombia, presentó 17 operadores de restitución, es decir cumplió con el mínimo exigido y ofreció 5 operadores adicionales, por lo cual su calificación en este ítem fue de cinco (5) puntos.

En la suma total de los ítems que integraron el recurso humano (Director de proyecto, contralor de calidad, operador de GPS, operador de triangulación, operador de restitución, operador de edición, operador de estructuración, operador de clasificación y operador de ortofotos) la unión temporal Cartografía Básica Colombia obtuvo un puntaje de 17,42.

Ahora bien, de las certificaciones aportadas para soportar la experiencia de operadores de restitución, la Sala advierte que tres de ellos, a saber Remy Fernando Mateus (experiencia desde el 20 de diciembre de 2000, hasta el 31 de diciembre de 2003), Cristian Andrés Bernal Rojas (experiencia desde el 20 de



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

diciembre de 2000, hasta el 31 de diciembre de 2003) y Norma Constanza Granada Sabogal (experiencia desde el 20 de diciembre de 2000, hasta el 31 de diciembre de 2003), no cumplían con el tiempo de experiencia de 3 años requerido como mínimo, si se tiene en consideración que, con apoyo en las reflexiones que anteceden, la experiencia debía contarse a partir del momento en que se surtió la inscripción del acto de constitución de la sociedad que los certificaba, 3D COMP MAPPING. LTDA., en el registro mercantil, esto es, desde el 24 de enero de 2001. De ahí que desde esta fecha hasta el 31 de diciembre de 2003 (fecha hasta la cual, según las constancias aportadas, trabajó cada uno de los operadores de restitución ofertados), no se habían cumplido los tres años de experiencia requeridos.

Por lo demás, en concordancia con lo que acaba de explicarse, el resto de certificaciones expedidas por 3D COMP MAPPING. LTDA., tenían vocación para acreditar la experiencia aquí requerida por cuanto abarcaron un período superior a tres años a partir de la fecha de su inscripción en Cámara de Comercio.

Así las cosas, la Sala encuentra que por virtud de esta circunstancia la calificación obtenida en este ítem, cinco (5) puntos, debía reducirse a dos (2) puntos, pues solo dos de los operadores de restitución adicionales al mínimo requerido, cumplían con la exigencia mínima de experiencia.

Siguiendo el estudio del caso, en lo que atañe a las certificaciones expedidas por la empresa unipersonal PACIFIC MAP EU, la Sala precisa que los cuatro documentos señalados anteriormente suscritos por esta empresa, dos de ellos dirigidos a acreditar la experiencia de los operadores de restitución, Ana Milena Perea Vega y Carlos Augusto Perea Vega y los dos restantes a soportar experiencia de operadores de estructuración, Mónica Alejandra Salom y Harry Niels Gómez, en todos los casos cumplieron la experiencia mínima de tres años, si se tiene en cuenta que la empresa unipersonal se inscribió en el registro mercantil el 5 de abril de 2002, y los períodos de labores certificadas respecto de los cuatro operadores cobijó al menos tres (3) años, y unos meses de más, desde la fecha en que se expidieron las certificaciones (30 de julio y 30 de



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

septiembre 2005) hacia atrás, es decir, desde el 30 de julio y 30 de septiembre de 2002, época para la cual la persona jurídica PACIFIC MAP EU ya se encontraba legalmente constituida.

En consecuencia, una vez realizada la revisión de las certificaciones expedidas por PACIFIC MAP EU, en criterio de la Sala, la apreciación de su contenido no habría de alterar el puntaje.

Lo expuesto permite, entonces, concluir que en el factor de recurso humano deben restarse tres puntos al puntaje total asignado por el Instituto a la unión temporal adjudicataria Cartografía Básica Colombia (17,42), por cuanto, como se explicó, en el área de operadores de restitución solo dos de los cinco funcionarios adicionales ofrecidos cumplían los tres años de experiencia mínima. Con base en ello, el puntaje que debió asignarse a la unión temporal adjudicataria Cartografía Básica Colombia en este factor correspondía a (14,42).

Continuando con el análisis del caso, recuerda la Sala que otro de los puntos de censura recayó en la experiencia acreditada por la empresa unipersonal PACIFIC MAP EU, pero ya no en lo que se refiere al "recurso humano" sino a los contratos por ella ejecutados con objeto similar al de la licitación de la referencia, con las firmas SIGTECH y TELEMEDCIONES que le sirvieron de soporte para el puntaje obtenido en el factor de experiencia y cumplimiento.

En relación con este aspecto, a juicio de la Sala, deben hacerse extensivas las mismas consideraciones, en torno a la falta de producción de efectos de los actos adelantados en desarrollo de su objeto comercial por parte de la empresa unipersonal previamente a surtirse su inscripción en el Registro Mercantil, de tal suerte que sólo a partir del agotamiento de ese requisito, es posible derivar efectos ante terceros de los negocios jurídicos por ella ejecutados, máxime cuando en el caso de las empresas unipersonales su capacidad de ejercer derechos y contraer obligaciones solo se adquiere cuando se obtiene la personalidad jurídica, hecho que como se advirtió, está



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

condicionado a la inscripción del acto de su formación en el correspondiente registro.

En este orden de ideas, debieron de estimarse los contratos ejecutados por Pacific Map EU después del 5 de abril de 2002, fecha en que se inscribió en el Registro Mercantil.

Dicho lo anterior, se tiene que en el pliego de condiciones se estableció lo siguiente:

*"2.11.5.1. Experiencia y cumplimiento. HASTA 20 PUNTOS.*

*"La evaluación se realizará con base en las constancias de cumplimiento de contratos similares ejecutados. Solo se considerarán las constancias de contratos que incluyan, cada una por lo menos tres de las cinco actividades siguientes: fotocontrol, clasificación de campo, aerotriangulación, restitución vectorial y generación de ortofotomapas.*

*"Las certificaciones de cumplimiento deben contener como mínimo los datos establecidos en el numeral 2.9.10.*

*"Para calificar este aspecto, se tendrán como base las certificaciones aportadas por los proponentes, referentes a los contratos ejecutados durante los últimos diez (10) años, y se tendrá en cuenta aquellas cuyo objeto sea similar al de la presente licitación y cuya cuantía sea igual o superior a \$30'000.000.*

*No se tendrán en cuenta los contratos que se anexen, si no están soportados con la correspondiente constancia de ejecución y cumplimiento y se calificarán así:*

*Se hallará la sumatoria del monto de los contratos cuyo valor sea igual o superior a \$30'000.000 y se aplicará la siguiente fórmula: Puntaje=Suma total x 1.67 x 10<sup>-8</sup>.*

*El puntaje máximo que se otorgará para este factor de calificación es de 20 puntos".*

Una vez analizado el informe de evaluación se observa que los contratos valorados para acreditar experiencia y con base en los cuales el Instituto otorgó puntaje a la unión temporal Cartografía Básica Colombia, fueron los siguientes:



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

Contrato (Entidad No.)	Monto (pesos colombianos)
Telemediciones S.A.	45'000.000
Telemediciones S.A.	50'000.000
Telemediciones S.A.	46'000.000
SIGTECH	255'000.000
SIGTECH	263'000.000
SUMAN	\$659'500.000
PUNTAJE	11.01

La ejecución de dichos contratos fue soportada con las siguientes certificaciones:

-. Certificación expedida el 27 de septiembre de 2005, de conformidad con la cual Telemediciones S.A. hace constar que (fl. 109 c8):

*"Contrató con PACIFIC MAP E.U. empresa identificada con Nit. 805011287-4 los siguientes trabajos:*

*Fotocontrol, Aerotriangulación y generación de Ortofotomapas escala 1:2000 d de algunas áreas de la ciudad de Bogotá. Por un valor de \$45'000.000.00 (Cuarenta y cinco millones de pesos m/cte). Trabajo realizado de enero a marzo del 2002. Trabajo que cumplió responsablemente, habiéndose recibido el material a entera satisfacción.*

*Fotocontrol, Aerotriangulación, y generación de ortofotomapas escala 1:2000 de algunas áreas de las ciudades de Bucaramanga y Pereira. Por un valor de \$50'000.000.00 (cincuenta millones de pesos m/cte). Trabajo realizado de marzo a mayo de 2003. Trabajo que cumplió responsablemente, habiéndose recibido el material a entera satisfacción.*

*Fotocontrol Aerotriangulación y generación de Ortofotomapas escala 1:2000 de algunas áreas de las ciudades de Barranquilla y Santa Marta. Por un valor de \$46'000.000.00 (cuarenta y seis millones de pesos m/cte). Trabajo realizado de octubre a diciembre del 2004. Trabajo que cumplió responsablemente, habiéndose recibido el material a entera satisfacción".*

De lo anterior se evidencia que dos de los tres contratos certificados por Telemediciones se ejecutaron por PACIFIC EU en su totalidad, luego de haberse



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

inscrita en el registro mercantil la empresa unipersonal contratista (5 de abril de 2002), de tal suerte que los mismos han debido ser estimados en el factor de experiencia y cumplimiento:

El primero por valor de \$50'000.000 ejecutado entre marzo y mayo de 2003.

El segundo por la suma de \$46'000.000, ejecutado entre octubre y diciembre de 2004.

De otro lado se encuentran las certificaciones expedidas por la firma SIGTECH LTDA., al siguiente tenor (fl. 110-111 c8):

*"SIGTECH LTDA. Nit. 830050019-4 Certifica que Pacific Map E.U., con Nit 805011287-4 entregó a satisfacción los trabajos correspondientes al Fotocontrol, Aerotriangulación y restitución digital de la ciudad de Ibagué a escala 1:2000 según modelo de datos IGAC. Contrato firmado con fecha del 18 de febrero del 2001 y con duración de 8 meses, por un valor de \$255'000.000 pesos.*

*(...)*

*SIGTECH LTDA. Nit. 830050019-4 Certifica que Pacific Map E.U., con Nit 805011287-4 entregó a satisfacción los trabajos correspondientes al Fotocontrol, Aerotriangulación y restitución digital del municipio de San Juan de Pasto y de los corregimientos de Chachui, Encano y Catambuco a escala 1:2000 según modelo de datos IGAC. Contrato firmado con fecha del 14 de Diciembre del 2001 y con duración de 8 meses, por un valor de Doscientos Sesenta y Tres Millones Quinientos mil (\$263'500.000) pesos".*

Respecto a esta última certificación converge una circunstancia de especial particularidad relativa al hecho de que, si bien el primero de los contratos no puede ser tenido en cuenta por cuanto se celebró y se ejecutó íntegramente antes de que la contratista hubiese registrado su formación en el instrumento público, ciertamente el segundo de ellos fue celebrado cuando aún no se había realizado el registro en Cámara de Comercio de la empresa unipersonal, pero la mitad de su ejecución se llevó a cabo luego de efectuarse el registro de la formación de la empresa en el documento mercantil, circunstancia que de nuevo se ubica en el supuesto analizado con anterioridad en la medida en que no toda la experiencia certificada a partir de la ejecución de dicho negocio jurídico puede desestimarse, pues ello no consultaría los fines de procedimiento de selección.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

Ahora, atendiendo a que, en este punto, el elemento esencial para calcular el respectivo puntaje de experiencia correspondía al valor del contrato, la Sala precisa que en este caso correspondía a la parte actora, en observancia de la carga probatoria que le asiste de acreditar los supuestos de hecho en que reposan sus pretensiones, la demostración del porcentaje del contrato ejecutado antes de que la contratista hubiese formalizado su constitución mediante el acto de registro, deber que no fue debidamente satisfecho. En estas condiciones, ante la incertidumbre que ello genera alrededor de la cuantía real del contrato, ejecutada antes y luego de haberse inscrito la contratista en el documento mercantil, la Sala no cuenta con los elementos de prueba necesarios para desestimar el contenido de la aludida certificación y, por lo tanto, en esta oportunidad deberá ser valorado en su totalidad para efectos del otorgamiento del respectivo puntaje<sup>18</sup>.

Así las cosas, a la luz de lo expuesto, los contratos ejecutados por las integrantes de la unión temporal Cartografía Básica Colombia, con objeto similar al de la presente licitación que servían de soporte para evaluar el factor de experiencia y el cumplimiento, serían los siguientes:

Telemediciones S.A.	50'000.000
Telemediciones S.A.	46'000.000
SIGTECH	263'000.000
SUMAN	\$359'000.000
PUNTAJE	5,99 <sup>19</sup>

<sup>18</sup> Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, 13 de agosto de 2014, expediente: 27.681, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. "Cosa distinta es que de la información suministrada no se pueda inferir cuál era el tiempo de dedicación exclusiva del director de la obra en la pavimentación de vías; pero, para efectos de cuestionar tal aspecto, la parte demandante debió cumplir la carga probatoria que le correspondía asumir en los términos del artículo 177 del C. de P.C. (onus probandi) y acreditar cuál era el tiempo de dedicación exclusiva en los trabajos exigidos en los pliegos y cuál era el tiempo que se debía descontar para efectos de la calificación, acorde con el porcentaje que cada una de las actividades representaba en la ejecución del proyecto, porque, desconocer por completo la experiencia adquirida en la ejecución de dicho contrato implicaría excluir un tiempo válido que, por corto que fuera, incidía en la determinación real y efectiva de tal aspecto, en detrimento del deber de selección objetiva."

<sup>19</sup> Este puntaje surge de la aplicación de la fórmula prevista en el pliego de condiciones de conformidad con la cual  $Puntaje = \text{Suma total } (\$359'000.000) \times 1.67 \times 10^{-8}$ .



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

De todo cuanto se ha considerado, se tiene que la calificación de la propuesta presentada por la unión temporal Cartografía Básica Colombia que resultó ser adjudicataria, habría de ser la siguiente, respecto de los ítems hasta ahora analizados:

Oferente	Experiencia y cumplimiento (Hasta 20 puntos)	Recurso Humano (hasta 20 puntos)
Unión temporal Cartografía Básica	5,99	14,42

c. - La acreditación de la experiencia del señor Jairo Martínez incluido dentro del recurso humano ofrecido en la propuesta presentada por la unión temporal demandante y el aumento proporcional de la calificación obtenida por el componente humano colombiano.

Sobre este aspecto, la parte actora sostuvo que aun cuando el Tribunal a quo había consentido en que el Instituto contratante había incurrido en un yerro al excluir la certificación de experiencia como clasificador de campo del señor Jairo Martínez, ofrecido dentro del personal incluido en la propuesta presentada por la unión temporal Environmental – Stereocarto, la primera instancia había olvidado el aumento proporcional que el reconocimiento de ese punto adicional por personal máximo en clasificación de campo, debía reflejarse en el puntaje del incentivo del componente colombiano.

Para efectos de resolver esta cuestión, la Sala advierte que le asiste razón al libelista y al Tribunal de primera Instancia cuando aducen que la experiencia del clasificador de campo Jairo Martínez Rodríguez ha debido ser valorada por el Instituto, por cuanto la certificación que sobre el particular reposa en la oferta, contenía la información requerida en el pliego de condiciones.

Tal cual se deriva del texto del documento expedido el 28 de septiembre de 2005, por la sociedad Centro de Estudios e Investigaciones Profesionales S.A. CEIPRO en la cual hizo constar que (fl. 769 AZ 16):



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

*“El señor JAIRO MARTÍNEZ RODRIGUEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 79'101.940 de Bogotá, ha sido nuestro externo en clasificación de campo, revisión de cartografía y control de calidad, desde junio de 2003 a la fecha, para los diversos proyectos que realiza nuestra empresa entre ellos FORMACION Y ACTUALIZACION CATASTRAL DE ÁREA URBANA Y RURAL DEL MUNICIPIO DE MOCOYA PUTUMAYO”.*

Así pues, siguiendo la lógica trazada en párrafos anteriores, para la Sala es incuestionable que la certificación a la que se alude tenía la vocación de acreditar experiencia en clasificación de campo del mencionado funcionario por espacio de más de dos años- que era la experiencia mínima requerida para esa labor-.

Esta circunstancia conducía a que el puntaje otorgado al factor del recurso humano de la unión temporal Environmental Stereocarto aumentara un punto, en razón a que el personal adicional –tres en total- presentado para el área de clasificación de campo acreditó en debida forma su experiencia, de manera que su calificación debió ascender a tres (3) puntos en esta área, para obtener un total de 19,96 en el factor de recurso humano.

En el mismo sentido, le asiste razón al recurrente cuando afirma que la admisión de la hoja de vida del clasificador de campo Jairo Martínez Rodríguez, a su turno, comportaría el aumento proporcional de su calificación en el factor de Incentivo Componente Colombiano.

De conformidad con el numeral 1.11.5.5. del pliego de condiciones, el factor de Incentivo Componente Colombiano se habría de calificar de la siguiente manera:

*“La acreditación del componente, se hará mediante certificado de representación legal de la empresa oferente, en la cual se discrimine el componente y el porcentaje del mismo.*

*La oferta con mayor incentivo obtendrá el puntaje máximo de 10 puntos y las demás ofertas tendrán una calificación inversamente proporcional.*

La calificación de este factor fue modificada en dos ocasiones mediante la expedición de adendas. Finalmente en el documento modificadorio No. 4, se



estableció:

*“Para cada perfil, el máximo del número de personas de nacionalidad colombiana que se tendrá en cuenta para calificar este factor es el que se indica a continuación:*

PERFIL	No. MAXIMO DE PERSONAS
Director de proyecto	1
Controlador de calidad	2
Operador de Aerotriangulación	2
Operador de restitución	17
Operador de edición	8
Operador de estructuración	7
Operador de GPS	8
Clasificación de campo	9
Operador de ortofoto	8

Pues bien, como quiera que la admisión de la hoja de vida del clasificador de campo, Jairo Martínez, no solo ameritó el aumento de un punto en el ítem de recurso humano, sino que también debe acrecentar proporcionalmente el puntaje del incentivo del componente colombiano, procede la Sala a realizar la operación correspondiente, ajustándose naturalmente a las reglas de calificación previstas en el pliego de condiciones, para cuyo propósito ha de tener en cuenta lo siguiente:

La oferta que presentó el mayor número de personal colombiano fue la de la unión temporal Cartografía IGAC 2005, incluyendo en su propuesta un total de 61 nacionales, -aspecto sobre el cual no fue formulado reparo alguno por el recurrente-. Por esta razón su puntaje en este ítem fue de 10 puntos.

De ahí para abajo, las ofertas debían ser calificadas de forma inversamente proporcional, atendiendo, según se analiza en el resultado de las operaciones matemáticas, a la formulación de una regla de tres simple.

En efecto, la propuesta que la siguió en número de personal colombiano presentado fue la de la unión temporal Cartografía Básica Colombia, sobre la cual ha girado en su inmensa mayoría el presente debate. El número de colombianos presentados por este proponente ascendió a 60, lo que le



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

mereció un puntaje de 9,83. Sin embargo, con referencia a este aspecto, la Sala no puede pasar por alto que en acápites anteriores se analizó la cuestión atinente a la efectiva acreditación de la experiencia del personal ofrecido por aquella, oportunidad en la cual se estimó que tres de los operadores de restitución no podrían ser tenidos en cuenta por no haber demostrado la experiencia mínima requerida para el ejercicio de esa labor, todos los cuales eran de nacionalidad colombiana.

Este aspecto, sin duda, tiene directa incidencia en la calificación del Incentivo de Componente Humano correspondiente a la unión temporal Cartografía Básica Colombia, como quiera de los 60 colombianos incluidos en su oferta, conforme ha quedado explicado, solo resultaron admisibles 57 hojas de vida. De manera que la calificación debe efectuarse sobre un número total de 57 nacionales.

Así las cosas, el puntaje asignado a la unión temporal Cartografía Básica Colombia por el Incentivo de Componente Humano corresponderá a 9,34.

Finalmente, en lo que concierne al proponente demandante se observa que el puntaje otorgado por este factor se asignó sobre la base de 40 personas colombianas incluidas en su propuesta, por lo que obtuvo 6,56 puntos.

No obstante como quiera que la hoja de vida del clasificador de campo, Jairo Martínez Rodríguez, de nacionalidad colombiana, debió ser admitida, esta circunstancia aumenta a 41 el número de colombianos incluidos en la oferta del proponente demandante, razón por la cual el puntaje que en realidad le corresponde al factor de Incentivo de Componente Humano es de 6,72.

### **Conclusión.**

Las consideraciones que anteceden, sin lugar a dudas, conducen a una variación en la calificación otorgada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi dentro de la Licitación No. 04 de 2005, correspondiente al Lote 2, tanto a la unión temporal Cartografía Básica Colombia como a la Unión temporal



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

demandante Environmental – Stereocarto, que se refleja en el siguiente cuadro:

Oferente	Experiencia y cumplimiento (Hasta 20 puntos)	Recurso Humano (hasta 20 puntos)	Recurso Técnico (Hasta 20 puntos)	Precio (Hasta 30 puntos)	Incentivo componente colombiano (hasta 10 puntos)	Puntaje total
Unión temporal Cartografía Básica Colombia	<u>5,99</u>	<u>14,42</u>	20	28,45	<u>9,34</u>	<u>78,21</u>
Unión Temporal Environmental Stereocarto	2,81	<u>19,96</u>	17,5	30	<u>6,72</u>	<u>76,99</u>

Empero, como se observa claramente, la variación en la calificación de los oferentes, obtenida como producto de todas las consideraciones en que se soporta esta decisión, no tuvo la virtualidad de situar a la unión temporal demandante en el primer orden de elegibilidad, pues dicho lugar lo habría de seguir ocupando la que, en efecto, resultó ser la adjudicataria del lote 2 de la Licitación No. 04 de 2005, Unión temporal Cartografía Básica Colombia.

Todo cuanto acontece resulta suficiente para concluir que no se desvirtuó la legalidad del acto de adjudicación de la Licitación No. 04 de 2005, correspondiente al Lote 2 proferida el 17 y 21 de noviembre de 2005 por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, cuestión que impone desestimar los argumentos del recurso de apelación interpuesto por el demandante y confirmar la sentencia proferida el 3 de diciembre de 2009 dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B.

#### **4. condena en costas.**

Habida cuenta que para el momento en que se dicta este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y, en el *sub lite*, ninguna actuó de esa forma, en el presente asunto no habrá lugar a imponerlas.



Expediente: 38.573  
Actor: Unión temporal ENVIRONMENTAL - STEREOCARTO  
Demandado: IGAC  
Referencia: Acción Contractual

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

### **FALLA**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la sentencia proferida el 3 de diciembre de 2009 dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B, de conformidad con las razones que anteceden

**SEGUNDO.-** Sin condena en costas.

**TERCERO.-** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**