

RÉGIMEN JURÍDICO DE PROCESO DE CONTRATACIÓN – Aplicación del EGCAP en atención a la entidad contratante – Modalidad de selección – Ley 1150 de 2007 artículo 2 numeral 2

En el presente asunto, el proceso de selección abreviada No. 0009014091 de 2021 fue regido por las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP), teniendo en cuenta la naturaleza de la entidad contratante (Distrito de Medellín), de conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993. Además, dicho procedimiento se llevó a cabo con el objetivo de suscribir un contrato para el desarrollo de acciones para la promoción de derechos y prevención de su vulneración de los niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años¹⁹ (por la naturaleza de la entidad contratante) y la escogencia del contratista se sujetó a la señalada modalidad, según lo establecido en el literal h, numeral 2° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Asimismo, dado que el procedimiento inició en 2021, le son aplicables las disposiciones del EGCAP junto con sus modificaciones.

De acuerdo con la naturaleza de la entidad demandada, su régimen sustantivo, así como los preceptos que justificaron los documentos precontractuales, se concluye que la decisión de adjudicación refleja la manifestación unilateral de la voluntad de la administración y constituyó un acto administrativo precontractual que se encuentra sometido a las normas de derecho público.

PRINCIPIO DE SELECCIÓN OBJETIVA – Ley 1150 de 2007 artículo 5 numeral 1

[...] el artículo 5, numeral 1 de la Ley 1150 de 2007 establece que la selección del contratista es objetiva cuando “se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”. Para tal finalidad, la norma prevé que los factores de escogencia y calificación deben tener en cuenta, entre otros aspectos, que “las condiciones de experiencia (...) de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección”. Asimismo, el párrafo primero (modificado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018) de la misma normativa dispone que la ausencia de aspectos y/o documentos referentes a la propuesta pueden ser subsanados hasta el traslado del informe de evaluación, so pena del rechazo de la oferta.

ELEMENTOS DE LAS PROPUESTAS – Clasificación – Requisitos subsanables – Requisitos ponderables – SUBSANACIÓN -

En relación con la subsanabilidad de la oferta, esta Sala de decisión ha destacado que los elementos de la propuesta se categorizan entre: (i) los que no son necesarios para la comparación y cuya prueba puede enmendarse hasta antes del vencimiento del término de traslado del informe de evaluación y (ii) aquellos que se requieren para la evaluación de los ofrecimientos y que otorgan puntaje para determinar el orden de elegibilidad de los proponentes, los cuales no se pueden corregir.

Así, frente a la subsanación de las ofertas, se ha sostenido que dicha acción entraña la necesidad de que el oferente satisfaga la deficiencia evidenciada por la entidad contratante y ponga su oferta en condiciones de ser evaluada y puntuada, lo que se ha interpretado como el ejercicio de “*corregir aquellos [aspectos] que sean enmendables (que no afecten la asignación de puntaje), dentro del límite temporal máximo del traslado del informe de evaluación*”.

[...] Aunque se detallaron actividades relacionadas con el acompañamiento familiar y la realización de sesiones comunitarias, no se observa que las mismas se hayan enfocado en la población solicitada por el Distrito de Medellín. Ello tampoco se deriva del acta de liquidación bilateral suscrita por las partes, en la cual se realizó un “resumen financiero” del contrato y una relación de los rubros por reintegrar, pero sin indicar el alcance específico de las labores desplegadas.

Así, de estos instrumentos allegados inicialmente con la propuesta, no es posible constatar el desarrollo de acciones con la población objetiva referida en el pliego de condiciones, ni tampoco se acompañaron dichos archivos con certificaciones provenientes por las entidades contratantes, tal como lo exigía el pliego de condiciones del proceso de selección abreviada No. 0009014091 de 20214.

[...] Sala constata que, a pesar de que Corpallanos intentó subsanar la deficiencia de su propuesta, no logró probar el requisito habilitante de experiencia de la manera exigida en el pliego de condiciones, es

decir, a través de la certificación del desarrollo de actividades provenientes de las entidades contratantes en los negocios referidos [...].



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

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., once (11) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho (precontractual)

Temas: NULIDAD DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN – El oferente que la pretenda debe demostrar las irregularidades alegadas y su incidencia en la decisión que puso fin al proceso de escogencia del contratista. / EXIGENCIAS DEL PLIEGO DE CONDICIONES – Las reglas previstas en el pliego de condiciones son de obligatorio cumplimiento para los proponentes y se deben analizar en concordancia con el negocio jurídico que se pretende celebrar. / ACREDITACIÓN DE LOS REQUISITOS HABILITANTES – La acreditación de la experiencia según lo previsto por la entidad contratante era indispensable para que la propuesta fuera puntuada. / SUBSANACIÓN DE LA PROPUESTA – Es procedente frente a aquellos elementos que no son necesarios para la comparación de las ofertas. A pesar de otorgarse dicha oportunidad, la demandante no demostró que su experiencia correspondiese con lo solicitado por la contratante. / CONDENA EN COSTAS – Su imposición es procedente frente a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación. / AGENCIAS EN DERECHO – Su fijación se establece según los parámetros y montos establecidos en el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016.

1. La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia del 8 de noviembre de 2024, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

2. La Corporación Agroempresarial de los Llanos (*en adelante, Corpallanos, la demandante u oferente*) controvertió la legalidad de la Resolución SSS 202150041092 del 23 de abril de 2021, por medio de la cual el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín (*en lo sucesivo, también demandado o entidad contratante*) adjudicó a la Corporación Educativa Combos Comunidades Educativas de Base, el contrato a que se refiere el proceso de selección abreviada No. 0009014091 de 2021, que se adelantó con el objeto de desarrollar acciones para la promoción de derechos y prevención de vulneración de niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años. Según el demandante, su propuesta debió ser evaluada porque cumplió con todos los requisitos habilitantes, y correspondió ser seleccionada porque ofertó el menor precio.

ANTECEDENTES

La demanda

3. El 28 de julio de 2021, Corpallanos, a través de apoderado judicial, presentó demanda en contra de Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Innovación y la Corporación Educativa Combos Comunidades Educativas de Base¹, con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución SSS 202150041092 del 23 de abril de 2021. Como consecuencia, solicitó la nulidad del contrato No. 4600090243 y el restablecimiento de su derecho correspondiente al pago de la utilidad esperada, que estimó en el 8.41% del valor de su oferta.

4. Las pretensiones de la demanda corresponden a las siguientes (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

“Primera: Que se decrete la nulidad de la Resolución No. SSS 202150041092 de 23 de abril de 2021, dentro del proceso de selección abreviada No. 0009014091 de 2021, por medio de la cual el Municipio de Medellín adjudicó al oferente Corporación Educativa ‘Combos’ Comunidades Educativas de Base, por pérdida de oportunidad y por haberse vulnerado los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad, lo cual conlleva la violación de las normas de rango supra legal, así como las disposiciones jurídicas que integran el Estatuto de la Contratación Estatal.

Segunda: Que como consecuencia de lo anterior, se declare la nulidad absoluta del Contrato No. 4600090243 de 03 de mayo de 2021 entre el Municipio de Medellín y la Corporación Educativa “Combos” Comunidades Educativas de Base”, por haberse omitido el cumplimiento de los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad en el proceso De Proceso De Selección Abreviada No. 0009014091 De 2021, lo cual conlleva la violación de las normas de rango supra legal, así como las disposiciones jurídicas que integran el Estatuto de la Contratación Estatal.

Tercera: Como consecuencia de las anteriores declaraciones, se restablezcan los perjuicios económicos ocasionados a la sociedad aquí demandante por concepto de pérdida de oportunidad la suma de cuatrocientos cincuenta millones de pesos (\$450.000.000) equivalente al 8.41% del valor de la propuesta presentada.

Cuarta: Que el valor total del anterior acápite se actualice desde la fecha de la presentación de la propuesta y sobre el monto histórico actualizado de acuerdo a los índices de precios al consumidor (IPC), certificados por el DANE y la jurisprudencia que al respecto ha sentado el H. Consejo de Estado y hasta la fecha de terminación del proceso, se liquiden los intereses a la tasa del uno (1) % mensual que equivale al doble del interés legal civil, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4, numeral 8, inciso 2 de la Ley 80 de 1993 y el Decreto Reglamentario 679 de 28 de marzo de 1994.

Quinta: Que se reconozca a favor del aquí demandante, la experiencia acreditada por la correcta ejecución del contrato, con el fin de ser incluida en el registro único de proponentes RUP, tal como en efecto habría ocurrido de haberse adjudicado el contrato si se hubiesen respetado los conductos legales. (...)”².

5. Como fundamentos fácticos, en síntesis, se mencionaron los siguientes:
6. El 23 de marzo de 2021, Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación abrió el proceso de selección abreviada No. 0009014091 de 2021, cuyo objeto consistió en *“desarrollar acciones para la promoción de derechos y prevención de las vulneraciones de los niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años, sus familias y actores corresponsables”*.
7. De conformidad con el pliego de condiciones, los interesados debían acreditar experiencia en esa materia con hasta 4 contratos que tuvieran como objeto, o

¹ El Tribunal a quo, por medio de auto del 21 de octubre de 2021, inadmitió la demanda y ordenó a la parte actora aportar copia de la constancia de agotamiento del requisito de conciliación prejudicial en contra de la Corporación Educativa “Combos” Comunidades Educativas de Base. Sin embargo, la demandante no subsanó ese aspecto, por lo que mediante auto del 16 de mayo de 2022 se *“excluyó”* del proceso a dicha adjudicataria como integrante de la parte demandada.

² Folio 8 del escrito de demanda, enlace del expediente digital visible en el índice 2 de Samai de segunda instancia, documento denominado *“003 Demanda”*.



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

incluyeran en su alcance efectivamente realizado, *“el desarrollo de acciones de promoción de derechos y prevención de su vulneración con niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años, los cuales deben desarrollarse en el ámbito comunitario (que no sean procesos de educación formal)”*.

8. El Distrito de Medellín respondió a las observaciones de los interesados, oportunidad en la que indicó que la experiencia solicitada incluía acreditar contratos con procesos de acompañamiento de comunidades, siempre que involucrasen a la población etaria señalada.
9. Al proceso de selección concurrieron cinco proponentes, que correspondieron a: (i) Corporación Educativa Combos, Comunidades Educativas de Base; (ii) Presencia Colombo Suiza; (iii) Corporación Infancia y Desarrollo –La CID; (iv) ONG La Red; y (v) Corporación Agroempresarial de los Llanos, quienes allegaron propuestas con el objetivo de ser seleccionados para la ejecución del negocio.
10. Con su oferta, el demandante aportó tres contratos como experiencia entre ellos, los celebrados con el Departamento de Prosperidad Social -DPS³ y con Fiduciaria Bogotá⁴, cuyos objetos fueron -respectivamente- la operación de la “Red Unidos” y de la “Red Juntos”.
11. El 14 de abril de 2021, el Distrito de Medellín publicó el informe preliminar de evaluación. Sobre la propuesta presentada por Corpallanos, consideró que no cumplía con la experiencia exigida en el pliego de condiciones, porque los contratos aportados que fueron ejecutados en el marco de la estrategia de las redes “Unidos” y “Juntos” no cumplían con lo solicitado en el pliego de condiciones, por lo que debía subsanar dicho requisito habilitante.
12. El 19 de abril de 2021, el proponente referido allegó documento de subsanación de su propuesta, en el que indicó que los contratos aportados con su oferta *“junto con sus lineamientos”* incluían en sus *“actividades, componentes y obligaciones”* especialmente *“atención de niños, niñas y adolescentes”*. Al respecto, indicó que en dichos negocios jurídicos se desarrollaron programas para la salida de la pobreza de las familias colombianas que implicaban recolectar información respecto de embarazo en adolescentes, consumo de sustancias psicoactivas, maltrato infantil, violencia intrafamiliar y abuso sexual. Con dichas acciones, consideró que su oferta satisfacía el requisito de experiencia habilitante.
13. La entidad contratante expidió el informe de evaluación definitivo del 22 de abril de 2021, en el que indicó que el oferente no subsanó el requisito de experiencia porque el contrato No. 136 de 2011, celebrado con el DPS, aportado para tal fin tuvo como objeto *“ejecutar un plan de trabajo con cinco ejes (acompañamiento familiar y comunitario, formación y capacitación, gestión de oferta y acceso preferente a programas y servicios del Estado, fortalecimiento institucional y SGI de tal forma que el contrato indicado se enfocó exclusivamente en el tema de acompañamiento a las familias”*. A su juicio, este aspecto no demostraba la ejecución de actividades específicas con niños, niñas y adolescentes entre los 6 y 17 años.

³ Contrato 136 de 2011.

⁴ Contrato M-0034/11.



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

14. Con lo anterior, la entidad rechazó la propuesta de Corpallanos y adjudicó el contrato a la Corporación Educativa Combos Comunidades Educativas de Base.
15. Sobre el rechazo de la propuesta, se indicó que la entidad contratante interpretó de forma “*subjetiva*” el pliego de condiciones y desconoció que el demandante acreditó el requisito habilitante de experiencia, por lo que la Resolución SSS 202150041092 del 23 de abril de 2021, que adjudicó el proceso de selección abreviada No. 0009014091 de 2021 a la Corporación Educativa Combos Comunidades Educativas de Base, debe ser declarada nula por vulneración del principio de selección objetiva y haber incurrido en falsa motivación.

Fundamentos de derecho y concepto de violación

16. La parte demandante invocó el artículo 138⁵ de la Ley 1437 de 2011, por considerar que la Resolución SSS 202150041092 del 23 de abril de 2021 vulneró el principio de selección objetiva y su derecho a ser adjudicataria del contrato.
17. Según Corpallanos, la entidad demandada infringió las directrices establecidas en el pliego de condiciones para acreditar el requisito habilitante de experiencia y se refirió a la vulneración de los artículos 1618⁶, 1621⁷ y 1624⁸ del Código Civil. También indicó que se desconoció el orden de elegibilidad de los proponentes, porque su oferta debió recibir el puntaje más alto y alegó la falsa motivación porque se desconocieron los hechos probados durante el procedimiento de selección. Por último, adujo que el Distrito incurrió en culpa *in contrahendo*, debido a que la entidad impidió que el contrato se suscribiera con quien aportó la mejor oferta.

Contestación de la demanda

18. El Distrito de Medellín se opuso a las pretensiones con fundamento en que no se desvirtuó la presunción de legalidad del acto administrativo de adjudicación. Como sustento, alegó que: (i) los contratos aportados por Corpallanos con su oferta tenían como objeto y alcance el desarrollo de actividades de acompañamiento familiar y acceso preferente a la oferta social pública en áreas de salud, educación, trabajo y vivienda (en el marco de la estrategia Red Unidos); sin embargo, no daban cuenta de una intervención directa con niños, niñas y adolescentes; (ii) las especificaciones técnicas publicadas por la entidad contratante detallaron que el objetivo del negocio era la promoción de derechos y prevención de vulneraciones de la niñez, por lo que la experiencia debía ser específica respecto del objeto del negocio; (iii) la entidad estableció los requisitos del pliego de condiciones con apego a lo dispuesto en las

⁵ Ley 1437 de 2011. Artículo 138. “Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior”.

⁶ Código Civil. Artículo 1618. “Prevalencia de la intención. Conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras”.

⁷ Ibid. Artículo 1621. “Interpretación de la naturaleza del contrato. En aquellos casos en que no apareciere voluntad contraria, deberá estarse a la interpretación que mejor cuadre con la naturaleza del contrato”.

⁸ Ibid. Artículo 1624. “Interpretación a favor del deudor o pudiendo aplicarse ninguna de las reglas precedentes de interpretación, se interpretarán las cláusulas ambiguas a favor del deudor.

Pero las cláusulas ambiguas que hayan sido extendidas o dictadas por una de las partes, sea acreedora o deudora, se interpretarán contra ella, siempre que la ambigüedad provenga de la falta de una explicación que haya debido darse por ella”.



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

normas de contratación pública (EGCAP); y (iv) no se configuró una falsa motivación, porque el acto de adjudicación fue proferido según el análisis de los documentos aportados por el proponente y se ajustó a la realidad acreditada en el proceso de selección.

19. Con fundamento en lo esbozado anteriormente, la entidad planteó las excepciones que denominó (i) “*ausencia de violación de normas constitucionales y legales*”, (ii) “*inexistencia de causales de nulidad*”; y “*declaración de oficio de excepciones no alegadas que resulten demostradas en el proceso*”.

Sentencia de primera instancia

20. El Tribunal Administrativo de Antioquia –Sala Primera de Decisión, mediante sentencia del 8 de noviembre de 2024, negó las pretensiones de la demanda.
21. Sobre el caso concreto, consideró que el análisis efectuado por la entidad contratante se ajustó a la realidad fáctica evidenciada y a las normas aplicables en el proceso de selección abreviada No. 0009014091 de 2021, debido a que Corpallanos pretendió acreditar la experiencia exigida en el pliego de condiciones a partir de contratos en los que se desarrollaron programas de acompañamiento familiar y comunitario, y no en la protección de los derechos y prevención de vulneraciones los niños, niñas y adolescentes. Añadió que dicho aspecto fue enfatizado en la respuesta a las observaciones formuladas frente a los pliegos de condiciones, por lo que los proponentes conocían los requisitos habilitantes aplicables al proceso. Bajo ese contexto, concluyó que no se desvirtuó la presunción de legalidad del acto de adjudicación demandada.
22. Por último, condenó en costas al demandante porque se negaron las pretensiones de la demanda, y fijó las agencias en derecho en el 3% del valor de lo pedido⁹.

El recurso de apelación

23. Corpallanos expresó su inconformidad frente a lo afirmado en la sentencia de primera instancia sobre la ausencia de acreditación del requisito de experiencia. Al respecto, indicó que el Tribunal no tuvo en cuenta que el pliego de condiciones permitía que los contratos que se allegasen para cumplir con dicha exigencia tuviesen por objeto, o *incluyesen en su alcance efectivamente realizado*, el desarrollo de acciones de promoción de derechos y prevención de su vulneración con niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años, en el ámbito comunitario (que no sean procesos de educación formal).
24. Bajo ese presupuesto, el recurrente consideró que los contratos aportados en su propuesta, especialmente, los dos que no fueron tenidos en cuenta por el Distrito de Medellín¹⁰, contemplaban la realización de acciones directas con la población objetivo, debido a que su objeto consistió en la intervención de la comunidad a la luz de los lineamientos incluidos en el “*documento técnico de guía para la ejecución*”

⁹ Sobre este aspecto el magistrado John Jairo Alzate López presentó salvamento parcial de voto, por considerar que no se demostró la causación de agencias en derecho, ni la conducta reprochable por parte del apoderado de Corpallanos.

¹⁰ A saber, los contratos: No. 136 de 2011 suscrito con el DPS y No. 0034 de 2011 celebrado con la Fiduciaria Bogotá.



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

del programa Unidos”, que incluyó la atención de niños, niñas y adolescentes. Así las cosas, concluyó que el ejercicio hermenéutico realizado en el fallo cuestionado echó de menos el alcance de los negocios jurídicos ejecutados por el proponente, con lo cual se hubiera esclarecido que la oferta cumplió con el requisito de experiencia exigido en el pliego de condiciones.

25. Por último, disputó la condena en costas en primera instancia. Sobre el asunto, citó “los argumentos esbozados por el salvamento de voto”, en el que se indicó que la decisión debió tener en cuenta dos aspectos: (i) objetivo (resultado del proceso) y (ii) valorativo (análisis de la conducta de las partes); por ende, únicamente ante la carencia de fundamento legal de la demanda procede la condena en costas en contra del actor. Además, el recurrente indicó que no se comprobó que las costas efectivamente se causaron. A su vez, refirió su inconformidad con la fijación de las agencias en derecho en el 3% del valor de las pretensiones negadas, sin sustentar su cuestionamiento sobre este último aspecto en particular.

Trámite relevante en segunda instancia

26. El Despacho sustanciador, a través de auto del 4 de abril de 2025¹¹, advirtió una irregularidad presentada en primera instancia, debido a que el Tribunal *a quo* no integró el contradictorio con la Corporación Educativa Combos Comunidades Educativas de Base (adjudicataria en el proceso de selección abreviada No. 0009014091 de 2021), dado que ésta debió conformar el litisconsorcio necesario por pasiva, por el interés que le asiste como contratista en defender la legalidad del negocio jurídico. Por este motivo, se ordenó poner en su conocimiento la situación evidenciada y se le concedió el término de 3 días para que manifestara lo que considerara pertinente. El periodo otorgado transcurrió sin pronunciamiento de la adjudicataria, por lo que se declaró saneado el proceso mediante providencia del 29 de mayo de 2025¹². En esa oportunidad también se admitió el recurso de apelación¹³.
27. Las partes y el Ministerio Público no se pronunciaron en esta instancia¹⁴.

CONSIDERACIONES

28. Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado (en especial, al haberse superado y declarado saneada la irregularidad atinente a la vinculación de la Corporación Educativa Combos Comunidades Educativas de Base), y al evidenciarse el cumplimiento de los presupuestos procesales: jurisdicción, competencia, oportunidad de la demanda, legitimación en

¹¹ Índice 12 de Samai de segunda instancia.

¹² En síntesis, se destaca que, en providencia del 4 de abril de 2025, se ordenó poner en conocimiento de la Corporación Educativa Combos Comunidades Educativas de Base, a través de sus correos electrónicos, la irregularidad evidenciada en la integración del litisconsorcio necesario por pasiva, del cual debió hacer parte por ser la adjudicataria del contrato N° 4600090243 de 2021 y, por ello, contratista. También se le otorgó el término legal de 3 días para que se pronunciara sobre el asunto, el cual corrió entre el 10 y el 14 de abril del presente año sin ninguna manifestación de su parte; por esta razón, a través de auto del 29 de mayo, se declaró -en los términos del artículo 137 del CGP- saneado el proceso y el 25 de junio de 2025 ingresó al despacho sustanciador para elaborar proyecto de sentencia, el cual fue entregado a los demás despachos de la Subsección el 30 de julio siguiente.

¹³ Índice 19 *ibid*.

¹⁴ El proceso ingresó al despacho para fallo el 25 de junio de 2025 (Índice 29 *ibid*).



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

la causa por activa y por pasiva, el agotamiento de la conciliación extrajudicial y verificados los requisitos de la demanda en forma, la Subsección procede a decidir la segunda instancia de la presente *litis*¹⁵.

29. Con ese propósito, se abordarán los asuntos en discusión, bajo el siguiente orden metodológico: (i) el objeto del recurso de apelación y los problemas jurídicos para resolver la controversia; (ii) el régimen jurídico aplicable y la naturaleza de la decisión que adjudicó el negocio; (iii) el análisis de los cargos de apelación formulados en contra de la sentencia de primer grado; (iv) las conclusiones; y (v) la condena en costas.

El objeto del recurso de apelación interpuesto y los problemas jurídicos para resolver la controversia

30. En vista del contexto identificado, a efectos de resolver el recurso de apelación, a la Sala le corresponde pronunciarse sobre los reparos específicos presentados en contra de la sentencia de primer grado, los cuales, por regla general, establecen la competencia del *ad quem* para ventilar la controversia, salvo situaciones que se deban auscultar y definir de manera oficiosa, en virtud de lo establecido en el artículo 328 del Código General del Proceso (CGP).
31. De ese modo, el debate central en esta instancia se ubica, en punto de la argumentación en contra de lo considerado por el Tribunal, sobre los siguientes ítems: (i) el análisis de la prueba (certificaciones) aportadas por Corpallanos para acreditar el requisito de experiencia y (ii) la procedencia de la condena en costas en primera instancia. Por su parte, no hay lugar a pronunciarse sobre el monto de las agencias en derecho fijado por el *a quo*, porque dicho cuestionamiento no es procedente a través del recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia¹⁶ y, en todo caso, dicha inconformidad no fue sustentada¹⁷.
32. Así, con base en el escrito de impugnación, los problemas jurídicos concretos que se deben resolver en esta instancia son: (i) ¿erró el Tribunal al considerar que los

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 6 de abril de 2018, expediente 46.005, C.P. Danilo Rojas Betancourth, a cuyo tenor: “*si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general (...) desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada*”.

¹⁶ CGP, artículo 366. “(...) 5. La liquidación de las expensas y el monto de las agencias en derecho solo podrán controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas. La apelación se concederá en el efecto diferido, pero si no existiere actuación pendiente, se concederá en el *suspensivo*” (énfasis agregado). Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencias del 25 de octubre de 2024 (exp. 71.484) del 2 de julio de 2021 (exp. 65.018) y del 8 de octubre de 2021 (exp. 66.114). Igualmente, de esta Subsección la sentencia del 5 de mayo de 2025 (exp. 71.586), en la que se indicó: “... *el motivo de disenso antes mencionado no es pasible de ser estudiado en esta providencia, toda vez que lo impugnado, en los términos planteados por el demandante, no recae sobre la imposición de la condena en costas, sino sobre el monto de las expensas y/o agencias en derecho, lo cual solo sería cuestionable mediante el recurso de reposición y/o apelación en contra del auto que aprueba la liquidación de las costas, de conformidad con lo consignado en el artículo 366-5 del CGP*”.

¹⁷ El magistrado ponente estima que el criterio de la imposibilidad de cuestionar el monto de las costas con el recurso de apelación contra la sentencia, se debería referir -en concreto- a los casos en los que el importe de las agencias no se establece en la respectiva sentencia, sino que se determina después, por medio del auto que aprueba la liquidación de las costas; escenario en que resulta lógico que deban activarse los recursos de reposición y apelación exclusivamente frente al mencionado auto. Sin embargo, también reconoce que no es una interpretación pacífica, por lo que -hasta tanto no se unifique la subregla- acogerá la actual posición mayoritaria de la Subsección.



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

certificados aportados por la demandante no acreditaban el desarrollo de actividades de protección de los derechos y prevención de vulneraciones los niños, niñas y adolescentes y, por ende, se debió declarar la nulidad de la Resolución SSS 202150041092 de 23 de abril de 2021? y (ii) ¿desacertó el a quo al imponer la condena en costas en primera instancia en contra de Corpallanos, en atención a un criterio objetivo, por haberse negado las pretensiones de la demanda?

El régimen jurídico aplicable a la licitación pública y la naturaleza del acto de adjudicación

33. Previo a abordar el análisis del caso en concreto, resulta necesario realizar algunas precisiones en relación con la normativa aplicable al proceso de selección objeto de discusión. Concretamente, se debe establecer la naturaleza jurídica de la Resolución SSS 202150041092 de 2021, con el fin de abordar la controversia y resolver los cargos planteados en la apelación.
34. En el presente asunto, el proceso de selección abreviada No. 0009014091 de 2021 fue regido por las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP), teniendo en cuenta la naturaleza de la entidad contratante (Distrito de Medellín), de conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993¹⁸. Además, dicho procedimiento se llevó a cabo con el objetivo de suscribir un contrato para el desarrollo de acciones para la promoción de derechos y prevención de su vulneración de los niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años¹⁹ (por la naturaleza de la entidad contratante) y la escogencia del contratista se sujetó a la señalada modalidad, según lo establecido en el literal h, numeral 2° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007²⁰. Asimismo, dado que el procedimiento inició en 2021, le son aplicables las disposiciones del EGCAP junto con sus modificaciones²¹.

¹⁸ Ley 80 de 1993. “Artículo 1. Del objeto. La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales”.

“Artículo 2. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos. 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”.

¹⁹ Artículo 32. “De los contratos estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad (...)”.

²⁰ Artículo 2. “Modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

2. Selección abreviada. La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual. (...) Serán causales de selección abreviada las siguientes: (...)

h) Los contratos de las entidades, a cuyo cargo se encuentre la ejecución de los programas de protección de personas amenazadas, programas de desmovilización y reincorporación a la vida civil de personas y grupos al margen de la ley, incluida la atención de los respectivos grupos familiares, programas de atención a población desplazada por la violencia, programas de protección de derechos humanos de grupos de personas habitantes de la calle, niños y niñas o jóvenes involucrados en grupos juveniles que hayan incurrido en conductas contra el patrimonio económico y sostengan enfrentamientos violentos de diferente tipo, y población en alto grado de vulnerabilidad con reconocido estado de exclusión que requieran capacitación, resocialización y preparación para el trabajo, incluidos los contratos fiduciarios que demanden”.

²¹ Entre otras: Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Ley 1882 de 2018 y el Decreto 1082 de 2015.



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

35. De acuerdo con la naturaleza de la entidad demandada, su régimen sustantivo, así como los preceptos que justificaron los documentos precontractuales, se concluye que la decisión de adjudicación refleja la manifestación unilateral de la voluntad de la administración y constituyó un acto administrativo precontractual que se encuentra sometido a las normas de derecho público.

Análisis de los motivos de inconformidad frente a la valoración del requisito habilitante de experiencia

36. Con el fin de resolver el cargo de la apelación relacionado con la falta de estudio de las certificaciones aportadas por Corpallanos para acreditar la experiencia, la Sala pone de presente que el recurrente insistió en haber acreditado el cumplimiento del requisito habilitante exigido en el pliego de condiciones, con fundamento en los documentos aportados junto con su propuesta y escrito de subsanación. En vista de lo anterior, en esta instancia, corresponde examinar si la conclusión a la que arribó el Tribunal *a quo* fue acertada, para lo cual cabe recapitular los siguientes antecedentes relevantes del procedimiento de selección:
37. El Distrito de Medellín adelantó el proceso de selección abreviada No. 0009014091 de 2021. En el pliego de condiciones²² se estableció que los proponentes debían demostrar como requisito habilitante de experiencia, la ejecución de hasta 4 contratos registrados en el RUP con el Código del Clasificador de Bienes y Servicios de las Naciones Unidas para estandarizar productos y servicios (UNSPSC) 93141500 (*Desarrollo y Servicios Sociales*), en los que su objeto o el alcance del mismo versara sobre el “*desarrollo de acciones de promoción de derechos y prevención de su vulneración con niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años, los cuales deben desarrollarse en el ámbito comunitario (que no sean procesos de educación formal)*”²³, lo cual tenía que acreditarse “*mediante certificaciones expedidas por el respectivo contratante, o cualquier otro documento contractual idóneo suscrito por funcionario competente*” que podía ser alguno de los siguientes documentos: (i) refrendación de experiencia por parte del contratante, (ii) acta de liquidación, (iii) acta de terminación, (iii) informes de supervisión o interventoría y (iv) acuerdos consorciales para acreditar el porcentaje de participación de cada integrante²⁴. Por último, se estableció que el valor ejecutado en los contratos debía ser igual o superior al 100% del presupuesto oficial estimado por la entidad contratante.
38. Con posterioridad, los interesados en presentar propuestas plantearon observaciones e inquietudes respecto del requisito habilitante de experiencia, los

²² Ibid. Archivo “12. Pliego definitivo de condiciones”, capítulo III, literal b, en el que se indicó: “*Experiencia. Para el presente proceso deberá acreditar contratos, ejecutados registrados en el RUP Clasificados en el siguiente Código del Clasificador de Bienes y Servicios de las Naciones Unidas para estandarizar productos y servicios (UNSPSC): Clases, Descripción, 93141500, Desarrollo y Servicios Sociales. Los contratos para acreditar experiencia deberán tener por objeto o incluir en su alcance efectivamente realizado, el desarrollo de acciones de promoción de derechos y prevención de su vulneración con niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años, los cuales deben desarrollarse en el ámbito comunitario (que no sean procesos de educación formal). Se considerará hábil el proponente que acredite hasta Cuatro (4) contratos, que cumplan con las condiciones anteriores, un valor ejecutado según lo reportado en el RUP, igual o superior al cien por ciento (100%) del presupuesto oficial expresado en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV)*”.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

cuales, junto con las respuestas de la entidad, se sintetizan de la siguiente manera en lo pertinente:

“Observación. Solicitamos respetuosamente definir la aceptación para acreditación de la experiencia de contratos cuyo objeto es el fortalecimiento a las familias y comunidades, entendiendo que hay una intervención para apoyar y fortalecer las familias más vulnerables del país, en donde su fin también es el de garantizar el disfrute pleno de derechos humanos de las familias y sus integrantes: niños, niñas y adolescentes, en su calidad de sujetos con derechos prevalentes.

Respuesta. La entidad se ratifica que los contratos para acreditar experiencia deberán tener por objeto o incluir en su alcance efectivamente realizado, el desarrollo de acciones de promoción de derechos y prevención de su vulneración con niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años, los cuales deben desarrollarse en el ámbito comunitario (que no sean procesos de educación formal). Por lo tanto, no pueden centrarse solamente en el fortalecimiento de familias y comunidades, sino, que deben ser claras las acciones directas con la población objeto de este contrato.

(...)

Observación. Con el fin de tener mayor pluralidad de oferentes se solicita a la entidad que se considerará (sic) hábil el proponente que acredite hasta diez (10) contratos que cumplan con las condiciones anteriores, un valor ejecutado según lo reportado en el RUP, igual o superior al cien por ciento (100%) del presupuesto (...) o se considerará (sic) hábil el proponente que acredite hasta cuatro contratos que cumplan con las condiciones anteriores, un valor ejecutado según lo reportado en el RUP, igual o superior al 50% del presupuesto (...).

Respuesta. La Entidad informa que no se accede a la solicitud y se ratifica en que la Experiencia General del Proponente es la siguiente: Para el presente proceso deberá acreditar contratos, ejecutados registrados en el RUP Clasificados en el siguiente Código del Clasificador de Bienes y Servicios de las Naciones Unidas para estandarizar productos y servicios (UNSPSC): Clases, Descripción, 93141500, Desarrollo y Servicios Sociales. Los contratos para acreditar experiencia deberán tener por objeto o incluir en su alcance efectivamente realizado, el desarrollo de acciones de promoción de derechos y prevención de su vulneración con niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años, los cuales deben desarrollarse en el ámbito comunitario (que no sean procesos de educación formal). Se considerará hábil el proponente que acredite hasta Cuatro (4) contratos, que cumplan con las condiciones anteriores, un valor ejecutado según lo reportado en el RUP, igual o superior al cien por ciento (100%) del presupuesto oficial expresado en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV).

(...)

Observación. Se solicita a la entidad incluir dentro del alcance del objeto efectivamente realizado (...) garantizar el apoyo integral e inclusión educativa a 6.661 estudiantes en condición de vulnerabilidad en los niveles de preescolar, básica primaria, básica secundaria, media.

Respuesta. La entidad informa que no se es (sic) de recibo su observación. El objeto que se encuentra en el Pliego de Condiciones y demás documentos del proceso está en coherencia con el desarrollo de las acciones a realizar. Las condiciones para evaluar la experiencia del proponente deben ajustarse a lo descrito en el Pliego Definitivo de Condiciones”²⁵.

39. Bajo los parámetros fijados por la entidad contratante, se allegaron las propuestas²⁶ de: (i) Corporación Educativa Combos Comunidades Educativas de Base; (ii) Corporación Presencia Colombo Suiza; (iii) Corporación Infancia y Desarrollo - CID; (iv) Fundación ONG La Red y (v) Corporación Agroempresarial de los Llanos – Corpallanos.

²⁵ Índice 15 de Samai de primera instancia, carpeta “documentos probatorios”, archivo “Respuesta al pliego definitivo de condiciones SA 0009014091 de 2021”.

²⁶ Las propuestas fueron aportadas al proceso, las cuales se encuentran en el índice 15 de Samai de primera instancia, carpeta “documentos probatorios”; carpeta “2. Propuestas del proceso de selección”.



40. De ese modo, la demandante presentó su oferta en la que aportó copia de los siguientes negocios ejecutados e inscritos en el RUP (índices 56, 2 y 69²⁷, todos ellos bajo el código UNSPC 93141500), así como de algunas certificaciones y documentos contractuales²⁸:

Contrato	Objeto	Alcance de actividades del negocio	Valor
No. 136 de 2011 Contratante: Agencia Nacional Para la superación de la Pobreza Extrema ²⁹	Ejecutar las acciones necesarias para la implementación de la red de protección social para la superación de la pobreza extrema - Unidos, en la microrregión 16, de acuerdo con las especificaciones determinadas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.	El documento suscrito por la coordinadora del grupo de gestión contractual de la Agencia Nacional Para la Superación de la Pobreza no certificó el alcance del objeto ni las actividades específicas.	\$13.903'336.285 (22.570,35 SMLMV)
No. M-0034 de 2011 Contratante: Fiduciaria Bogotá S.A. en desarrollo del encargo fiduciario con mandato sin representación no. 657/08 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – FIP (Acción Social – Red Juntos)	Ejecutar el componente de acompañamiento familiar y comunitario y actividades relacionadas con gestión de oferta en el marco de la gestión de los logros básicos de las familias de la Micro - Región 057 definida por JUNTOS – Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema.	Según certificación expedida por la supervisora de la Agencia Presidencial para la Acción Social se desarrollaron las siguientes actividades: (i) acompañamiento familiar y comunitario a las familias vinculadas a la red; (ii) integrar la oferta social alrededor de las familias; (iii) comprometer y movilizar actores sociales y privados para optimizar la inversión social privada; (iv) fortalecer las relaciones con los entes territoriales; (v) promover la acción social y la participación comunitaria; (vi) generar oportunidades de empleo, desarrollo y generación de ingresos de la población vinculada la Red Juntos; (vii) articular y/o ejecutar acciones que permitieran a los integrantes de las familias contar con todos sus documentos de identificación; (viii) articular y/o ejecutar talleres de formación para facilitar su vinculación a una ocupación remunerada y mejorar hábitos de vida saludable; (ix) articular y/o ejecutar procesos de educación y capacitación de promoción en salud, sexualidad y nutrición; (x) realizar acciones que propendan por la reconstrucción del tejido familiar; (xi) articular y/o ejecutar	\$1.153'668.000 (2.153,97 SMLMV)

²⁷ Ibidem. Carpeta “4. Corpallanos”. Archivo “RUP Corpallanos 08042021.pdf”.

²⁸ Ibidem. Archivo “Experiencia del proponente habilitante”.

²⁹ Según las consideraciones del contrato, que fue suscrito por el DPS, “el Artículo 18 del Decreto 4160 de 2011 estableció que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (...) suscribirá los contratos que requiera la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema hasta el 31 de diciembre de 2011, contratos que se entenderán subrogados a esta Agencia a partir del 1 de enero de 2012 la cual continuará con su ejecución en los mismos términos y condiciones”



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

		acciones que garanticen el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las familias; (xii) desarrollar labores comunitarias con las familias; (xiii) desarrollar acciones que permitan identificar las rutas apropiadas para resolver conflictos, fomentar valores y fortalecimiento de convivencia; (xiv) realizar sesiones lúdicas dirigidas a adultos mayores, adultos, niños, niñas y jóvenes para el fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana y ocio productivo; (xv) desarrollar acciones que generen cultura del ahorro e interés en el sistema financiero y (xvi) empoderar a las familias para la reconciliación y resolución pacífica de conflictos.	
1437 de 2017 Contratante: Departamento del Tolima	Intervención integral, orientada a la generación de factores de protección a niños, adolescentes, mujeres y adultos mayores y familias vulnerables, para el fortalecimiento de la unidad familiar, la convivencia y La Paz, en las comunas 7, 8, 11 y 12 del municipio de Ibagué.	En el acta de liquidación del negocio se consignó: <i>“las actividades objeto del contrato fueron ejecutadas dentro del plazo pactado”</i> . En el negocio se acordaron acciones en los siguientes componentes: (i) estrategias académicas para la previsión y erradicación del trabajo infantil; (ii) atención de niños, jóvenes y mujeres en pro de la prevención y erradicación del trabajo infantil, prevención de la violencia contra la mujer y prevención de la delincuencia juvenil; (iii) identificación de experiencias productivas exitosas de mujeres y jóvenes emprendedores; (iv) iniciativas artísticas y deportivas como herramientas de prevención en la vulneración de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes y la protección del adulto mayor; (v) atención al adulto mayor.	\$706'360.000 (904,15 SMLMV)

41. El Distrito de Medellín, mediante el informe del 14 de abril de 2021³⁰, publicó la evaluación preliminar de las ofertas, en la que consideró que Corpallanos no cumplió con el requisito de experiencia habilitante, porque los documentos aportados por el proponente no cumplían con las exigencias del pliego de condiciones, dado que no demostraban que en los contratos No. 136 de 2011 y No. M-0034 de 2011 se hubieran ejecutado *“Acciones directas con la población objeto de este contrato”*³¹. Por ende, conminó al proponente a allegar las certificaciones (prueba) que sirvieran para demostrar la experiencia exigida para participar en el proceso de selección, es decir, en los que se acreditara la ejecución de actividades para la protección de derechos y prevención de vulneraciones de niños, niñas y adolescentes mediante programas de educación no formal.

³⁰ Índice 15 de Samai de primera instancia, carpeta *“documentos probatorios”*; carpeta *“3. Informe de evaluación No. 1”*, archivo *“Informe de evaluación SA literal h 0009014091 de 2021.pdf”*.

³¹ *Ibidem*.



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

42. Corpallanos presentó escrito denominado “*subsanación NNA Medellín*” con el que pretendió subsanar su propuesta³² y en el que indicó que los contratos referidos en su oferta fueron ejecutados en el marco del programa Juntos (ahora Red Unidos), el cual, según sus documentos técnicos, tuvo como objetivo fomentar la salida de la pobreza de las familias colombianas, por lo que consideró que eran negocios idóneos para acreditar la experiencia habilitante, con fundamento en lo siguiente:

“En el documento técnico de guía para el acompañamiento familiar de Unidos se denota:

La aplicación de la Guía del Observador: Es una herramienta funcional de registro sistemático, metódico y ordenado que sirve para recoger información cualitativa relacionada con señales de riesgo social y/o alerta que tornan a las familias altamente vulnerables. La información a recolectar se enmarca en 5 problemáticas sociales: embarazo en adolescentes, consumo de sustancias psicoactivas, maltrato infantil, violencia intrafamiliar y abuso sexual. (...)

Como se aprecia la intervención que realiza la estrategia red unidos es integral, lo que incluye la atención a NNA en sus componentes entre los cuales se encuentra el acompañamiento familiar y comunitario, la gestión de oferta y el fortalecimiento interinstitucional en los que se abordan problemáticas como: reclutamiento a NNA por actores armados y bandas organizadas en la ciudad, el abuso sexual, el trabajo infantil, el embarazo adolescente, entre otras tal se cómo se evidencia en el manual operativo de la red unidos”³³.

43. Adicionalmente, el proponente indicó que la ejecución de contratos en el marco del programa de Red Unidos incluyó la atención de niños, niñas y adolescentes, y permite la obtención de resultados positivos para la comunidad en los siguientes componentes: (i) identificación de menores entre 0 y 7 años con registro civil y hasta los 18 años con tarjeta de identidad, (ii) acceso al sistema educativo y (iii) divulgación de métodos de planificación familiar entre adolescentes de ambos sexos.
44. No obstante, en el informe del 22 de abril de 2021, el Comité de Estructuración y Evaluación Contractual valoró nuevamente que los negocios en cuestión “*se centra[n] específicamente en el fortalecimiento de familias y comunidades, y no se evidencian acciones directas con la población objeto de este contrato*”. Enfatizó que una de las respuestas a las observaciones de los pliegos de condiciones fue que “*las acciones desarrolladas deben ser directamente con las niñas, niños y adolescentes*”, y que “*no pueden centrarse solamente en el fortalecimiento de familias y comunidades, sino, que deben ser claras las acciones directas con la población objeto de este contrato*”. Por tal motivo, concluyó, frente a la propuesta de Corpallanos, que “*las certificaciones presentadas como requisito habilitante no cumplen con lo solicitado en el pliego de condiciones*”³⁴.
45. Una vez reseñado el anterior trasegar del procedimiento contractual, conviene realizar una serie de precisiones en torno al contenido del principio de selección objetiva y los aspectos de la oferta que son pasibles de ser corregidos. Al respecto,

³² Índice 15 de Samai de primera instancia, carpeta “documentos probatorios”; carpeta “4. Subsanações propuestas de acuerdo al informe de evaluación”, archivo “Subsanación NNA Medellín”.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Índice 15 de Samai de primera instancia, carpeta “documentos probatorios”; carpeta “5. Respuesta a observaciones informe de evaluación”, archivo “Respuesta a observaciones al Informe SA Literal H 0009014091 de 2021 (1)”.



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

el artículo 5, numeral 1 de la Ley 1150 de 2007³⁵ establece que la selección del contratista es objetiva cuando “se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”. Para tal finalidad, la norma prevé que los factores de escogencia y calificación deben tener en cuenta, entre otros aspectos, que “las condiciones de experiencia (...) de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección”. Asimismo, el parágrafo primero (modificado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018)³⁶ de la misma normativa dispone que la ausencia de aspectos y/o documentos referentes a la propuesta pueden ser subsanados hasta el traslado del informe de evaluación, so pena del rechazo de la oferta.

46. En relación con la subsanabilidad de la oferta, esta Sala de decisión ha destacado³⁷ que los elementos de la propuesta se categorizan entre: (i) los que no son necesarios para la comparación y cuya prueba puede enmendarse hasta antes del vencimiento del término de traslado del informe de evaluación³⁸ y (ii) aquellos que se requieren para la evaluación de los ofrecimientos y que otorgan puntaje para determinar el orden de elegibilidad de los proponentes, los cuales no se pueden corregir.
47. Así, frente a la subsanación de las ofertas, se ha sostenido que dicha acción entraña la necesidad de que el oferente satisfaga la deficiencia evidenciada por la entidad contratante y ponga su oferta en condiciones de ser evaluada y puntuada, lo que se ha interpretado como el ejercicio de “corregir aquellos [aspectos] que sean enmendables (que no afecten la asignación de puntaje), dentro del límite temporal máximo del traslado del informe de evaluación”³⁹.

³⁵ “Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.

(...)

Parágrafo primero. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, deberán ser solicitados por las entidades estatales y deberán ser entregados por los proponentes hasta el término de traslado del informe de evaluación que corresponda a cada modalidad de selección, salvo lo dispuesto para el proceso de Mínima cuantía y para el proceso de selección a través del sistema de subasta. Serán rechazadas las ofertas de aquellos proponentes que no suministren la información y la documentación solicitada por la entidad estatal hasta el plazo anteriormente señalado.

Durante el término otorgado para subsanar las ofertas, los proponentes no podrán acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso”.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Vid. (i) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de octubre de 2018, exp. 57.597, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico y (ii) sentencia del 16 de junio de 2025, exp. 71.525. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

³⁸ Según la redacción de la Ley 1150 de 2007, artículo 5, parágrafo primero, con la modificación introducida por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018.

³⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de agosto de 2024, exp. 70.670. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

48. En el caso concreto, se encuentra que, a pesar de que el demandante aportó diversos documentos con los que pretendió acreditar la experiencia requerida para que su oferta fuera habilitada, no cumplió con dicha finalidad, por las razones que se proceden a explicar.
49. De la propuesta de Corpallanos y los documentos aportados para demostrar la experiencia exigida en el pliego de condiciones⁴⁰, se constata que, con el ofrecimiento del demandante, no se certificó que el alcance de los contratos que no fueron tenidos en cuenta por la entidad (136 y M-0034 de 2011) hubiera contemplado la ejecución de actividades de acuerdo con la exigencia establecida por la contratante, es decir, *“el desarrollo de acciones de promoción de derechos y prevención de su vulneración con niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años, los cuales deben desarrollarse en el ámbito comunitario (que no sean procesos de educación formal)”*⁴¹, dado que en ninguno de los archivos referidos consta el desarrollo de labores o *acciones directas* en ese sentido.
50. En cuanto a los negocios descritos, se encuentra que el objeto del contrato No. 136 de 2011 correspondió a: *“Ejecutar las acciones necesarias para la implementación de la red de protección social para la superación de la pobreza extrema - Unidos, en la microrregión 16, de acuerdo con las especificaciones determinadas por el [DPS]”*, epígrafe que no permite deducir que el enfoque específico de las actividades correspondiese al exigido por el Distrito de Medellín. Si bien se detallaron una serie de obligaciones específicas a cargo del operador social de la estrategia, en las mismas se hizo remisión al *“manual de operaciones del pliego de condiciones que hace parte integral de este documento”*, y las labores que sí quedaron detalladas en el clausulado consistieron en *“obligaciones administrativas y operativas”*, *“obligaciones técnicas de la implementación, formación y capacitación”*, acciones de *“acompañamiento familiar y comunitario”* (no enfocadas a la población etaria que aquí se estudia, sino a *“las familias en sus domicilios”* y a *“las comunidades en sus territorios”*), la *“gestión de la oferta y acceso preferente a programas y servicios del Estado”* (nuevamente, mencionando en general a las *familias beneficiarias* del programa), y sistemas de *“fortalecimiento institucional”*, *“información”* y *“gestión integral”* (correspondientes, nuevamente, a actividades de índole administrativa).
51. Asimismo, en el objeto del negocio M-0034 de 2011 se contempló: *“Ejecutar el componente de acompañamiento familiar, comunitario y actividades relacionadas con gestión de oferta en el marco de logros básicos de las familias de la micro región 057 definida por Juntos – Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema”*. En las obligaciones específicas del contratista, nuevamente se

⁴⁰ Se recuerda *“Pliego de condiciones. III. Requisitos habilitantes. B Experiencia. (...) Los contratos para acreditar experiencia deberán tener por objeto o incluir en su alcance efectivamente realizado, el desarrollo de acciones de promoción de derechos y prevención de su vulneración con niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años, los cuales deben desarrollarse en el ámbito comunitario (que no sean procesos de educación formal)”*.

⁴¹ La Sala destaca que estas actividades deben, igualmente, interpretarse a la luz de los demás documentos precontractuales, como lo son los estudios previos formulados por la entidad en el procedimiento. En dicho instrumento, se contempló como necesidad por satisfacer *“generar acciones sectoriales y territoriales que garanticen la protección integral y eviten la vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes”* y, entre las actividades previstas, se mencionó, entre otras, la realización de *“encuentros psicosociales con 5746 niñas, niños y adolescentes que participan en el proyecto”*, *“acompañamiento individual y/o grupos focales con niñas, niños y adolescentes que lo requieran”* o *“encuentros para la creación de muestras artísticas con las niñas, niños y adolescentes”*, labores que, a no dudarlo, implicaban que el proponente demostrara contar con experiencia en el desarrollo de actividades *directas* con sujetos de dicho grupo poblacional, conforme al objeto específico requerido.



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

hizo remisión al referido manual de operaciones, y se relacionaron labores de índole operativo relacionado con la vinculación y capacitación de cogestores sociales y aspectos logísticos para la operación de la estrategia. Aunque se detallaron actividades relacionadas con el acompañamiento familiar y la realización de sesiones comunitarias, no se observa que las mismas se hayan enfocado en la población solicitada por el Distrito de Medellín. Ello tampoco se deriva del acta de liquidación bilateral suscrita por las partes⁴², en la cual se realizó un “resumen financiero” del contrato y una relación de los rubros por reintegrar, pero sin indicar el alcance específico de las labores desplegadas.

52. Así, de estos instrumentos allegados inicialmente con la propuesta, no es posible constatar el desarrollo de acciones con la población objetiva referida en el pliego de condiciones, ni tampoco se acompañaron dichos archivos con certificaciones provenientes por las entidades contratantes⁴³, tal como lo exigía el pliego de condiciones del proceso de selección abreviada No. 0009014091 de 2021⁴⁴.
53. Adicionalmente, Corpallanos, junto con el escrito denominado “*Subsanación NNA Medellín*”⁴⁵, también aportó otros documentos con los que pretendió acreditar la experiencia exigida en el proceso de selección, frente a los cuales se advierte que no dan cuenta de las actividades ejecutadas en los contratos No. 136 de 2011 y No. M-0034 de 2011, ni tampoco hacen las veces de certificación sobre el alcance del objeto contractual. Bajo esta precisión, la Sala procede a examinar su contenido a continuación.
54. El primer anexo aportado fue el documento Conpes 102 de 2006⁴⁶, que estableció la política pública de la “*red de protección social contra la extrema pobreza*”, que se definió como “*un sistema de protección social para las familias de extrema pobreza*”, con el objetivo de “*apoyar a las familias que viven en pobreza extrema a superar su situación y mejorar su calidad de vida*”. Para alcanzar lo previsto, se fijaron los lineamientos⁴⁷ que guiarían su implementación, entre los cuales se destacaron múltiples actividades relacionadas con los entornos familiares, pero en ninguna de ellas se especificaron acciones concretas y directas con menores de edad entre los 6 y 17 años según lo exigido en el pliego de condiciones y en las respuestas a las observaciones frente a éstos. Aunado a ello, el señalado documento CONPES corresponde a un instrumento de política pública que, aunque hubiese podido incorporar directrices determinantes en materia de integración social, ello no permite

⁴² Págs. 142-145, archivo “*EXPERIENCIA DEL PROPONENTE habilitante.pdf*”.

⁴³ En los referidos contratos, las entidades contratantes fueron: (i) la Agencia Nacional Para la Superación de la Pobreza (por intermedio del DPS) en el No. 136 de 2011 y (ii) la Fiduciaria Bogotá S.A. en desarrollo del encargo fiduciario con mandato sin representación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional en el No. M-0034 de 2011.

⁴⁴ Lo anterior contrasta con lo contemplado en el contrato 1437 de 2017 celebrado con el Departamento del Tolima (negocio que fue aceptado desde la evaluación preliminar), cuyo objeto sí contempló la ejecución de actividades directamente con la población solicitada en esta ocasión (por ejemplo, se contempló la realización de talleres en múltiples materias “*con las poblaciones priorizadas (niños, jóvenes adolescentes y mujeres)*”, alcance que incluyó de forma expresa lo pedido por la aquí demandada).

⁴⁵ Índice 15 de Samai de primera instancia, archivo “*Respuesta a observaciones al Informe SA Literal H 0009014091 de 2021 (1)*”.

⁴⁶ *Ibidem*, págs. 30-63.

⁴⁷ En el Conpes 102 de 2006, se indicaron los siguientes lineamientos: (i) asistir a las familias en extrema pobreza; (ii) incentivar logros en formación y acumulación de capital humano en los hogares; (iii) permitir a futuro oportunidades mayores para la generación autónoma de ingresos; (iv) realizar seguimiento y posibilitar el progreso de las familias; (v) fortalecer y la inversión y oferta complementaria de vivienda; y (vi) articular programas y servicios hacia la población en pobreza extrema.



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

concluir que los contratos debatidos hubiesen desarrollado las actividades específicas que exigió el proceso de selección *sub examine*.

55. Con la misma intención de subsanar el requisito de experiencia, se allegó el “*Manual de operaciones – Versión 5*”⁴⁸ de la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema – Juntos, cuyo objetivo principal fue “*orientar la implementación de la estrategia en la población objetivo (pobre extrema y desplazada) en sus tres componentes: Acompañamiento Familiar y Comunitario, Gestión de la Oferta y Acceso Preferente a Programas Sociales del Estado, y Fortalecimiento Institucional*” y “*garantizar el derecho a la información de aquellos interesados en conocer su funcionamiento, financiación y/o administración*”. Además, se fijó una estrategia para la implementación, que se componía de identificación de la población, educación y capacitación, ingresos y trabajo, salud, nutrición, habitabilidad, dinámica familiar y bancarización. Sin embargo, en el acápite 2.4 de dicho instrumento, titulado “*población objetivo, criterios de elegibilidad y focalización*” expresamente se estableció que: “*Se podrán vincular a JUNTOS 1.5 millones de familias del nivel 1 del Sisbén que presenten las condiciones de vida más bajas según el Índice*”, así como “*las familias que se encuentren en situación de desplazamiento inscritas en el Registro Único de Población Desplazada*”, lo cual evidencia que el alcance de la estrategia no coincidía con el exigido por el Distrito de Medellín.
56. Pese a que en la pretendida subsanación de la oferta se resaltó que el programa de la Red Unidos comprendía el abordaje de problemáticas sociales como “*embarazo en adolescentes, consumo de sustancias psicoactivas, maltrato infantil, violencia intrafamiliar, y abuso sexual*”, así como las labores del cogestor social encaminadas a dichos tópicos, de lo anterior no se deriva la prueba de que la oferente, en efecto, haya desempeñado labores específicas de “*promoción de derechos y prevención de su vulneración con niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años*”, comoquiera que las acciones contempladas se enfocaron en el acompañamiento familiar y comunitario de forma global, y no necesariamente sobre la población detallada por el Distrito de Medellín. La oferente también destacó, entre los “logros familiares” de la red, que “*los niños entre 7 y 18 años tienen tarjeta de identidad*”, que “*los niños, niñas, jóvenes y adultos acceden al sistema educativo y permanecen en él*” y que “*los adolescentes y adultos de ambos sexos conocen los métodos de planificación familiar*”, metas que nominalmente se encuentran indicadas en el manual operativo, pero que no dan cuenta de que *efectivamente* y de forma *directa* se hayan desplegado actividades de intervención -se insiste- con “*niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años*”. En ese sentido, aun cuando la apelante reprochó que el Tribunal no tuvo en cuenta que el pliego permitía que el objeto de los contratos *o su alcance* incluyera las señaladas acciones, no demostró que éstas estuviesen incluidas en el ámbito de cumplimiento de los negocios que adujo en respaldo de su experiencia.
57. Con el escrito de subsanación, también se aportó un extracto del documento denominado “*Componente de acompañamiento familiar y comunitario*”⁴⁹, en el que se indicó el alcance de: (i) el acompañamiento familiar, frente al cual se señaló que

⁴⁸ Índice 15 de Samai de primera instancia, archivo “*Respuesta a observaciones al Informe SA Literal H 0009014091 de 2021 (1)*”, págs. 83-203.

⁴⁹ Ibidem. PP. 64-82.



“lo que se quiere es ofrecer orientaciones y poner en práctica estrategias educativas que motiven cambios en sus actitudes y comportamientos”; y (ii) del acompañamiento comunitario, cuyo objeto comprendía, entre otros, “realizar capacitaciones a las familias sobre temas específicos de los [logros básicos]”. Pese a lo anterior, lo plasmado en los referidos documentos no demuestra acciones concretas que hubiesen sido ejecutadas en el marco de los contratos Nos. 136 y M-0034 de 2011 indicados por Corpallanos en su propuesta, y, por el contrario, lo único que se acredita con ellos es la elaboración de una política pública con la que el gobierno nacional pretendía superar los niveles de pobreza de las familias colombianas a través de diferentes estrategias que debían materializarse en negocios jurídicos concretos.

58. Así las cosas, esta Sala de decisión encuentra que los documentos aportados en la subsanación de la propuesta tampoco son idóneos para demostrar la experiencia del proponente (Corpallanos), porque no certifican el desarrollo de actividades de promoción de derechos y prevención de las vulneraciones de los niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años en procesos de educación no formal, y su contenido únicamente se refiere a la elaboración e implementación de la política pública adoptada en el marco de la estrategia Red Unidos de protección social para la superación de la pobreza extrema, pero no se hace ninguna alusión concreta respecto a lo acontecido durante la ejecución de los contratos Nos. 136 y M-0034 de 2011. Por ende, esa información no acredita el cumplimiento del requisito habilitante en la forma exigida por el pliego de condiciones.

59. Ahora bien, la Subsección destaca que, aunque el *a quo* no se refirió en detalle sobre los archivos allegados junto con el escrito de subsanación, lo cierto es que la omisión en la referencia expresa no implicó que no se hubieran examinado las pruebas aportadas al proceso (específicamente, los documentos allegados por Corpallanos en el proceso de selección), ni comportó un yerro trascendental que afecte la conclusión a la que se arribó en la providencia recurrida, debido a que la decisión se motivó en que el entonces proponente no aportó las certificaciones idóneas para demostrar la ejecución de actividades concretas con niños, niñas y adolescentes⁵⁰ lo cual se corroboró en esta instancia. De este modo, de conformidad con el análisis desarrollado en la sentencia de primer grado, se encuentra que materialmente sí se pronunció sobre las pruebas aportadas al *sub lite* y que conformaron la propuesta del demandante en el proceso de selección.

60. En consecuencia, la Sala constata que, a pesar de que Corpallanos intentó subsanar la deficiencia de su propuesta, no logró probar el requisito habilitante de experiencia de la manera exigida en el pliego de condiciones, es decir, a través de la certificación del desarrollo de actividades provenientes de las entidades contratantes en los negocios referidos, tal como se sintetiza a continuación:

Requisito según el pliego de condiciones	“Para el presente proceso deberá acreditar contratos, ejecutados registrados en el RUP Clasificados en el siguiente Código del Clasificador de Bienes y
--	---

⁵⁰ Ello contrasta con el ofrecimiento de la adjudicataria Corporación Educativa “Combos” Comunidades Educativas de Base, que aportó como soporte de su experiencia un contrato que tuvo por objeto “Desarrollar acciones para la promoción de los derechos y prevención de las vulneraciones de los niños, niñas y adolescentes, sus familias y actores corresponsables”.



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

	<i>Servicios de las Naciones Unidas para estandarizar productos y servicios (UNSPSC): Clases, Descripción, 93141500, Desarrollo y Servicios Sociales</i> <i>Los contratos para acreditar experiencia deberán tener por objeto o incluir en su alcance efectivamente realizado, el desarrollo de acciones de promoción de derechos y prevención de su vulneración con niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años, los cuales deben desarrollarse en el ámbito comunitario (que no sean procesos de educación formal). Se considerará hábil el proponente que acredite hasta Cuatro (4) contratos, que cumplan con las condiciones anteriores, un valor ejecutado según lo reportado en el RUP, igual o superior al cien por ciento (100%) del presupuesto oficial expresado en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV).</i> <i>“En caso de que la certificación no incluya la descripción del alcance del proyecto, ésta se deberá acompañar de un documento contractual idóneo suscrito por funcionario competente de la Entidad contratante (...). Se aceptarán con documento contractual idóneo (...): certificación de experiencia, acta de liquidación, acta de terminación, informes de supervisión o interventoría y Acuerdos consorciales: solo para acreditar el porcentaje de participación en los contratos cuando no se evidencie en los demás documentos contractuales o no se encuentre indicado en el RUP”.</i>
Lo referido en la propuesta	(i) Contrato No. 136 de 2011 suscrito con la Agencia Nacional Para la superación de la Pobreza, con el objeto de <i>“Ejecutar las acciones necesarias para la implementación de la red de Protección social para la superación de la pobreza extrema -Red Unidos, en la microrregión 16”.</i> (ii) Contrato No. M-0034 de 2011 celebrado con la Fiduciaria Bogotá en desarrollo del encargo fiduciario con mandato sin representación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional, en el que se describió el objeto de <i>“Ejecutar el componente de acompañamiento familiar, comunitario y actividades relacionadas con gestión de oferta en el marco de logros básicos de las familias de la micro región 057 definida por Juntos – Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema”.</i> (iii) Contrato 1437 de 2017 celebrado con el Departamento del Tolima, cuyo objeto fue <i>“Intervención integral, orientada a la generación de factores de protección a niños, adolescentes, mujeres y adultos mayores y familias vulnerables, para el fortalecimiento de la unidad familiar, la convivencia y La Paz, en las comunas 7, 8, 11 y 12 del municipio de Ibagué”.</i>
Documentos aportados con la subsanación en relación con la experiencia habilitante	(i) Documento Conpes 102 de 2006, que estableció la política pública de la <i>“red de protección social contra la extrema pobreza”</i> que se definió como <i>“un sistema de protección social para las familias de extrema pobreza”</i>. Se trata de un instrumento de política pública que no da cuenta de la ejecución de acciones concretas en el marco de los negocios analizados. (ii) <i>“Manual de operaciones – Versión 5”</i> de la red de protección social para la superación de la pobreza extrema – Juntos, cuyo objetivo principal es <i>“garantizar el derecho a la información de aquellos interesados en conocer su funcionamiento, financiación y/o administración”</i>. Consiste en lineamientos que debían ser seguidos por el ejecutor de los contratos que se remiten a ellos, pero no demuestran que se hayan desplegado acciones concordantes con el objeto solicitado por el Distrito de Medellín. (iii) <i>“Componente de acompañamiento familiar y comunitario”</i>, en el que se indicó el alcance del acompañamiento familiar en el marco de la Red Unidos, así: <i>“lo que se quiere es ofrecer orientaciones y poner en prácticas estrategias educativas que motiven cambios en sus actitudes y comportamientos”</i>. En cuanto al acompañamiento comunitario, se estableció que su objeto comprendía, entre otros, <i>“realizar capacitaciones a las familias sobre temas específicos de los [logros básicos]”</i>. Comprende objetivos que se buscó alcanzar, pero que no demuestran su materialización efectiva ni el despliegue de labores concordantes con la experiencia requerida en el proceso de selección.



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Conclusión	El proponente -Corpallanos- no acreditó el requisito habilitante de experiencia de conformidad con lo previsto en el pliego de condiciones del proceso de selección abreviada No. 0009014091 de 2021 ⁵¹ .
------------	--

61. Consecuentemente, la propuesta presentada por el demandante incurrió en la causal de rechazo prevista en el numeral 1 del literal C, capítulo V del pliego de condiciones, que estableció que ella ocurriría: *“Cuando vencido el plazo para subsanar, el proponente no acredite la totalidad de los requisitos habilitantes establecidos en el pliego de condiciones, a pesar de haber contado con la oportunidad de subsanar y no lo hubiere realizado en debida forma”*. Como se comprobó en precedencia, la oferta presentada no demostró el cumplimiento del requisito de experiencia habilitante y tampoco logró subsanar dicha exigencia durante la oportunidad prevista en parágrafo primero del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007⁵².
62. De acuerdo con lo anterior, se ratifica que le asistió la razón al Tribunal al considerar que el demandante no demostró cumplir con la experiencia habilitante exigida en el proceso de selección abreviada No. 0009014091 de 2021, y que la entidad profirió la decisión de adjudicación que puso fin al proceso de selección sin vulnerar el principio de selección objetiva, ni incurrir en falsa motivación.
63. Por consiguiente, contrario a lo afirmado por el recurrente, el Tribunal *a quo* interpretó, de manera acertada, que los documentos allegados no demostraron el cumplimiento del requisito de experiencia habilitante del proponente exigida, debido a que no se aportaron las certificaciones exigidas en el pliego de condiciones para demostrar que el objeto o su alcance incluyera el *“desarrollo de acciones de promoción de derechos y prevención de su vulneración con niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años”*, por lo que su propuesta debía ser rechazada. En tal sentido, no es posible afirmar que la Resolución SSS 202150041092 de 23 de abril de 2021 vulneró el principio de selección objetiva⁵³, ni que hubiese incurrido en falsa motivación⁵⁴ por los argumentos aquí estudiados, por lo que no es dable concluir que el Tribunal hubiese errado al adoptar esta conclusión en primera instancia. Por este motivo, se debe resolver de manera desfavorable el primer problema jurídico planteado.

⁵¹ No sobra destacar que el contrato 1437 de 2017, que fue el único aceptado por la entidad, no era suficiente para tener al proponente como habilitado, toda vez que su valor (\$706.360.000) no superaba el 100% del presupuesto estimado del proceso iniciado por el Distrito de Medellín (\$5.880'141.489), requisito fijado en el pliego para la experiencia habilitante (*“Se considerará hábil el proponente que acredite hasta Cuatro (4) contratos, que cumplan con las condiciones anteriores, un valor ejecutado según lo reportado en el RUP, igual o superior al cien por ciento (100%) del presupuesto oficial”*).

⁵² Se destaca que, en consonancia con la normativa indicada, esta Sala de decisión en sentencia del 16 de junio de 2025 (exp. 71.525, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez), consideró lo siguiente: *“[L]a entidad contratante no puede dejar de lado lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, cuando la información que se cuestiona no sea necesaria para obtener puntaje, evento en el cual, antes que aplicar el rechazo de plano, se debe otorgar la posibilidad al proponente de brindar las explicaciones del asunto, posteriormente, la entidad decidirá si las explicaciones se ajustan al compendio constitucional, legal y reglamentario que sirve de base para el procedimiento de selección”*.

⁵³ Según lo consagrado en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 (citado en precedencia).

⁵⁴ Esta Subsección ha precisado que dicha causal de nulidad se configura cuando la justificación que se expone en la decisión es contraria a la realidad fáctica y probatoria del caso. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 17 de febrero de 2023, exp. 59.310, C.P. José Roberto Sáchica Méndez



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

La condena en costas en primera instancia

64. El recurrente adujo, con apego en el salvamento parcial de voto, que el Tribunal *a quo* debió haber realizado una valoración de la conducta de las partes en el proceso y, únicamente, ante la carencia de fundamento legal de la demanda, procedía la condena en costas. Además, indicó que no estaba demostrada su causación.
65. Sobre el particular, de conformidad con lo consagrado en los artículos 188 del CPACA⁵⁵ (adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021) y 365 del CGP⁵⁶, la posición de la Subsección⁵⁷ ha considerado que, incluso en los procesos promovidos con posterioridad al 25 de enero de 2021⁵⁸, el legislador reafirmó el criterio objetivo (en el inciso primero de la norma) para la determinación de la condena en costas, por lo que dicha determinación debe atender al resultado del litigio sin valoración adicional sobre la conducta de los sujetos procesales.
66. Según lo descrito en precedencia, la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de la conducta de la parte a la cual se le imponen, toda vez que se determina con fundamento en un criterio netamente objetivo, en este caso, frente a la parte que ha resultado vencida⁵⁹.
67. Adicionalmente, el artículo 361 *ejusdem* prevé que las costas se conforman por las expensas que contemplan a los gastos sufragados durante el proceso (por ejemplo, los honorarios auxiliares de la justicia) y las agencias en derecho, referidas a los costos en que incurrió la parte vencedora para ejercer su defensa a través de la representación de un abogado. De ese modo, acreditada la existencia de uno de estos componentes (tal como se demostraron con el segundo de los ítems referidos⁶⁰) es procedente la condena en costas a cargo de la parte a quien se le resolvieron desfavorablemente sus pretensiones. Esta circunstancia demuestra que el Tribunal no erró al imponer la condena en costas en primera instancia.

⁵⁵ Ley 1437 de 2011. Artículo 188 [Adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021]. “*Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*”

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal” (se destaca).

⁵⁶ Ley 1564 de 2012. Artículo 365. “*Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*”

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

⁵⁷ Al respecto, se pueden consultar las siguientes sentencias: (i) 4 de junio de 2024, exp. 70.371 Fernando Alexei Pardo Flórez; (ii) 28 de junio de 2024, exp. 67312 C.P. Adriana Marín y (iii) 28 de junio de 2024, exp. 69.667. C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez. En todo caso, en asuntos como el presente, el magistrado ponente ha expresado que, para condenar en costas a la demandante (no así a la demandada vencida), podría acudirse a un criterio subjetivo, en aplicación del mandato incorporado -con la Ley 2080 de 2021- en el artículo 188 del CPACA, conforme al cual en todos los casos (salvo en litigios relacionados con grave violación de derechos humanos, donde no procede, o en las actuaciones gobernadas con reglas especiales, como en recursos extraordinarios) corresponde comprobarse si la demanda careció manifiestamente de fundamento legal. Sin embargo, también reconoce que la anterior no es una interpretación pacífica, por lo que -hasta tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no unifique la subregla- acogerá la actual posición mayoritaria de la Sección Tercera, que se inclina por mantener la aplicación del elemento objetivo.

⁵⁸ Inicio de la vigencia de la Ley 2080 de 2021.

⁵⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 10 de octubre de 2022, exp. 66.071. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

⁶⁰ Las agencias en derecho se acreditaron con la actuación de la apoderada de la parte demandada en primera instancia, a través de las siguientes gestiones: (i) contestación de la demanda; (ii) asistencia a la audiencia inicial; (iii) actividad probatoria (allegó los antecedentes contractuales al plenario); y (iv) presentación de alegaciones finales.



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

68. De ese modo, al encontrarse causado uno de los componentes que conforman las costas procesales (agencias en derecho), era procedente su fijación, en atención al criterio objetivo al que ya se ha hecho referencia y según la normativa aplicable al caso concreto (Acuerdo PSAA16-10554 expedido el 5 de agosto de 2016). Por ende, el segundo problema jurídico debe ser resuelto de manera negativa, dado que procedía la condena en costas en primera instancia, tal como lo decidió el Tribunal *a quo*.

Conclusiones

69. En las condiciones previamente analizadas, la Subsección confirmará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, recapitulando que:
70. La Resolución SSS 202150041092 del 23 de abril de 2021 correspondió a un acto administrativo expedido por el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín en el marco de un procedimiento de selección abreviada sometido a las normas del EGCAP.
71. En el señalado proceso contractual, la acreditación de la experiencia era indispensable para que la propuesta presentada por Corpallanos fuera habilitada y compitiera dentro del orden de elegibilidad del proceso de selección abreviada No. 0009014091 de 2021. Sin embargo, el proponente no logró acreditar dicho requisito según lo exigido en los pliegos de condiciones con los documentos aportados con dicha finalidad.
72. Aunque el requisito habilitante de experiencia podía ser subsanado en los términos fijados en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, se encontró que Corpallanos no enmendó la acreditación de dicha exigencia, porque no aportó las certificaciones que demostraran que el objeto o alcance de las actividades desarrolladas en los negocios jurídicos invocados para demostrar su experticia correspondieran a lo exigido en el pliego de condiciones, por lo que fue acertada la decisión adoptada por el Distrito de Medellín al descartar la propuesta del demandante de la evaluación que otorgó puntaje y determinó el orden de elegibilidad de las ofertas.
73. Ante la falta de subsanación de uno de los requisitos habilitantes, la propuesta presentada por Corpallanos incurrió en la causal de rechazo establecida en numeral 1 del literal C, capítulo V del pliego de condiciones. Por esa razón, la entidad demandada no podía tomar una decisión distinta a la de rechazar la oferta allegada al proceso de selección por el proponente (demandante en el *sub lite*). En tal sentido, el Tribunal de primera instancia acertó al negar la prosperidad de las pretensiones de la demanda, al no haberse desestimado la presunción de legalidad del acto acusado.
74. Al encontrarse causado uno de los componentes que conforman las costas procesales (agencias en derecho), el Tribunal *a quo*, en atención al criterio objetivo, procedió a condenar en costas a Corpallanos, como consecuencia de la decisión que negó las pretensiones de la demanda.



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Condena en costas de la segunda instancia

75. De conformidad con el artículo 188 del CPACA y según lo establecido en el numeral quinto del artículo 365 del CGP, para el caso particular procede la condena en costas, en esta instancia, a la demandante⁶¹, porque el recurso de apelación será resuelto desfavorablemente y será confirmada la sentencia de primera instancia. A su vez, la liquidación de las costas la hará de manera concentrada el Tribunal *a quo*, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.
76. Sobre este asunto, el Acuerdo PSAA16-10554 expedido el 5 de agosto de 2016 por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda⁶², establece las tarifas de agencias en derecho. En cuanto a los asuntos de lo contencioso-administrativo, el artículo 2 dispone que se debe tenerse en cuenta la naturaleza, la calidad y la duración útil de la gestión realizada por el apoderado, así como la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes. A su vez, en su artículo 5, se señala que, en segunda instancia, dicho rubro debe fijarse “Entre 1 y 6 S.M.M.L.V.”.
77. En el curso de la segunda instancia, se observa que el Distrito contó con apoderada judicial, quien debió realizar la correspondiente vigilancia del proceso, aun cuando no haya allegado pronunciamiento alguno con ocasión del recurso de apelación. Esta circunstancia es suficiente para reconocer agencias en derecho en favor de la entidad, a pesar de que dicha profesional hubiese renunciado a su mandato el 27 de enero de 2025 -sin que, a la fecha, se haya conferido poder a una persona diferente.
78. A partir de lo expuesto, la Sala fijará las agencias en derecho en esta instancia, que estarán a cargo de la Corporación Agroempresarial de los Llanos -Corpallanos, demandante vencida en su recurso de apelación, en un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de esta providencia, en favor de Medellín –Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación.
79. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 8 de noviembre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

⁶¹ Como se dejó indicado en cuanto a la imposición de costas en primera instancia, el magistrado ponente considera que, para las de segunda, igualmente podría aplicarse un criterio subjetivo, derivado de la valoración de la “*manifiesta carencia de fundamento legal*” de la demanda al momento de imponer dicha obligación a la libelista. Nuevamente, hasta tanto se emita una decisión unificadora al respecto, se respetará la decisión mayoritaria de la Sala que se ha decantado por la aplicación de una lógica de estirpe objetiva.

⁶² Acuerdo PSAA16-10554. Artículo 7. “*Vigencia. El presente acuerdo rige a partir de su publicación y se aplicará respecto de los procesos iniciados a partir de dicha fecha. Los comenzados antes se siguen regulando por los reglamentos anteriores sobre la materia, de manera especial los contenidos en los Acuerdos 1887 de 2003, 2222 de 2003 y 9943 de 2013 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura*”.



Radicación: 05001-23-33-000-2021-01530-01 (72.401)
Demandante: Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos
Demandado: Medellín -Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS, por la segunda instancia, a la apelante Corporación Agroempresarial de los Llanos –Corpallanos, las cuales serán liquidadas por el Tribunal *a quo*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso. Como agencias en derecho se fija la suma de un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de esta providencia, en favor de Medellín –Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación.

TERCERO: DEVOLVER, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF