

RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROCESO DE SELECCIÓN – EGCAP – Ley 80 de 1993 y normas concordantes – Contrato de obra pública de transporte

[...] En el caso sub examine el Distrito de Medellín ostenta la condición de entidad territorial motivo por el cual, su marco contractual en principio se rige por lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP) y sus normas concordantes.

El proceso de selección de licitación pública [...] adelantado por el Distrito de Medellín, cuyo objeto correspondió a la "Construcción, rehabilitación, mantenimiento y mejoramiento de la malla vial e infraestructura asociada"; se estructuró con fundamento, entre otros documentos, en los estudios previos, donde se dispuso que el trámite licitatorio se regiría por lo previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1882 de 2018 y 2022 de 2022, así como en el Decreto 342 de 2019 y la Resolución 240 de 2020 de CCE. De igual manera, en el pliego de condiciones se estableció que el procedimiento se desarrollaría conforme a lo dispuesto en los documentos tipo aplicables a la licitación de obras públicas de infraestructura de transporte, que se guían en todo caso bajo las disposiciones del EGCAP.

Con fundamento en la naturaleza jurídica de la entidad demandada, en su régimen sustantivo y en los documentos que soportaron el procedimiento licitatorio y el negocio jurídico suscrito, se concluye que al proceso de selección sub examine le resultan aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993, así como las reglas previstas en las Leyes 1150 de 2007, 1882 de 2018 y 2022 de 2020, el Decreto 342 de 2019 y la Resolución 240 de 2020 de CCE [...].

En lo que respecta al contrato [...], celebrado con ocasión del proceso de licitación pública entre el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y el consorcio Construcciones C-2023 — posteriormente cedido al consorcio Mecamed 2023—, su naturaleza jurídica corresponde a la de un contrato de obra pública de transporte, en los términos del artículo 32 inciso primero de la Ley 80 de 1993. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, el conocimiento de las controversias derivadas de contratos en los que sea parte una entidad pública —cualquiera sea su régimen jurídico— corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

PRECIOS ARTIFICIALMENTE BAJOS – Ley 80 de 1993 artículo 26 – Principio de responsabilidad – Deber del contratista en responder cuando propuestas establezcan condiciones artificialmente bajas – Ley 1150 de 2007 artículo 5 numeral 2 – Precios en el mercado – Criterio para la comparación de los ofrecimientos – Decreto 1082 de 2015 artículo 2.2.1.1.2.2.4 – Deber de análisis de la Entidad Estatal – Juicio de verificación – Oferta con valor artificialmente bajo – Carencia de explicación técnica, económica, operativa y/o financiera que la sustente – Precios artificialmente bajos – Alcance – Compromete la viabilidad económica del contrato

[...] resulta pertinente delinear el marco normativo relativo a los precios artificialmente bajos, cuyo origen se remonta a la Ley 80 de 1993. El artículo 26, numeral 6, de dicho estatuto edificó, como expresión del principio de responsabilidad, el deber de los contratistas de responder frente a la administración cuando formularan propuestas que

establecieran condiciones económicas o contractuales artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación. En la misma línea, la Ley 1150 de 2007, en el artículo 5 numeral segundo, reafirmó la relevancia de los precios del mercado como un criterio determinante para la comparación de los ofrecimientos presentados, en aras de garantizar la observancia del principio de selección objetiva.

En concordancia con lo anterior, el Decreto 1082 de 2015 impone a la entidad estatal el deber de activar un juicio de verificación cuando advierta la posible existencia de una oferta con valor artificialmente bajo, para lo cual debe requerir al oferente a fin de que exponga las razones que sustentan el precio ofertado. Analizadas dichas explicaciones, el comité evaluador deberá recomendar el rechazo de la propuesta o la continuación de su evaluación, según corresponda.

En concreto, el precitado decreto en el numeral 2.2.1.1.2.2.4, dispone que, cuando en ejercicio de su deber de análisis la entidad estatal advierta esta situación debe: (i) requerir al oferente para que exponga las razones que lo sustentan; (ii) examinar las explicaciones brindadas, a fin de verificar si estas justifican los valores propuestos y resultan suficientes para la adecuada ejecución del contrato conforme a los documentos del proceso; y, (iii) una vez valoradas dichas explicaciones, el comité evaluador —o quien tenga a su cargo la evaluación de las ofertas— recomendará el rechazo de la propuesta o la continuación de su análisis dentro del proceso de evaluación, siempre que el menor precio ofertado obedezca a circunstancias objetivas propias del proponente y de su oferta y no comprometa el cumplimiento adecuado del negocio jurídico.

Ahora bien, cabe advertir que la sola circunstancia de que una propuesta exhiba un valor reducido no comporta, per se, la configuración de un precio artificialmente bajo. Ello únicamente se predica de aquella oferta cuyo monto, además de ser ostensiblemente inferior e irrisorio frente los parámetros ordinarios del mercado aplicables al ítem o actividad correspondiente, carece de una explicación técnica, económica, operativa y/o financiera que la sustente, de modo que su aceptación implicaría para la administración desconocer los principios de la contratación estatal y poner en riesgo la ejecución de los negocios jurídicos.

Por su parte, esta Corporación ha establecido que este tipo de precio es aquel “que resulta artificioso o falso, disimulado, muy reducido o disminuido, pero además que no encuentre sustentación o fundamento alguno en su estructuración dentro del tráfico comercial en el cual se desarrolla el negocio, es decir, que dicho precio no pueda ser justificado, por tanto, la [a]dministración estaría imposibilitada para admitirlo, so pena de incurrir en violación de los principios de transparencia, equilibrio, responsabilidad e imparcialidad que gobiernan la actividad contractual del Estado”.

En esa medida, para la Sala las ofertas con precios artificialmente bajos comprometen de manera directa la viabilidad económica del contrato, pues un precio sin sustento real en la estructura de costos del mercado impide garantizar el cumplimiento material de las obligaciones contractuales y la satisfacción del interés general que subyace a toda contratación estatal. Por ello, la identificación oportuna de este fenómeno constituye un deber ineludible de la administración, cuya finalidad no se agota en la protección del equilibrio económico del negocio jurídico, sino que se extiende a preservar la integridad del proceso de selección frente a prácticas colusorias y a impedir que la contratación pública sea empleada como canal para la introducción de recursos de origen ilícito, en

salvaguarda de los principios de transparencia, selección objetiva e imparcialidad que lo rigen.

Así, no podrá reputarse como tal la propuesta cuyo valor se derive de circunstancias objetivas, comprobables y propias del proponente, las cuales, lejos de comprometer la correcta ejecución del contrato, garantizan su viabilidad y no erosionan la integridad del proceso licitatorio ni los fines de la gestión contractual. En tal hipótesis, la entidad se encuentra obligada a continuar con el examen de la oferta, preservando la legalidad y la selección objetiva dentro del proceso de selección.

De lo anotado, se desprende que no resulta equiparable un precio bajo a un precio artificialmente bajo, en la medida en que el primero puede encontrarse razonablemente sustentado y constituir una legítima manifestación de competitividad dentro del procedimiento de selección, sin que ello comporte vulneración de los principios que rigen la contratación estatal. Por el contrario, el precio artificialmente bajo se caracteriza por su carácter irrazonable o irrisorio y por la ausencia de una justificación económica, técnica, operativa y/o financiera que permita explicar de manera suficiente las fuentes de su determinación.

En esa medida no le es dable a la entidad contratante calificar una oferta como ficticiamente reducida cuando su valor se halla razonablemente sustentado en circunstancias objetivas atribuibles al proponente, suficientes para descartar la configuración de riesgos para la transparencia e integridad del procedimiento de selección o para el adecuado cumplimiento de las obligaciones contractuales en caso de resultar adjudicatario. Corolario de ello, una vez valoradas las explicaciones allegadas por el oferente, el comité de contratación —o quien haga sus veces— está llamado a exponer de manera expresa, clara y suficiente las razones que fundamentan su recomendación, ya sea en el sentido de aceptar o de rechazar la oferta sometida a análisis.

GUÍA PARA EL MANEJO DE OFERTAS ARTIFICIALMENTE BAJAS – Agencia nacional de contratación pública – Colombia Compra Eficiente – Lineamientos – Criterios técnicos orientadores – Identificación de propuestas – Decreto 1082 de 2015

Como se decantó, el Decreto 1082 de 2015 delimitó el procedimiento que debe observar la entidad estatal cuando una oferta presenta aspectos indicativos de ser artificialmente baja. A su turno, la guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas expedida por CCE desarrolló un conjunto de criterios técnicos orientadores, dirigidos a la identificación de este tipo de propuestas, en virtud de lo cual la administración está llamada a examinar el contexto específico del proceso de contratación mediante la aplicación de criterios objetivos — incluidos parámetros de naturaleza matemática— que permitan valorar la razonabilidad del precio ofertado.

La referida guía recomienda a la entidad tener en cuenta la siguiente información como datos de referencia para el análisis: (i) el promedio del valor de las ofertas; (ii) la mediana del valor de las propuestas; (iii) la desviación estándar del valor de los ofrecimientos económicos; (iv) la diferencia entre el costo estimado del contrato y el promedio o mediana del valor de las ofertas; (v) la diferencia entre el valor de la oferta que puede ser artificialmente baja y el promedio del valor de las propuestas financieras

y (vi) la diferencia entre el valor de la oferta que puede ser artificialmente baja y el costo estimado del contrato.

En ese marco, la herramienta metodológica establece que la entidad dispone de distintos métodos orientadores para identificar ofertas que pudieran ser artificialmente bajas: (i) la comparación absoluta y (ii) la comparación relativa. A estas se suma la información histórica de ofertas y contratos relacionada con el objeto del proceso de contratación, como elemento de contexto que complementa el análisis.

[...] En esa línea, la guía en cita establece que, una vez identificada una oferta con posibles precios artificialmente bajos mediante la aplicación de las herramientas y métodos previamente expuestos y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, la entidad debe aplicar el siguiente procedimiento: (i) requerir al proponente para que exponga las razones que expliquen el valor ofertado; (ii) examinar las sustentaciones allegadas a fin de verificar si respaldan el monto propuesto y si resultan materialmente idóneas para garantizar la adecuada ejecución del contrato; (iii) definir si procede continuar con el estudio de la oferta, por acreditarse la capacidad del oferente para cumplir las obligaciones derivadas del contrato, o si, por el contrario, corresponde su rechazo ante la insuficiencia de la justificación presentada.

En lo relativo a la solicitud de aclaraciones, el referido documento determina que la administración, en el marco del requerimiento formulado al oferente, puede exigir la desagregación del precio de la oferta, así como la identificación del costo marginal de las unidades ofrecidas, con apoyo en el estudio del sector y en la información disponible del mercado. Para tal efecto, prevé: (i) la posibilidad de requerir la misma información a los demás proponentes, con el fin de contar con elementos comparativos que permitan adelantar un análisis objetivo y (ii) la facultad de solicitar aclaraciones tantas veces como resulte necesario, evento en el cual “deberá otorgarse a los proponentes un plazo suficiente para responder, el cual habrá de ser proporcional a la complejidad del objeto contractual”.

POSIBILIDAD DE LA ENTIDAD DE APARTARSE DEL INFORME DE EVALUACIÓN – Decreto 1082 de 2015 artículo 2.2.1.1.2.2.3

[...] En el marco del apartamiento de la recomendación y tal como fue decantado por el tribunal de primera instancia, si bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.2.3 del Decreto 1082 de 2015¹⁰⁵, la entidad estatal, en cabeza de la delegada contractual, se encontraba facultada para separarse de la recomendación formulada por el comité de evaluación, el ejercicio de dicha atribución debía sustentarse en razones objetivas, verificables y debidamente justificadas, acordes con los principios que rigen la actividad contractual, por lo que no bastaba el dicho de actuar con base en el deber de “responsabilidad”, sino que la decisión adoptada exigía distinguir con rigor las causas que condujeron la determinación de la administración, máxime cuando esta se apoyó, además, en las conclusiones del informe técnico rendido con posterioridad, para sostener que la propuesta del consorcio Génesis presentaba precios artificialmente bajos y, por ende, debía ser rechazada.

Del examen del plexo probatorio se desprende que dicha exigencia no fue satisfecha en el proceso de selección sub lite. Por el contrario, la fundamentación de la decisión

cuestionada presenta inconsistencias de entidad suficiente para confirmar el juicio de ilegalidad al que arribó el a quo.

RESTITUCIONES MUTUAS – Ley 80 de 1993 artículo 48 – Objeto o causa ilícita – Doble aspecto de las restituciones mutuas – Subrogado pecuniario

[...] debe puntualizarse que tanto en el derecho común (aplicable por remisión expresa a los contratos del Estado) como en el régimen de contratación estatal se consagran efectos específicos de cara a la declaratoria de nulidad absoluta de un negocio jurídico.

Con fundamento en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 uno de los efectos de la declaratoria de anulación del contrato corresponde al de las restituciones entre los extremos contratantes. Particularmente, el artículo 1746 del Código Civil, establece el derecho que les asiste a las partes afectadas con la decisión de nulidad de un contrato, de restituirse entre sí aquello recibido como prestación de ese acto jurídico anulado, o de repetir lo pagado, salvo que se trate de la prestación o ejecución de un contrato con objeto o causa ilícita.

En tratándose de contratos de carácter estatal de ejecución sucesiva, el artículo 48 de la Ley 80 de 1993 dispone que la declaratoria de nulidad absoluta no impide, en principio, el reconocimiento y pago de las prestaciones que el contratista haya ejecutado a satisfacción o de manera idónea antes de que aquella sea declarada (si bien se aparta del régimen general previsto en el Código Civil en materia de nulidades, no lo hace de manera absoluta). No obstante, la misma disposición introduce una limitación relevante: cuando la nulidad tenga como fundamento la existencia de objeto o causa ilícito, ese reconocimiento solo será procedente en la medida en que se demuestre que la entidad estatal obtuvo un beneficio derivado de la ejecución contractual.

En ese orden de ideas, es dable inferir que conforme lo preceptuado en la Ley 80 de 1993 y en armonía con lo dispuesto en el Código Civil, la nulidad absoluta de un acuerdo de voluntades retrotrae las cosas al estado anterior de su celebración y cuando el negocio -de tracto sucesivo- está sometido a las normas del EGCAP -que incluyen el derecho privado-, la anulación no impide, en principio, el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de su declaratoria.

Ahora bien, la jurisprudencia de esta Subsección ha reconocido que existen eventos en los cuales no es posible efectuar las restituciones in natura desde el punto de vista material, jurídico o temporal "(...) en el caso de contratos de tracto sucesivo en los que la obligación material se ha cumplido verbi gracia, la ejecución de obras, es inviable ordenar que se restablezcan los patrimonios al estado de cosas anterior a la celebración del negocio, máxime cuando se encuentra que la finalidad que se perseguía ya se ha satisfecho y ésta ya ha sido debidamente retribuida por la entidad".

En este contexto, en el ordenamiento jurídico, se ha comprendido que las restituciones mutuas operan en doble sentido (i) in natura, o en su defecto cuando ello resulte imposible por razones jurídicas, materiales o temporales, (ii) mediante el subrogado pecuniario y la ficción de compensación entre las prestaciones ejecutadas, en línea con el mandato del artículo 48 de la Ley 80 de 1993. En ese orden, se alude a la denominada resciliación por nulidad en esta clase de contratos (ejecución sucesiva), con efectos limitados hacia el futuro, en tanto se atenúa la regla de la retroactividad y se acude a una ficción de compensación entre las prestaciones ejecutadas.

[...] En atención a lo previamente expuesto, el artículo 48, inciso primero, de la Ley 80 de 1993 resulta, aplicable al caso sub judice, toda vez que el negocio jurídico anulado (decisión que tuvo como sustento lo previsto en el numeral 4 del artículo 44 ejusdem) corresponde a un contrato estatal de tracto sucesivo. En tal sentido, la declaratoria de nulidad conlleva, como regla general, el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria. No obstante, como sucede en el sub lite, cuando la restitución in natura no resulta posible por razones jurídicas, materiales o temporales, dicha imposibilidad no excluye las restituciones, sino que estas se satisfacen mediante el subrogado pecuniario y la compensación de las prestaciones efectivamente ejecutadas por las partes [...].

[...]

En efecto, la restitución persigue retrotraer a las partes al estado anterior a la celebración del contrato —como si este no hubiese existido— y evitar que, con ocasión de la declaratoria de nulidad se configure un enriquecimiento y correlativo empobrecimiento en el patrimonio de los excontratantes. En cambio, el restablecimiento del derecho responde al perjuicio ocasionado al oferente que debió resultar adjudicatario y no lo fue, daño que, por regla general, se concreta en la pérdida de la oportunidad de percibir la utilidad que razonablemente habría obtenido de haberse perfeccionado y ejecutado el contrato en su favor.

LLAMAMIENTO EN GARANTÍA – Constitución Política artículo 90 – Repetición contra agente o ex agente – Conducta dolosa o gravemente culposa – Ley 678 de 2001 – Ley 2195 de 2022 – Ley 1437 de 2011 artículo 225 – Alcance – Presunción legal – No releva a la entidad acreditar el daño antijurídico

[...] corresponde delimitar los fundamentos legales y constitucionales de la institución del llamamiento en garantía con fines de repetición.

En desarrollo del mandato previsto en el artículo 90 de la Constitución Política se dispone que, en aquellos eventos en los cuales el Estado sea condenado a la reparación de un daño antijurídico causados por la acción o la omisión de las autoridades, deberá repetir contra su agente y/o exagente cuando la condena sea consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa de este.

En ese contexto, la figura del llamamiento en garantía se halla regulada por distintas fuentes normativas, por una parte, se encuentra: (i) el llamamiento en garantía con fines de repetición que se rige, entre otras disposiciones, por las Leyes 678 de 2001 y 2195 de 2022, de otro lado, (ii) el llamamiento en garantía previsto por el artículo 225 de la Ley 1437 de 2011.

La institución procesal en comento se fundamenta en la existencia de un derecho legal o contractual en virtud del cual se vinculan llamante y llamado, y por esa razón, permite traer al último como tercero a un proceso para que haga parte de él, con el propósito de exigirle la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir el llamante como producto de la sentencia. Se trata de una relación de carácter sustancial que vincula al tercero citado con la parte principal que lo cita, con el fin de que responda por la obligación que surja en virtud de una eventual condena en contra del llamante.

En esa línea, la Ley 678 de 2001 en el artículo 19 (modificado por el artículo 44 de la Ley 2195 de 2022) establece que en los procesos relativos a controversias contractuales, reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho, la entidad pública directamente perjudicada o el Ministerio Público se encuentran facultados para solicitar el llamamiento en garantía del agente identificado como aquel que hubiere desplegado la acción u omisión generadora del daño cuya imputación se atribuye al Estado, con el propósito de que en el mismo trámite se defina tanto la responsabilidad de la administración como la del servidor.

Los artículos 5 y 6 ejusdem (modificados por los artículos 39 y 40 de la Ley 2195 del 2022) en punto del elemento subjetivo de la conducta, consagraron unas presunciones legales con incidencia en la carga probatoria dentro del proceso. Asimismo, prevé que la conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio. Igualmente, los artículos en cita, disponen que se presume que existe dolo del agente y/o exagente del Estado por las siguientes causas: (i) obrar con desviación de poder; (ii) haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento; (iii) haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración; (iv) haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado; y, (v) haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial (subrayado propio de la Sala).

Sin embargo, es importante precisar como reiteradamente lo ha hecho esta Subsección que dichas presunciones son legales, es decir, que admiten prueba en contrario con lo cual se garantiza el ejercicio del derecho de defensa. Por lo tanto, quien las invoque en el llamamiento en garantía con fines repetición debe acreditar el hecho base que las sustenta, sin perjuicio de que la parte contraria desvirtúe la conclusión que se presume, en garantía del derecho de defensa.

Es decir, en punto del elemento subjetivo de la conducta, la entidad demandante debe probar que, conforme a las normas vigentes para la época de los hechos, la conducta del agente o ex agente del Estado fue dolosa o gravemente culposa; en esa línea una imputación de responsabilidad patrimonial a título de dolo requiere que el juez de la repetición constate que el servicio del Estado fue transgredido de manera consciente y voluntaria, es decir, con conocimiento de la irregularidad del comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas que ello implica, pues “está prohibida la posibilidad de extrapolar las conclusiones sobre la responsabilidad del Estado contenidas en la providencia condenatoria a la administración”.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en sentencia de unificación 354 de 2020 indicó que la presunción legal de dolo, contemplada en el artículo 5 de la Ley 678 de 2001, no releva a la entidad actora de probar ante el juez contencioso administrativo que el daño antijurídico tuvo su origen en una acción u omisión atribuible al demandado, y que tal actuación se enmarca en alguno de los supuestos legales, toda vez que la determinación de la responsabilidad del agente debe sustentarse en los elementos de juicio allegados al proceso, en el cual el demandado tenga la oportunidad real de ejercer su derecho de defensa.



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

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de junio de dos mil veintiséis (2026)

Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín
Llamados en garantía: Evelyn Tatiana Beltrán y otros
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho (Ley 1437 de 2011)

TEMAS. PRECIO ARTIFICIALMENTE BAJO — es aquel que resulta ficticio, falso, disimulado, muy reducido o disminuido, pero además que no tiene fundamento alguno en su estructuración dentro del tráfico comercial en el cual se desarrolla el negocio, se trata entonces de un valor que no permite el cumplimiento material de las obligaciones derivadas de la oferta // PRECIO BAJO EN UNA OFERTA ECONÓMICA — no resulta equiparable con el artificialmente bajo, en la medida que, cuando se encuentra debidamente sustentado, debe considerarse como una manifestación de competitividad en el mercado, lo cual no transgrede los principios que rigen la contratación estatal // RECOMENDACIÓN DEL COMITÉ DE EVALUACIÓN — no resulta vinculante para el representante legal o su delegado, sin embargo, al apartarse de ella, se debe justificar el fundamento de la decisión // DICTAMEN PERICIAL — su eficacia probatoria depende de que satisfaga determinadas condiciones de contenido, en particular la claridad, imparcialidad, precisión y exhaustividad de sus conclusiones // TACHA DE TESTIGOS — no descarta su valor probatorio, deben ser apreciados con mayor rigor // RESTITUCIONES MUTUAS O RECÍPROCAS — cuando la restitución in natura resulta imposible por razones jurídicas, materiales o temporales, se acude al subrogado pecuniario y a la ficción de compensación entre las prestaciones ya ejecutadas // LLAMAMIENTO EN GARANTÍA CON FINES DE REPETICIÓN — consiste en la posibilidad de que la entidad pública demandada traiga a juicio a sus servidores o exservidores públicos, por cuya conducta dolosa o gravemente culposa esta sea condenada a indemnizar perjuicios a terceros, con el propósito de que, dentro del mismo proceso judicial, se establezca si surge para ellos la obligación de reembolsar total o parcialmente el monto de la suma pagada por la administración.

1. La Sala resuelve los recursos de apelación interpuestos por el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, los consorcios Construcciones C-2023 y Mecamed 2023, Evelyn Tatiana Beltrán Sierra y Rubén Darío López Giraldo, en contra de la sentencia del 13 de mayo de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Quinta de Decisión, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y se declaró la responsabilidad civil y patrimonial de dos de los llamados en garantía¹.

¹ Evelyn Tatiana Beltrán en lo sucesivo, la delegada contractual, la secretaria de servicios y suministros del Distrito, Beltrán Sierra, la llamada en garantía; y Rubén Darío López Giraldo, en lo que sigue, el ingeniero y/o funcionario designado, revisor técnico, el llamado en garantía.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

SÍNTESIS DEL CASO

2. El consorcio Génesis² pretende la anulación de la Resolución n.º SSS 2023500048896 del 20 de junio de 2023 por la cual el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín adjudicó la licitación pública n.º 70007451 al consorcio Construcciones C-2023, cuyo objeto consistió en la “[c]onstrucción, rehabilitación, mantenimiento y mejoramiento de la malla vial e infraestructura asociada” y la Resolución aclaratoria n.º SSS 202350049607 del 21 de junio de ese mismo año, así como la nulidad absoluta del contrato de obra n.º 4600098664 de 2023, suscrito entre la entidad y el adjudicatario³ y cedido al Consorcio Mecamed 2023⁴. A su juicio, el ente territorial vulneró los postulados de selección objetiva, toda vez que su oferta fue rechazada por considerarla artificialmente baja, sin tener en cuenta que constituía la más favorable. En ese sentido, alegó que los actos acusados incurrieron en falsa motivación, desconocimiento de las normas en que debían fundarse, desviación de poder y violación al debido proceso. Como consecuencia, solicitó condenar a la accionada a reparar los perjuicios que le fueron ocasionados. Por otro lado, la demandada llamó en garantía con fines de repetición a tres funcionarios que intervinieron en el trámite contractual.

ANTECEDENTES

La demanda y las razones de hecho y de derecho en las que se fundamenta

3. El 28 de noviembre de 2023⁵ el consorcio Génesis presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho⁶, en contra del Distrito Especial de Ciencia

² Según documento privado, el consorcio se encuentra integrado por: Estructuras y Pavimentos SAS (60% de participación), Paecia SAS (participación 30%) y Huargo SAS (participación 10%). Ver Samai del Tribunal Administrativo de Antioquia. Índice 7. Documento denominado “4_RECEPCIONMEMORIALPORCORREOELECTRONICO_REGISTRADO_2024000(.zip)”. En adelante, la accionante, la demandante, la actora, la apelante, el consorcio, Génesis.

³ Conforme consta en documento de conformación, se encuentra integrado por: Construcciones Diseños y Obras Civiles SAS (60% participación), Infraestructura de Colombia SAS (30% participación) Liberty Constructora del Caribe SAS (5% participación) Tecnical Civil SAS (participación 5%). Ver Samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Archivo remembrado “ACUERDO CONSORCIAL CONSTRUCCIONES C-2023 (2)”, pp. 1. En lo sucesivo la contratista, la cedente, la apelante, el consorcio Construcciones C-2023.

⁴ El consorcio Mecamed 2023, se integró por Megaproyecto Vial Siglo XXI SAS (70% participación) y Castellón Ingeniería SAS (30% participación). Ver Samai del Tribunal Administrativo de Antioquia. Índice 7. Carpeta denominada “4_RECEPCIONMEMORIALPORCORREOELECTRONICO_REGISTRADO_2024000(.zip)”. Archivo “ACUERDO CONSORCIAL - CONSORCIO MECAMED 2023”, pp. 1 a 2. Denominada en esta providencia como la cesionaria, la contratista ejecutora, la apelante, la censora, Mecamed 2023.

⁵ La demanda fue remitida por quien agenció los derechos de la parte actora el 28 de noviembre de 2023 y recibida a través del correo electrónico des13taanq@cendoj.ramajudicial.gov.co, circunstancia que se acredita con el mensaje de datos enviado en esa misma fecha, así como con la anotación registrada en el sistema de gestión judicial. Ver Samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177, documento “006ConstRecepDda”, p. 1. Posteriormente, el asunto fue sometido a reparto el 15 de enero de 2024, según consta en acta, ver Samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 002, documento denominado “8REPARTODELPRO_007ACTAREPARTOTAAPDF(.pdf) NroActua 2”, p. 1.

⁶ Se inadmitió la demanda por medio de auto interlocutorio del 16 de enero de 2024. Ver Samai del Tribunal Administrativo de Antioquia índice 004. Documento denominado “1_AUTOINADMITIENDOLADEMANDA(.pdf)”, pp. 1 a 3. Una vez subsanado el libelo, a través de providencia del 07 de febrero de 2024 fue admitida la demanda, se vinculó como litisconsortes cuasi necesarios a los consorcios Construcciones C -2023 y Mecamed 2023, se notificó la decisión a los extremos procesales y al Ministerio Público. Ver Samai del Tribunal Administrativo de Antioquia. Índice 008. Escrito titulado “5_AUTOADMISORIODELADEMANDA(.pdf)”, pp. 1 a 3.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Tecnología e Innovación de Medellín⁷, para que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

“PRIMERA: Declárese que, en el marco del proceso de selección de contratista N° 70007451 de 2023, cuyo objeto fue “Construcción, rehabilitación, mantenimiento y mejoramiento de la malla vial e infraestructura asociada”, la propuesta más favorable entre las concursantes, que cumplía con todos los requisitos de elegibilidad, era la presentada por el CONSORCIO GÉNESIS, que no debió ser rechazado del proceso de selección y que debió haber ocupado el primer puesto en el orden de elegibilidad y que, en consecuencia, debió adjudicársele la Licitación Pública N° 70007451 y celebrara (SIC) con el CONSORCIO GÉNESIS, el contrato de obra derivado de la licitación

SEGUNDA: En consecuencia, de lo anterior, declárese la nulidad de la Resolución N° SSS 2023500048896 del veinte (20) de junio de 2023, por la cual se adjudica el proceso de licitación pública de obra N° 70007451 de 2023, cuyo objeto es “Construcción, rehabilitación, mantenimiento y mejoramiento de la malla vial e infraestructura asociada” expedida por el DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN

TERCERA: Así mismo, declárese la nulidad absoluta del contrato de obra N° 4600098664 de 2023, cuyo objeto es “Construcción, rehabilitación, mantenimiento y mejoramiento de la malla vial e infraestructura asociada” celebrado entre CONSORCIO CONSTRUCCIONES C-2023 y el DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN

CUARTA: A título de restablecimiento del derecho, como consecuencia de las declaratorias de nulidades anteriores, en forma respetuosa, solicito, se condene al DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN, a pagarle al consorcio GÉNESIS, los daños antijurídicos que le fueron causados, entre ellos, las sumas de dinero que hubiera percibido el CONSORCIO GÉNESIS, en caso de haberle sido adjudicado el contrato y permitido ejecutarlo, a lo que tenía legítimo derecho, en razón de la utilidad propuesta, esto es la utilidad esperada que corresponde al 5% del valor del contrato, esto DOS MIL DOSCIENTOS CATORCE MILLONES TRESCIENTOS NOVENGTA (SIC) Y OCHO MIL ONCE PESOS CON VEINTE (SIC) TRES CENTAVOS (\$2.214.398.011,23).

QUINTA: Que se ordene el pago de las condenas, actualizando las sumas de dinero a pagar al demandante, desde el momento en que, de conformidad con la ejecución del contrato, habrían sido pagadas, hasta la fecha en que se cancele definitiva y totalmente el monto de la condena o acuerdo de pago, de conformidad con los índices de precios al consumidor IPC, certificados por el DANE y que se aplique la tasa de interés del 12% anual establecida en la Ley 80 de 1993.

⁷ En lo sucesivo, el Distrito de Medellín, el Distrito, la entidad, la administración, el ente territorial.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

SEXTA: Condenar al DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN, en costas del presente proceso (gastos y agencias en derecho)⁸

4. Como fundamentos fácticos y jurídicos, en síntesis, se mencionaron los siguientes:
5. El actor indicó que el 31 de marzo de 2023 el Distrito de Medellín publicó en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) el aviso de convocatoria pública, el estudio de mercado, los estudios previos y el proyecto de pliego de condiciones de la licitación pública n.º 70007451, cuyo objeto correspondió a la “[c]onstrucción, rehabilitación, mantenimiento y mejoramiento de la malla vial e infraestructura asociada”. Afirmó que el 25 de abril siguiente, a través de resolución, la entidad ordenó la apertura del proceso licitatorio.
6. Adujo que, conforme al cronograma establecido para el desarrollo del proceso de selección, el 10 de mayo de 2023 se recibieron 14 ofertas⁹. Por lo que, la entidad a través del comité de estructuración y de evaluación de la licitación¹⁰ verificó el cumplimiento de los requisitos habilitantes por parte de los participantes; documento que publicó en la plataforma SECOP II el 15 de mayo de 2023 y en el que requirió a los proponentes, con el fin de subsanar los criterios de habilitación.
7. En ese contexto, la parte actora señaló que los oferentes requeridos allegaron los soportes correspondientes, los cuales fueron revisados por el comité de evaluación, y agregó que, de manera seguida, la entidad consideró necesario efectuar nuevas solicitudes en relación con distintos presupuestos habilitantes que no fueron advertidos en el informe preliminar.

⁸Escrito de la demanda. Ver Samai del Tribunal Administrativo de Antioquia. Índice 001. Documento denominado “7RADICACIONDEL_001DEMANDAPDF(.pdf)”, pp. 25 a 26. Solicitó decretar como elementos de convicción al proceso de la referencia: (i) Documentales: el acuerdo consorcial de la sociedad Génesis; poderes y certificados de la cámara de comercio, antecedentes del trámite licitatorio; comunicación procuraduría; resolución de adjudicación n.º SSS 2023500048896 del 20 de junio de 2023; contrato n.º 4600098664 de 2023; oficio de cesión del contrato demandado; negocio jurídico de estructuras y pavimentos con el consorcio Santa Juana y acta de recibo; radicación de solicitud de conciliación extrajudicial; acta de constitución del Consorcio Construcciones C- 2023 y del Consorcio Mecamed 2023; (ii) testimoniales: Luz Marina López, Alejandro Gómez Álvarez, Carlos Aristizábal, Julio César Sorza, Luisa Fernanda Gómez, Tatiana Beltrán Sierra, Juan Diego Suárez, Carolina Pabón Gómez, Juan Fernando Vargas; (iii) declaración de parte de los representantes legales del consorcio Génesis; (iv) solicitó que junto con la contestación de la demanda el Distrito aportara el informe de evaluación posterior al análisis de la respuesta del Consorcio Génesis y los videos de la audiencia de adjudicación. La demanda fue reformada. Ver Samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 17, documento denominado “27_MemorialWeb_Otro-202400030REFORMAA(.pdf) NroActua 17”, pp. 1 a 43; ello fue admitido en proveído del 15 de mayo de 2024. Ver Samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 18, documento renombrado “30Autoque decide_AutoAdmiteReforma202(.pdf)”. La reforma a la demanda consistió en adicionar los siguientes medios de prueba, (i) dictamen pericial realizado por ingeniero civil; (ii) pruebas testimoniales de Santiago Lopera, Daniela Henao, Carlos Mauricio Henao, Juan Guillermo Rodríguez, Gustavo Alonso Arenas, Adrián Alexis Correa, Adriana Katherine Chunza y Mario Vanegas; (iii) prueba por informe a la parte demandada; (iv) prueba trasladada en la medida que el Distrito indicara la existencia de un proceso penal en curso.

⁹ Se relacionaron las siguientes propuestas: (i) consorcio Mecamed; (ii) consorcio Malla Vial FCC; (iii) consorcio Génesis; (iv) consorcio Malla Vial 2023; (v) consorcio Red Vial de Medellín; (vi) CSC Ingespro; (vii) consorcio MP Medellín; (viii) consorcio Malla Vial Medellín; (ix) consorcio San Guillermo; (x) consorcio Construcciones C- 2023; (xi) consorcio Convitrac Malla Vial; (xii) consorcio Condor EyD; (xiii) consorcio Malla Vial MM 7451; (xiv) consorcio Mejoramiento Vial 23.

¹⁰ En lo sucesivo el comité de evaluación o el grupo evaluador.



8. Posteriormente, manifestó que el grupo evaluador examinó la documentación presentada por los interesados en el traslado del informe preliminar, con el fin de efectuar la evaluación definitiva. En esa medida, señaló que el 1.º de junio de 2023 la entidad publicó en la plataforma SECOP II las respuestas a las observaciones formuladas frente a las subsanaciones e indicó los oferentes que fueron habilitados junto con el puntaje asignado — reseñó que no superaron dicha fase los consorcios Malla Vial FCC, Malla Vial 2023, Red Vial de Medellín y Malla Vial MM 7451—.
9. Expuso la parte actora que, conforme al itinerario del trámite licitatorio, el 2 de junio de 2023 se llevó a cabo la audiencia de adjudicación. Precisó que en el segundo momento de la diligencia —apertura del sobre económico—, una vez descryptado el documento n.º 2, se dio lectura al valor total de las propuestas de cada uno de los proponentes habilitados y se publicaron los ofrecimientos en la plataforma SECOP II, quedando registradas del siguiente modo:

N.º	Proponente	Valor	AIU
1	CONSORCIO MECAMED 2023	\$66.120.061.759	24.80%
3	CONSORCIO GÉNESIS	\$63.603.185.199	24.70%
7	CONSORCIO MP MEDELLIN	\$66.840.426.687	25.60%
8	CONSORCIO MALLA VIAL MEDELLÍN	\$66.837.475.084	25.60%
9	CONSORCIO SAN GUILLERMO	\$66.401.148.113	25.60%
10	CONSORCIO CONSTRUCCIONES C-2023	\$65.026.971.827	23.50%
11	CONSORCIO CONTRAVIC MALLA VIAL	\$69.721.629.073	25.60%
12	CONSORCIO CONDOR EYD	\$69.773.312.001	25.60%
14	CONSORCIO MEJORAMIENTO VIAL 23	\$65.632.022.786	25.60%

10. Señaló que, para efectos de determinar el método de ponderación aplicable y realizar la consecuente calificación de la oferta económica, la entidad tuvo en cuenta los centavos de la tasa representativa del mercado (TRM) vigente para la fecha de la diligencia, equivalente a \$4.350,80, adoptando como referencia la fracción decimal. Adujo que, con fundamento en dicho parámetro, el método de ponderación utilizado correspondió al de menor valor.
11. Indicó que, en desarrollo de lo anterior y, una vez conocidos los valores ofertados por cada uno de los proponentes habilitados, la diligencia fue suspendida a solicitud del comité, con el fin de realizar la valoración y verificación de las propuestas. Expuso que, una vez publicado el “*informe financiero*” y antes de la reanudación de la audiencia de adjudicación, la entidad requirió a las 5:01 p.m. al accionante para que sustentara el valor de su ofrecimiento económico, al advertir la posible existencia de un precio artificialmente bajo en su propuesta,



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

concediéndole plazo para dar respuesta hasta las 7:00 p.m. del 2 de junio de 2023.

12. Resaltó que, pese al requerimiento formulado por la entidad, la audiencia de adjudicación se reanudó a las 5:30 p. m. de ese mismo día, circunstancia que obligó al consorcio Génesis a atender, de manera simultánea, la elaboración de la respuesta y el desarrollo de la diligencia. Afirmó que dicha actuación desconoció las directrices contenidas en la guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas¹¹ de Colombia Compra Eficiente¹².
13. Manifestó que, teniendo en cuenta la respuesta dada por parte del consorcio, se suspendió nuevamente la audiencia de adjudicación hasta el 5 de junio de 2023 a las 10:30 a.m., para efectos de analizar la información suministrada. Adujo que, al reanudarse la diligencia, se resolvió lo concerniente a la aclaración por el presunto precio artificialmente bajo y, luego de verificar su inexistencia, el comité publicó el orden de elegibilidad, estableciendo que el consorcio Génesis se constituía como la propuesta más favorable para la entidad, al haber acreditado un puntaje total de 100,00.
14. El accionante expuso que, con base en el resultado de la evaluación definitiva, los integrantes del comité recomendaron a la Secretaría de Suministros y Servicios del Distrito de Medellín en cabeza de Evelyn Tatiana Beltrán Sierra adjudicar el contrato derivado de la licitación pública de obra n.º 70007451 de 2023 a Génesis, consorcio que se ubicó en el primer orden de elegibilidad.
15. El censor señaló que, a pesar de lo anterior, la secretaria de suministros y servicios dispuso la suspensión de la audiencia de adjudicación con el propósito de examinar la recomendación emitida por el comité. En consecuencia, mediante oficio n.º 202320070192, solicitó a la Secretaría de Infraestructura Física liderada por Luisa Fernanda Gómez Villegas la designación de un revisor técnico para que efectuara la valoración de la propuesta presentada por el consorcio y emitiera concepto sobre la evaluación técnica practicada, en especial respecto del componente económico, fue designado para este efecto el ingeniero Rubén Darío López Giraldo.
16. Explicó que, tanto la Secretaría de Suministros y Servicios, como la Secretaría de Infraestructura Física del Distrito de Medellín formularon requerimientos dirigidos exclusivamente al accionante, con el propósito de que aclarara y justificara el valor de su propuesta económica. Agregó que, en atención a tales solicitudes, allegó las respectivas respuestas, en las que explicó la inexistencia de precios artificialmente bajos en su oferta, al tener en cuenta (i) la posibilidad de los oferentes de ofertar un porcentaje de imprevistos diferente al contemplado por la entidad en el presupuesto oficial; (ii) el valor de la mezcla tipo MDC-19 y MSC-19 con adición de RAP; (iii) la participación mayoritaria de uno de sus consorciados en la empresa Pavimentos Aburrá; (iv) la disponibilidad de equipos

¹¹ En adelante, la guía.

¹² En lo sucesivo, CCE.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

por la relación comercial entre Buseticas SAS y Paecia SAS (integrante del consorcio Génesis); y (v) su capacidad instalada de personal.

17. Afirmó que la Procuraduría General de la Nación (en adelante PGN) solicitó a la entidad indicar la norma que facultaba la designación de un revisor técnico y la formulación de aclaraciones adicionales al oferente con posterioridad a la promulgación del informe de evaluación definitivo, así como informar si en la audiencia de adjudicación se permitiría a todos los participantes pronunciarse en igualdad de condiciones sobre el concepto técnico y las respuestas presentadas por el oferente.
18. Señaló que, mediante oficio n.º 202330229089 del 16 de junio de 2023, Rubén Darío López Giraldo rindió informe técnico, en el cual concluyó que el consorcio Génesis no justificó ni aclaró de manera satisfactoria las razones por las cuales los valores ofertados no evidenciaban el cumplimiento de las condiciones necesarias para garantizar la sostenibilidad económica durante la ejecución del contrato.
19. Refirió que, con fundamento en el informe técnico, la secretaria de suministros y servicios del Distrito resolvió apartarse de la recomendación emitida por el comité de evaluación y, en su lugar, determinó que frente a la propuesta presentada por la parte actora procedía aplicar la causal de rechazo W, prevista en el numeral 1.15 del pliego de condiciones, relativa a la exclusión de ofertas artificialmente bajas. Como efecto de dicha decisión, se modificó el orden de elegibilidad, quedando en primera posición la propuesta del consorcio Construcciones C-2023, con una calificación total de 100,00 puntos.
20. Manifestó que la entidad, mediante la Resolución n.º 2023500048896 del 20 de junio de 2023, adjudicó la licitación pública n.º 700074512023 al consorcio Construcciones C-2023. Derivado de dicha decisión, el 30 de junio de 2023 el Distrito celebró el contrato de obra n.º 4600098664 con el oferente favorecido, por un monto de \$65.026'971.827, suma que comprendía el AIU y los tributos correspondientes, con un plazo de ejecución de seis meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio.
21. Adujo que para la misma fecha en la que se celebró el negocio jurídico, el representante legal del contratista solicitó ante la administración autorización para realizar la cesión total del contrato de obra n.º 4600098664 al consorcio Mecamed 2023 —quien se encontraba ubicado en el tercer orden de elegibilidad del trámite licitatorio primigenio—. Solicitud que la entidad aprobó el 25 de julio de 2023.
22. La parte actora sostuvo que las actuaciones descritas vulneraron el principio de selección objetiva consagrado en la Ley 80 de 1993 y viciaron de nulidad por falsa motivación, desconocimiento de las normas en que debía fundarse y desviación de poder, la Resolución de adjudicación n.º SSS 2023500048896.



23. Agregó que (i) el consorcio Génesis presentó su oferta económica conforme al pliego de condiciones, cumplió con la totalidad de los requerimientos y desvirtuó la existencia de precios artificialmente bajos dentro de su ofrecimiento económico, por lo que tenía el mejor derecho para resultar adjudicatario, según lo recomendó el comité evaluador; (ii) el revisor técnico incurrió en errores al analizar la propuesta; (iii) resultaba contradictorio rechazar el ofrecimiento económico del accionante por presuntos valores irrisorios sin aplicar el mismo criterio a la oferta que le seguía en orden de elegibilidad; y (iv) la sociedad adjudicataria finalmente cedió el contrato sin iniciar su ejecución, lo que evidenciaba su falta de capacidad para desarrollar el objeto contractual y, en consecuencia, la ausencia de una evaluación imparcial y ajustada a los principios que rigen la contratación estatal.

La contestación de la demanda

24. El Distrito de Medellín se opuso a las pretensiones¹³. Anotó que (i) el proceso de selección n.º 70007451 se desarrolló en estricta observancia de las disposiciones contenidas en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, garantizando a todos los proponentes la igualdad de trato, la transparencia y las demás prerrogativas previstas en la normativa aplicable para cada una de sus etapas y (ii) los actos administrativos expedidos por la entidad correspondieron a una actuación eminentemente reglada y fundada en un verdadero juicio de legalidad, razón por la cual no resultaba posible atribuirles vicio de nulidad alguno.
25. Aunado a lo anterior, la entidad expresó la ausencia de una irregularidad al haberse apartado de la recomendación del grupo evaluador, consideró que la solicitud de un examen técnico complementario se adoptó dentro del ámbito de sus competencias y con el propósito de fortalecer el análisis integral de las propuestas, erigiéndose en un insumo adicional para la decisión final de adjudicación. Sostuvo igualmente, que los informes emitidos por el comité de evaluación no poseían carácter vinculante, toda vez que la ley no les asigna la dirección ni el manejo de la actividad contractual, por lo que la administración puede ajustarlos o corregirlos cuando resulte necesario, conforme al ordenamiento que rige los procesos de selección, tal como aconteció en el trámite licitatorio¹⁴.
26. Propuso como excepciones las que denominó (i) ausencia de violación de normas constitucionales y legales; (ii) inexistencia de causales de nulidad y (iii) la genérica.

¹³ Ver SAMAI del Tribunal Administrativo de Antioquia. índice 013. Carpeta denominada “19RECEPCIONMEMOR_CONTESTACIONDEMANDAL(.zip)”, Documento renombrado “CONTESTACIÓN Dda2024 00030.pdf”, pp. 1 a 23.

¹⁴ Solicitó como medios de prueba los siguientes: (i) testimoniales: Carolina Pabón Gómez, Juan Fernando Vargas Vélez, Juan Diego Suárez Saldarriaga; (ii) documentales: antecedentes del proceso de selección, (link SECOP II), solicitó que en caso de no acceder a los llamamientos en garantía se convocara a Evelyn Tatiana Beltrán Sierra, Luisa Fernanda Gómez Villegas y Rubén Darío López para que se pronunciaran sobre los hechos de la demanda.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

27. La entidad demandada en escrito separado llamó en garantía¹⁵ a Evelyn Tatiana Beltrán Sierra, en su condición de secretaria de suministros y servicios del Distrito de Medellín¹⁶; a Luisa Fernanda Gómez Villegas, en su calidad de secretaria de infraestructura física¹⁷; y a Rubén Darío López Giraldo, quien para la época de los hechos ejercía como director técnico de este último despacho¹⁸.

¹⁵ Las pretensiones establecidas correspondieron a las siguientes: “se solicita vincular a la Señora EVELYN TATIANA BELTRÁN SIERRA en calidad de servidora pública en llamamiento en garantía con fines de repetición, en la demanda identificada con radicado 05001233300020240003000 promovida por el CONSORCIO GÉNESIS en contra del Distrito Especial de Medellín”, documento denominado “001LlamamientoEvelynBeltran”. “se solicita vincular a la Señora LUISA FERNANDA GÓMEZ VILLEGAS en calidad de servidora pública en llamamiento en garantía con fines de repetición, en la demanda identificada con radicado 05001233300020240003000 promovida por el CONSORCIO GÉNESIS en contra del Distrito Especial de Medellín”, archivo renombrado “001LlamamientoLuisaGomez”. “se solicita vincular al señor RUBÉN DARÍO LÓPEZ GIRALDO en calidad de servidor pública (SIC) en llamamiento en garantía con fines de repetición, en la demanda identificada con radicado 05001233300020240003000 promovida por el CONSORCIO GÉNESIS en contra del Distrito Especial de Medellín” documento “001LlamamientoRubenLopez”. Los llamamientos en garantía se admitieron en autos del 17 de julio de 2024. Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia. Índice 27. Documentos denominados “35Autoadmitella_AdmiteLlamGrtiaDistr(.pdf)”, pp. 1 a 3. “36Auto admitella_AdmiteLlamGrtiaDistr(.pdf)”, pp. 1 a 3. “37Auto admitella_AdmiteLlamGrtiaDistr(.pdf)”. Pp 1 a 3.

¹⁶ Respecto de Evelyn Tatiana Beltrán el Distrito expuso que en el marco del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho donde el consorcio Génesis demandó a la llamante, era posible avizorar en el escrito de demanda la existencia de posibles irregularidades en la expedición de la resolución de adjudicación del proceso de selección de licitación pública n.º 7000745 y la suscripción y la cesión del contrato de obra n.º 4600098664, por el desconocimiento de los principios de selección objetiva, debido proceso, economía, falsa motivación, desconocimiento de las normas en que debía fundarse y desviación del poder, por lo que “(...) frente a la posibilidad de encontrar algunas irregularidades en la expedición de la Resolución N° SSS 2023500048896 del veinte (20) de junio de 2023, en la suscripción y sesión del contrato de obra N° 4600098664 de 2023, y dadas las presunciones establecidas en los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, se encuentra que es posible la existencia de un comportamiento doloso o gravemente culposo por parte (SIC) del agente estatal, para lo que se requerirá pronunciamiento en el caso de ser condenada la entidad pública. 7. Se pide analizar los presupuestos normativos establecidos en la Ley 678 de 2001 y en caso de encontrarse, se condene en la forma correspondiente a la señora EVELYN TATIANA BELTRAN SIERRA identificada con cédula de ciudadanía N° 1032414163, quien se encontraba prestando sus servicios en la fecha de ocurrencia de los hechos en calidad de SECRETARIA DE DESPACHO - SECRETARÍA DE SUMINISTROS Y SERVICIOS, por la expedición de la Resolución N° Resolución N° SSS 2023500048896 del veinte (20) de junio de 2023 y la suscripción y sesión del contrato de obra N° 4600098664 de 2023”. Solicitó tener como pruebas (i) documentales: la demanda, la contestación y las pruebas decretadas en el proceso principal, las actas de posesión 331 y 2062, el certificado laboral con funciones y las resoluciones 202350005436 y 202350004052; (ii) interrogatorio de parte: a la llamada en garantía con fines de repetición.

¹⁷ El Distrito alegó que conforme la demanda interpuesta contra la entidad por el consorcio Génesis en el marco de la nulidad y restablecimiento del derecho y según el dicho del líbello, la expedición de la Resolución n.º 2023500048896 del 20 de junio de 2023, la suscripción y la cesión del contrato de obra n.º 4600098664 se realizó contrariando los principios de la contratación y los de la función pública, por lo que dadas las presunciones establecidas en la Ley 678 de 2001 resultaba posible la existencia de un comportamiento doloso o gravemente culposo por parte de la entonces agente estatal, por lo que en caso de resultar condenado el Distrito consideraba pertinente el pronunciamiento correspondiente por parte de la autoridad judicial. Alegó como elementos de convicción (i) documentales: la demanda, la contestación y las pruebas decretadas en el proceso principal, acta de posesión 1861, decreto de nombramiento 1017 de 2022 y el certificado laboral con funciones; (ii) interrogatorio de parte: a la llamada en garantía con fines de repetición.

¹⁸ En lo relativo a la conducta del señor Rubén Darío López Giraldo anotó la llamante que durante el proceso de calificación de la propuesta en la licitación pública objeto de examen el llamado actuó como revisor de la evaluación realizada por parte del grupo evaluador y sus resultados incidieron en el contenido de la resolución de adjudicación de forma contraria a los principios de la contratación y a los de la función pública por lo que “6. Frente a la posibilidad de encontrar algunas irregularidades en la expedición de la Resolución N° SSS 2023500048896 del veinte (20) de junio de 2023, y dadas las presunciones establecidas en los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, se encuentra que es posible la existencia de un comportamiento doloso o gravemente culposo por parte del agente estatal, para lo que se requerirá pronunciamiento en el caso de ser condenada la entidad pública. 7. se pide analizar los presupuestos normativos establecidos en la Ley 678 de 2001 y en caso de encontrarse, se condene en la forma correspondiente al señor RUBEN DARÍO LOPEZ GIRALDO (...) quien se encontraba prestando sus servicios en la fecha de ocurrencia de los hechos en calidad de DIRECTOR TÉCNICO - SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA, por su participación en la (SIC) la expedición de la Resolución N° Resolución N° SSS 2023500048896 del veinte (20) de junio de 2023. Por lo anterior, se solicita vincular al señor RUBEN DARÍO LÓPEZ GIRALDO en calidad de servidor pública (SIC) en llamamiento en garantía con fines de repetición (...)”. Aportaron como pruebas: (i) documentales la demanda, la contestación y las pruebas decretadas en el proceso principal, acta de posesión 2127, certificado laboral con funciones, decreto de nombramiento 0130; (ii) interrogatorio de parte: al llamado en garantía con fines de repetición.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

28. Los consorcios Construcciones C-2023 y Mecamed 2023, no contestaron la demanda¹⁹.

La oposición de los llamados en garantía con fines de repetición

29. Luisa Fernanda Gómez Villegas se opuso tanto a las pretensiones del libelo introductorio, como al llamamiento en garantía²⁰. Afirmó que no tuvo injerencia alguna en el trámite licitatorio, toda vez que las funciones de estructuración y ordenación del gasto fueron ejercidas por la Secretaría de Suministros y Servicios del Distrito, dependencia que expidió el acta de adjudicación, suscribió el contrato y aceptó la cesión del negocio. Preciso que, en consecuencia, no se encontraban demostrados los supuestos fácticos ni jurídicos que permitieran atribuirle “*culpa grave*” con miras a su vinculación como llamada en garantía.

30. Propuso como excepciones (i) la caducidad de la acción; (ii) la presunción de legalidad de los actos administrativos; (iii) la improcedencia del restablecimiento del derecho y (iv) la inexistencia de los presupuestos necesarios para el llamamiento en garantía con fines de repetición.

31. Evelyn Tatiana Beltrán Sierra contravirtió el *petitum* de la demanda y el llamamiento en garantía formulado en su contra²¹. Sostuvo que, en su calidad de delegada contractual, estaba facultada para apartarse de las recomendaciones del comité evaluador, en tanto el ordenamiento jurídico así lo permitía. Añadió que, conforme al análisis efectuado por Rubén Darío López, la oferta presentada por el consorcio Génesis carecía de respaldo probatorio suficiente y contenía precios artificialmente bajos, circunstancia que el oferente no logró desvirtuar dentro del término concedido. Concluyó que la decisión adoptada se encontraba debidamente sustentada en la resolución de adjudicación, la cual, a su juicio gozaba de plena legalidad.

32. En relación con su actuación dentro del proceso de selección, manifestó que cumplió cabalmente con las obligaciones a su cargo, empleando los recursos y conocimientos propios de su función y atendiendo las exigencias normativas aplicables. Sostuvo que, en su calidad de delegada contractual, le correspondía ejercer las facultades propias, entre ellas, la posibilidad de apartarse de las recomendaciones del comité evaluador, toda vez que la ley así lo permitía y

¹⁹ Fueron vinculados formalmente al proceso judicial a través del auto admisorio de la demanda, donde se dispuso: “[e]n atención a la regulación normativa dispuesta en el artículo 62 del Código General del Proceso, aplicable al caso concreto por remisión expresa del artículo 227 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo modificado por el artículo 85 de la Ley 2080 de 2021, se tendrán como terceros vinculados en calidad de Litisconsortes cuasi necesarios de la parte pasiva del Litigio, los CONSORCIOS CONSTRUCCIONES C-2023 y MECAMED 2023 (...) [n]otifíquese personalmente a los representantes legales de los Consorcios Construcciones C-2023 y MECAMED 2023, conforme a lo establecen los artículos 197, 198 y 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021”. Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 08. Documento denominado “5_AUTOADMISORIODELADEMANDA(.pdf)”, pp. 1 a 3. Fueron notificados el 15 de febrero de 2024. Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 11. Documento denominado “11RECEPCIONMEMOR_CONSTANCIASDENOTIFICACIONPDF(.pdf)”, pp. 1 a 43.

²⁰ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 37, documento denominado “40_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-CONTESTACIONDEMANDA(.pdf) NroActua 37”, pp. 1 a 15.

²¹ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 38, documento denominado “44Recepcion Memor_CONTESTACIONDELLAMA(.pdf)”, pp. 1 a 114.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

existían fundamentos fácticos y jurídicos que justificaban tal decisión. Agregó que, de acuerdo con el análisis realizado por Rubén Darío López, la oferta presentada por el consorcio Génesis carecía de respaldo probatorio suficiente y contenía precios artificialmente bajos, aspecto que el oferente no logró desvirtuar en el término concedido. Propuso como excepciones de mérito: (i) la ausencia de violación de normas constitucionales y legales, y (ii) la inexistencia de causales de nulidad.

33. Rubén Darío López Giraldo se opuso a las pretensiones de la demanda y al llamamiento en garantía²². Sostuvo que la licitación pública se adelantó conforme a las normas que rigen la contratación estatal, aplicando las herramientas de la guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas de CCE. Indicó que el consorcio Génesis no logró justificar de manera satisfactoria los precios ofertados, pues su propuesta se encontraba por debajo del valor mínimo aceptable, presentaba inconsistencias en los ítems más representativos presupuestalmente y no acreditó la sostenibilidad económica del contrato, por lo cual la decisión de rechazo resultó ajustada a derecho.

34. En cuanto al llamamiento en garantía, adujo la inexistencia de los presupuestos materiales exigidos por el artículo 225 del CPACA, dado que, si bien fue designado como revisor técnico dentro del proceso de selección, dicha función no implicó la toma de decisiones ni la integración del comité de estructuración y evaluación. Preciso que su labor se limitó a emitir un concepto técnico sin capacidad decisoria, por lo que no intervino en la expedición del acto administrativo demandado ni en determinaciones que comprometieran la responsabilidad patrimonial del Distrito. En consecuencia, no podía atribuírsele una conducta dolosa o gravemente culposa al no configurarse nexo causal alguno entre su actuación y una eventual condena que pudiese recaer sobre la entidad.

35. Propuso las excepciones de (i) caducidad; (ii) presunción de legalidad de los actos administrativos; (iii) existencia de ofertas artificialmente bajas en la propuesta del consorcio génesis; (iv) improcedencia del restablecimiento del derecho²³; y (iv) carencia de los presupuestos necesarios para el llamamiento en garantía con fines de repetición

La sentencia de primera instancia ²⁴

36. El Tribunal Administrativo de Antioquia accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en los términos que se indican a continuación²⁵:

²² Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 40. Documento denominado "48_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-CONTESTACIONDEMANDA(.pdf)", pp. 1 a 19.

²³ Ver Samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 43. Documento denominado "54Autoqueresuel_AutoPronunciaExcepci(.pdf)", pp. 1 a 3.

²⁴ Ver Samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 153. Documento denominado "159Sentencia_NulidadAdjudyAbsolCt(.pdf)", pp. 1 a 66. Fue notificada el día 13 de mayo de 2025. Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia. Documento denominado "Soporte notificación Sentencia de fecha 1(.pdf)", pp. 1 a 24.

²⁵ La transcripción se realiza de manera literal.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

“PRIMERO. Se declara no probada la excepción de caducidad formulada por dos de los llamados en garantía, acorde con los razonamientos expuestos con antelación.

SEGUNDO. Se niega la tachada formulada por la apoderada de la llamada en garantía Evelyn Tatiana Beltrán Sierra, respecto de la declaración del señor Carlos Mario Carlos Marío (SIC) Henao Urrego, por las razones indicadas previamente.

TERCERO. Se declara la nulidad de la Resolución No. SSS 2023500048896 del 20 de junio de 2023, expedida por la Secretaría de Suministros y Servicios del Distrito de Medellín, mediante la cual se adjudicó el proceso de licitación pública No. 70007451 de 2022 y de la Resolución aclaratoria No. SSS 202350049607 del 21 de junio de ese mismo año, teniendo en cuenta los argumentos plasmados en la parte motiva de la sentencia.

CUARTO. A título de restablecimiento del derecho, se condena al Distrito de Medellín, pagar al Consorcio Génesis, la suma de \$2.358.935.200,80, correspondiente a la utilidad que esperaba obtener del contrato, ya indexada conforme a lo previsto en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y con fundamento en lo fórmula indicada en la parte motiva.

QUINTO. Se declara la nulidad absoluta del Contrato No. 4600098664 del 30 de junio de 2023, suscrito por la señora Evelyn Tatiana Beltrán Sierra, en calidad de Secretaria de Suministros y Servicios del Distrito de Medellín y el representante legal del Consorcio Construcciones C-2023, de conformidad con las consideraciones esbozadas en precedencia.

SEXTO. Se ordena al Distrito de Medellín, que restituya al Consorcio Mecamed 2023, ejecutor del contrato en virtud de la cesión del negocio, los costos en que este incurrió durante la ejecución del mismo y hasta el momento en que hizo entrega de las obras -26 de febrero de 2024-, sin que haya lugar a incluir la utilidad, previo descuento de los valores que fueron pagados por ese mismo concepto.

De haberse efectuado la totalidad de los pagos debidos, el consorcio contratista deberá efectuar el reintegro debidamente indexado, de la suma recibida a título de utilidad por la ejecución del contrato, según lo pactado en el acuerdo celebrado.

SÉPTIMO. Se niega el reconocimiento de intereses moratorios clamado[s] por la parte demandante, con fundamento en lo indicado en la parte motiva de la decisión.

OCTAVO. Se declara civil y patrimonialmente responsables a los llamados en garantía, señores Evelyn Tatiana Beltrán Sierra y Rubén Darío López Giraldo, a título de dolo. Por tanto, el Distrito de Medellín queda facultado para exigir el reembolso del 45% del pago indexado que realice al [c]onsorcio Génesis.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

NOVENO. Se niega la pretensión de responsabilidad civil y patrimonial formulada contra la también llamada, señora **Luisa Fernanda Gómez Villegas**, en consideración de los argumentos plasmados en la motivación precedente.

DÉCIMO. Se condena en costas de primera instancia, al Distrito de Medellín y a los señores Evelyn Tatiana Beltrán Sierra y Rubén Darío López Giraldo, en el mismo porcentaje de la condena que a cada uno se asignó.

DÉCIMO PRIMERO. Désele cumplimiento a esta sentencia en los términos de los artículos 189 y 192 del CPACA.

DÉCIMO SEGUNDO. Una vez ejecutoriada la presente decisión, archívese el expediente” (negrilla propia del texto).

37.El *a quo* señaló que el término para ejercitar la acción encaminada a la declaratoria de nulidad de la Resolución n.º SSS 2023500048896 del 20 de junio de 2023 (mediante la cual se adjudicó la licitación pública n.º 70007451 al consorcio Construcciones C-2023) comenzó a correr a partir del 21 de junio de 2023 y debía culminar el 21 de octubre de ese año. Sin embargo, advirtió que la parte actora presentó solicitud de conciliación prejudicial el 19 de octubre de 2023, lo que suspendió el cómputo hasta el 27 de noviembre de 2023, día en que se expidió la constancia de no acuerdo, señaló que a partir del 28 de noviembre reanudó su curso el remanente del término —dos días—, que fenecía el 29 siguiente. Indicó que la demanda fue instaurada el 28 de noviembre de 2023, dentro del término dispuesto por el legislador en el artículo 164, numeral 2.º literal c) del CPACA. En lo que atañe a la pretensión de anulación absoluta del contrato de obra n.º 4600098664 de 2023, precisó que igualmente se respetó el plazo fijado en el literal j) del artículo 164 *ibidem*, puesto que al momento de la presentación de la demanda no habían transcurrido los dos años contados desde el día siguiente a su suscripción.

38.En cuanto a la pretensión de nulidad de la Resolución de adjudicación n.º SSS 202350048896 del 20 de junio de 2023 y su aclaratoria la Resolución n.º SSS 202350049607 del 21 de junio del mismo año, el Tribunal señaló que del examen conjunto del acervo probatorio se desprendía que: (i) el análisis técnico elaborado por el revisor designado para sustentar el apartamiento de la recomendación del comité evaluador adoleció de deficiencias sustanciales, que, aun cuando fueron advertidas, se emplearon como fundamento nuclear para rechazar su oferta y adjudicar el contrato al consorcio Construcciones C-2023, en tanto (a) la revisión comparó los precios de la mezcla asfáltica densa tibia tipo semidensa MSC-19 con RAP utilizando una unidad de medida no prevista en el pliego —metros cúbicos—, pese a que el presupuesto oficial fijó su valoración exclusivamente en toneladas, (b) la utilización de referencias provenientes de una licitación adelantada por la Gobernación de Antioquia, cuyos insumos no eran homologables, pues la mezcla asfáltica en caliente tipo 19 empleada en dicho proceso contenía un 5.6 % de asfalto, en contraste con el 5% incorporado en la mezcla correspondiente al Distrito de Medellín, y (ii) si bien la Secretaría de Suministros y Servicios del Distrito de Medellín no estaba jurídicamente



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

obligada a acoger la recomendación del grupo evaluador, sí le era exigible motivar de manera suficiente, razonada y acorde con el ordenamiento su decisión de separarse de ello.

39. Por lo anterior, el *a quo* concluyó que la oferta presentada por el accionante debió ser objeto de evaluación y ubicada en el primer orden de elegibilidad, conforme lo había determinado el comité, por cuanto satisfacía los requisitos jurídicos, técnicos y financieros exigidos. En consecuencia, declaró la nulidad de los actos acusados al haberse desatendido las normas que debían orientar la decisión y vulnerado los principios de igualdad y selección objetiva, configurándose el vicio de falsa motivación²⁶.

40. En esa línea, el juez de primera instancia consideró que, al haberse acreditado que el consorcio Génesis debió ser el adjudicatario de la licitación pública de obra n.º 70007451 de 2023, dado que, de no haber sido rechazado indebidamente, habría ocupado el primer orden de elegibilidad, procedía el reconocimiento de la utilidad dejada de percibir. Luego de analizar la estructuración económica de la propuesta consignada por el accionante se estableció que el AIU se había calculado en un 24,70% del valor total ofertado (\$63.603'185.199), correspondiendo el 19,60% a gastos de administración, el 0,1% a imprevistos y el 5,00% a la utilidad esperada. En consecuencia, se condenó al Distrito de Medellín a pagar la suma de \$2.214.398.011,23²⁷, concepto que, actualizado a la fecha de la sentencia, ascendió a \$2.358.935.200,80. Negó la procedencia de intereses moratorios.

41. En cuanto a la pretensión de nulidad absoluta del contrato n.º 4600098664 del 30 de junio de 2023, el *a quo* sostuvo que, conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, dicha causal se configura cuando resultan inválidos los actos administrativos que sirven de soporte a los negocios jurídicos estatales. Consideró que tal circunstancia se presentaba en el caso *sub judice*, dado que el acto de adjudicación contenido en la Resolución n.º SSS 202350048896 del 20 de junio de 2023 y su aclaratoria n.º SSS 202350049607 del 21 de junio del mismo año fueron declarados nulos. En consecuencia, al quedar desprovisto de un fundamento jurídico válido, el contrato de obra pública celebrado con posterioridad al proceso licitatorio n.º 70007451 de 2023 se encontraba afectado

²⁶ Expuso que a pesar de haberse alegado como causales de anulación de las Resolución *sub examine* la desviación de poder y la violación al debido proceso. La primera no fue acreditada y en lo concerniente a la violación al debido proceso indicó que si bien no se trasgredió si resultaron vulnerados otros principios como el de la igualdad. Ver Samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 153. Documento denominado “159Sentencia_NulidadAdjudyAbsolCt(.pdf)”.

²⁷ El Tribunal Administrativo de Antioquia advirtió que, “[a]unque en la oferta económica el Consorcio actor no especificó el costo directo del proyecto, en la demanda se clamó el reconocimiento de la suma de \$2.214.398.011,23, afirmando que correspondía a la utilidad esperada del 5% de ese costo directo. Suma que resulta ser inferior, al resultado se extraer el 5% del valor de la Utilidad ofertada (Utilidad = \$63.603.185.199 x 5% = \$3.180.159.259,95). En consecuencia, la Sala condenará al Distrito de Medellín, a pagar al Consorcio Génesis, la suma de \$2.214.398.011,23, que es lo que parte demandante afirmó corresponde al 5% de utilidad esperada de haber ejecutado las obras, obtenido del costo total”. En consecuencia, la Sala condenó al Distrito de Medellín a pagar al Consorcio Génesis la suma de \$2.214.398.011,23, valor que la parte demandante afirmó correspondía a la utilidad esperada del 5 % de haber ejecutado las obras, calculada sobre el costo total del contrato. Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 153. Documento denominado “159Sentencia_NulidadAdjudyAbsolCt(.pdf)”, pp. 58.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

por el mismo vicio que invalidó la adjudicación. Por ello, el Tribunal declaró la nulidad absoluta del negocio jurídico.

42. En lo referente a las restituciones mutuas, el juez de primera instancia señaló que, encontrándose finalizado el contrato de obra n.º 4600098664 de 2023 al momento de proferirse la sentencia que dispuso su nulidad, correspondía ordenar al Distrito de Medellín restituir al consorcio Mecamed 2023 los costos en que este había incurrido durante la ejecución del contrato, por las obras efectivamente realizadas y recibidas el 26 de febrero de 2024. Indicó que no procedía incluir la utilidad esperada y que debían descontarse los valores ya cancelados por ese mismo concepto, según los registros del contrato en la plataforma SECOP II, en los cuales constaban nueve pagos efectuados entre los meses de julio y diciembre de 2023, y enero y febrero de 2024. Agregó que, de haberse efectuado tales desembolsos, el consorcio contratista debía efectuar el reintegro —debidamente indexado— a la entidad de la suma recibida a título de utilidad por la ejecución del contrato, según lo pactado en el acuerdo celebrado.
43. Respecto de la responsabilidad de los llamados en garantía, el Tribunal consideró que, conforme al artículo 5 de la Ley 678 de 2001, modificado por el artículo 39 de la Ley 2195 de 2022, se presume el dolo del agente estatal cuando el acto administrativo es declarado nulo por falsa motivación. Al haberse configurado dicha causal en la nulidad de la Resolución n.º SSS 202350048896 del 20 de junio de 2023, mediante la cual se adjudicó la licitación pública n.º 70007451 a un consorcio distinto del demandante, el *a quo* concluyó que Evelyn Tatiana Beltrán Sierra y Rubén Darío López Giraldo eran civil y patrimonialmente responsables del perjuicio causado al Distrito de Medellín, a título de dolo. En consecuencia, consideró que *“el Distrito de Medellín estará facultado para exigir a cada uno de los señores Evelyn Tatiana Beltrán Sierra y Rubén Darío López Giraldo, el 45% del valor total de la condena que se le impondrá en esta sentencia”*²⁸.
44. Por último, señaló que la pretensión de responsabilidad formulada contra la también llamada en garantía, Luisa Fernanda Gómez Villegas, no prosperaba, por cuanto su actuación no se enmarcó en los supuestos de dolo o culpa grave, dada la limitación de sus funciones en el desarrollo del proceso contractual.
45. Condenó en costas al Distrito Especial de Medellín y a los llamados en garantía, Evelyn Tatiana Beltrán Sierra y Rubén Darío López Giraldo, en el mismo porcentaje de la condena asignado a cada uno.

²⁸ El Tribunal señaló que se constató la calidad de agentes del Estado teniendo en cuenta las certificaciones emanadas de la Unidad de Administración de Personal del Distrito de Medellín, los actos de nombramiento y encargos y las actas de posesión aportadas al acervo probatorio.



Los recursos de apelación

46. El Distrito de Medellín impugnó la sentencia de primer grado y en sus cargos de disenso argumentó que la entidad poseía el derecho al reembolso total de la condena, por cuanto el perjuicio se originó directamente en la actuación dolosa por “*desviación de poder*” de los exfuncionarios llamados en garantía, quienes, sin justificación, desatendieron la recomendación del comité evaluador que había considerado la oferta del consorcio Génesis como la más favorable, tal como se acreditó en el dictamen pericial. Agregó que el proveído no ofreció motivación suficiente para reducir dicho reintegro del 100 % al 45 %²⁹.
47. En esa línea, estableció que la conducta de los llamados en garantía fue determinante en la imposición de la condena resarcitoria a cargo del Distrito, en tanto quedó acreditado en el proceso que la entonces secretaria de suministros y servicios, Evelyn Tatiana Beltrán Sierra, otorgó un término precario de dos horas para que el consorcio Génesis sustentara su oferta, se apartó injustificadamente de la recomendación del comité de evaluación y solicitó a la secretaria de infraestructura la designación de un revisor técnico. Respecto de Rubén Darío López Giraldo, señaló que su actuación incidió de manera decisiva en la configuración de dicha obligación indemnizatoria, en tanto se limitó a tomar información de otras licitaciones no acordes con el proceso adelantado por el Distrito y omitió realizar la conversión de cm³ a toneladas³⁰. Por su parte, en lo que atañe a la actuación de Luisa Fernanda Gómez Villegas indicó que “[s]i bien existe una mayor responsabilidad por parte de la Secretaría de Suministros y Servicios, también existe responsabilidad de la Secretaria de Infraestructura Física”, para luego afirmar que “[c]omo puede observarse, existió una omisión por parte de la Secretaria de Infraestructura Física, quien (sic)”³¹.
48. El consorcio Mecamed 2023 expuso como reproches contra la sentencia de primera instancia (i) defecto sustantivo del proveído por inadecuada motivación; (ii) improcedencia de las restituciones mutuas; (iii) buena fe contractual de la estructura asociativa; (iv) enriquecimiento sin causa del distrito; (v) ausencia de prueba del monto de la utilidad percibida por parte del consorcio, en tanto la consignada en la propuesta económica correspondía a un mero estimativo; y (vi)

²⁹ Señaló lo siguiente: “De acuerdo con lo solicitado en el llamamiento en garantía con fines de repetición, a lo probado dentro del proceso, y al perjuicio generado por los exfuncionarios al Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín, el reembolso a que se tiene derecho debe ser del 100% del valor de la condena y no del 45% del valor de la misma. En el presente caso, dentro del proceso se probó y así lo señaló la sentencia que los funcionarios actuaron con desviación de poder, por lo que se presume el dolo de conformidad con el numeral 1º del artículo 5 de la ley 678 de 2001”

³⁰ Indicó literalmente lo siguiente: “El señor López Giraldo se limitó a tomar información de otras licitaciones, que no eran acordes a la del Distrito y que como quedó demostrado por los peritos, no realizó la conversión de cm³ en toneladas. Adicionalmente, las actividades desplegadas por el señor López Giraldo, no fueron acordes a lo que debía hacer, porque lo que se debía analizar como lo hizo el Comité Evaluador del Distrito y el perito fijado por el despacho, era determinar si los argumentos que señaló el Consorcio Genesis eran suficientes para aclarar que el precio de la oferta no era artificioso o falso, sino acorde a la realidad. Y no realizar comparaciones con los precios del mercado”.

³¹ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 161. Documento denominado “166_MemorialWeb_Constanciaenviomemorial-ENVIOSUJETOSAPELAC(.pdf)”, pp. 1 a 7.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

violación del principio de congruencia, en la medida que el fallo contiene decisiones que superan los efectos que legalmente produce la nulidad³².

49. En lo atinente a las restituciones mutuas, expuso que, si bien las providencias citadas en la decisión de primera instancia contenían aportes valiosos para la comprensión de la institución, no resultaban vinculantes frente a las particularidades del caso, configurándose, un yerro sustantivo por inadecuada aplicación del precedente judicial³³. Sostuvo que en ninguno de los fallos referidos el Consejo de Estado dispuso la devolución de la utilidad percibida por el contratista que ejecutó las obras, motivo por el cual la providencia impugnada incurrió en un desacierto, al atribuir a la nulidad del contrato consecuencias ajenas a las providencias judiciales invocadas. Añadió que, por el contrario, en el caso concreto las restituciones se tornaban improcedentes, según lo previsto en el artículo 48 de la Ley 80 de 1993, toda vez que las prestaciones ejecutadas se encontraron encaminadas a satisfacer un interés público y adicionalmente no resultaba posible materialmente restituirlas *in natura*³⁴.

50. Agregó que el consorcio Mecamed 2023 obró como un tercero de buena fe ajeno a las circunstancias que motivaron la nulidad de la resolución de adjudicación. Señaló que durante la ejecución del contrato cumplió cabalmente con las especificaciones técnicas y bajo la supervisión de la interventoría, la cual certificó el cumplimiento integral de sus obligaciones como cesionario. Preciso que, conforme a lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, cuando el contratista actúa de buena fe y ejecuta las prestaciones pactadas, tiene derecho al reconocimiento y pago de lo efectivamente realizado, sin deducciones ni sanciones. En tal sentido, sostuvo que ordenar la restitución de la utilidad constituiría una medida improcedente, reservada para supuestos de causa y/o objeto ilícito, condiciones que no se encontraban acreditadas en el caso *sub examine*, lo cual indefectiblemente se constituirá en un enriquecimiento sin causa para la entidad a expensas del patrimonio del contratista executor y de los llamados en garantía.

51. El consorcio Construcciones C-2023 arguyó que el *a quo* incurrió en (i) un yerro en la motivación de la nulidad de la Resolución de adjudicación n.º SSS-202350048896 del 20 de junio de 2023, toda vez que la propuesta económica presentada por el consorcio Génesis adolecía de inconsistencias, errores y contradicciones en el intento de sustentar una oferta ostensiblemente irrisoria. En particular, sostuvo que (a) la justificación del precio carecía de objetividad, circunstancia que imponía el rechazo de la propuesta; (b) no existía

³² Ver samai del tribunal administrativo de Antioquia, índice 162. Documento denominado "167_MemorialWeb_Recurso-RecursodeApelacion(.pdf)", pp. 1 a 25.

³³ Los fallos judiciales referenciados correspondieron a los siguientes: 76001-23-31-000-2012-00171-01(62250); 08001-23-31-000-2008-00248-01 (61720); 76001-23-31-000-2007-01419-01 (55102). Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 162, pp. 1 a 25.

³⁴ Citó como sustento jurisprudencial la providencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. C. P: Fernando Alexei Pardo Flórez. Providencia del once de octubre de 2024. Rad: 52001-23-33-000-2018-00468-01 (71.105). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. C.P: José Roberto Sáchica Méndez. Sentencia del dieciocho de noviembre de dos mil veinticuatro (2024). Expediente: 63001233300020190025201 (69.233); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. C.P: José Roberto Sáchica Méndez. Providencia del cuatro de abril de dos mil veinticinco (2025). Rad. 63001233300020200042101 (70.045).



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

correspondencia entre los documentos aportados y la oferta económica; y (c) se omitió el análisis de los precios unitarios (APU); (ii) además, contravirtió el contenido del dictamen pericial, al considerar que este desconoció elementos estructurales del proceso de selección; (iii) agregó, que las respuestas emitidas por el comité evaluador, en ejercicio de su función técnica frente al examen de los precios artificialmente bajos, resultaban insuficientes, razón por la cual el ordenador del gasto contaba con fundamentos determinantes para apartarse de dicha recomendación, habida cuenta de que la ecuanimidad exigida no podía suplirse mediante escritos carentes de valor probatorio, en abierta contravención de lo previsto en la guía de CCE³⁵.

52. Evelyn Tatiana Beltrán en su alzada estableció que la providencia recurrida se encontró inmersa en (i) error de derecho por indebida interpretación normativa, en la medida que el tribunal comprendió inadecuadamente la naturaleza y finalidad del requerimiento por precios artificialmente bajos; (ii) yerro de hecho por omisión en la valoración de piezas procesales, las cuales obraban en el expediente y resultaban imprescindibles para la correcta resolución del caso, particularmente por el análisis erróneo del dictamen pericial, al atribuirle efectos jurídicos y legales a un informe elaborado por profesionales de la ingeniería; y expuso que (iii) el tribunal desconoció el precedente judicial vinculante en materia de falsa motivación³⁶, en abierta contravención de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima, toda vez que no valoró las razones que dieron lugar al rechazo de la propuesta, omitiendo analizar si ello era determinante para viciar el acto administrativo.

53. Sostuvo que el *a quo* interpretó de manera restrictiva el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, en la medida que el análisis del requerimiento por presuntos precios artificialmente bajos se redujo a una actuación de mero trámite, sin efectuar una ponderación integral de los documentos y de las razones expuestas por el consorcio Génesis para justificar su propuesta económica. Afirmó que la decisión cuestionada se circunscribió al examen de los aspectos técnicos abordados en el dictamen pericial, soslayando los elementos de orden jurídico que fundamentaban el rechazo de la oferta y legitimaban el distanciamiento frente a la recomendación del comité evaluador. Precisó que dentro de dichos factores se encontraban manifestaciones unilaterales sin respaldo probatorio, la transgresión del principio conforme al cual no es admisible la creación de prueba en favor propio, deficiencias en la acreditación del personal operativo, aseveraciones inexactas relacionadas con la titularidad de la maquinaria y la imposibilidad material de constatar la información suministrada. Concluyó que la omisión en el examen de tales aspectos comprometió los principios de legalidad, debido proceso y congruencia, pues el requerimiento exigía un escrutinio de carácter jurídico orientado a establecer la solidez efectiva de la propuesta y la factibilidad del

³⁵ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 165. Documento denominado “170Recepcionmemor_RekursodeApelacionCD(.pdf)”, pp. 1 a 31.

³⁶ Realizó alusión a la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. C.P Milton Chaves García, 26 de julio de 2017. Rad: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326).



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

negocio contractual, mientras que la actuación del Tribunal se limitó a una constatación estrictamente técnica.

54. En relación con lo resuelto frente al llamamiento en garantía, sostuvo que el a quo incurrió en error de hecho por indebida valoración probatoria, al omitir el análisis de los elementos de convicción allegados al proceso, los cuales desvirtuaban la presunción de dolo. En particular, afirmó que el tribunal desconoció como elemento idóneo para enervarla, el análisis realizado por la PGN, en el que se evaluó si la llamada en garantía incurrió en alguna conducta constitutiva de falta disciplinaria, así como la motivación jurídica que respaldó su apartamiento del concepto del comité evaluador³⁷.
55. Rubén Darío López Giraldo sustentó su recurso de apelación en torno a cuatro aspectos: (i) alegó que la sentencia de primera instancia erró al no haber realizado una valoración probatoria guiada por la sana crítica y la persuasión racional, particularmente en lo atinente a su declaración, el contrainterrogatorio practicado a los peritos, y las declaraciones decretadas a solicitud de los llamados en garantía; (ii) señaló que el Tribunal omitió analizar si la oferta económica del consorcio Génesis se encontraba incurso en precio artificialmente bajo, pues ello quedó demostrado en los términos del Decreto 1082 de 2015 disposición 2.2.1.1.2.2.4, dado que la demandante no acreditó la calidad de accionista mayoritario de la planta productora de mezclas pavimento Aburrá, la propiedad de los equipos necesarios, ni las razones técnicas que justificaran un menor valor ofertado; (iii) precisó que el concepto técnico emitido por él conforme al artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, podía ser acogido o descartado por la Secretaría de Suministros y Servicios en virtud de la colaboración entre dependencias, por lo que no era acertado atribuirle un “direccionamiento” y (iv) afirmó que en su proceder no concurrieron “*dolo ni culpa grave*”, en tanto el concepto rendido se ciñó a la documentación elaborada por la entidad en la etapa precontractual y no comportó decisión alguna sobre la adjudicación. Sostuvo que la presunción de dolo no le era predicable, dado que no intervino en la expedición del acto administrativo de adjudicación —cuya emisión correspondía de manera exclusiva a la delegada contractual—, ni ostentaba competencia para adjudicar o rechazar la propuesta del Consorcio Génesis³⁸.

³⁷ Respecto de este elemento señaló: “Dicho auto, emitido por la Procuraduría General de la Nación, contiene un análisis exhaustivo sobre las competencias funcionales de la Dra. Tatiana Beltrán, concluyendo de manera categórica que no se encontró ninguna conducta que configurara falta disciplinaria ni extralimitación de sus funciones o deberes. Esta decisión se encuentra debidamente motivada y respaldada por un estudio probatorio riguroso, lo que le otorga plena validez dentro del marco de la valoración probatoria en sede judicial”. Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 158. Documento denominado “163Recepcionmemor_Correo_RecepcionMemo(.pdf)”, pp. 1 a 21.

³⁸ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 166. Documento denominado “170_MemorialWeb_Recurso-RECURSODEAPELACION(.pdf)”, pp. 1 a 13.



Trámite relevante en segunda instancia³⁹

56. Mediante auto del 8 de septiembre de 2025, se admitieron los recursos de apelación interpuestos por el Distrito de Medellín, los consorcios Construcciones C-2023 y Mecamed 2023, Evelyn Tatiana Beltrán Sierra y Rubén Darío López Giraldo contra la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 13 de mayo de 2025⁴⁰.
57. El consorcio Génesis en la oportunidad para alegar se opuso a lo censurado por los apelantes, solicitó confirmar en su totalidad la sentencia de primera instancia, en la medida que el proveído se encuentra ajustado a derecho y soportado en una debida valoración del plexo probatorio⁴¹. Sostuvo que la condena impuesta al Distrito no podía ser objeto de modificación a través de impugnación en atención al principio de congruencia por cuanto la entidad demandada aun cuando interpuso recurso de apelación no controvertió los fundamentos ni la declaratoria de responsabilidad derivados de la relación jurídico procesal principal, sino que únicamente se limitó a discurrir lo resuelto respecto del porcentaje a pagar por parte de los llamados en garantía.
58. Agregó, que los recursos formulados por los llamados en garantía y por los consorcios Construcciones C-2023 y Mecamed 2023 se dirigieron exclusivamente a controvertir su propia imputación subjetiva o a plantear reparos frente a las consecuencias contractuales derivadas de la nulidad del negocio jurídico suscrito en virtud del trámite licitatorio, sin que se hubiere desvirtuado la falsa motivación del acto de adjudicación ni los elementos que demostraron que la oferta del consorcio Génesis era viable, económicamente favorable y respaldada por la recomendación técnica del comité de evaluación.
59. El Ministerio Público emitió concepto y solicitó confirmar parcialmente la decisión de primera instancia⁴². Su intervención se orientó a indicar que la Resolución n.º SSS 2023500048896 se encontraba viciada por falsa motivación, por cuanto la Secretaría de Suministros y Servicios se apartó de la recomendación emitida por el comité de evaluación sin sustento técnico suficiente, desconociendo los criterios objetivos que regían la verificación del presunto precio artificialmente bajo y sustituyendo el análisis especializado por apreciaciones aparentes, defectuosas y carentes de rigor metodológico.

³⁹ A través del auto del 04 de junio de 2025 se concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación. Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 169. Documento denominado “172Autoconcedere_AutoConcedeApelacion(.pdf)”, pp. 1 a 2. Se notificó el 05 de junio de 2025. Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 171. Documento denominado “Soporte comunicación Auto concede recurso(.pdf)”, pp. 1 a 10.

⁴⁰ Auto que admite recurso de apelación, ver samai del Consejo de Estado, índice 4. Documento denominado “197Autoqueadmite_73079Admiteapelacion(.pdf)”, pp 1 a 3. Se notificó el 9 de septiembre de 2025. Ver samai del Consejo de Estado, índice 7 y 9. Documentos denominados “Soporte comunicación POR ESTADO de fecha (.pdf) y Soporte notificación PERSONAL de fecha 09(.pdf)”.

⁴¹ Alegatos de conclusión de la accionante. Ver samai del Consejo de Estado, índice 10. Documento denominado “202_MemorialWeb_Alegatos-IV202400030ALEGAT(.pdf)”, pp. 1 a 50.

⁴² Concepto n.º 109 del 2025 de la Procuraduría General de la Nación. Ver samai del Consejo de Estado, índice 12. Documento denominado “Memorial_CHM_Concepto 109-2025(.pdf)”, pp. 1 a 33.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

60. Indicó que la nulidad del acto acarreaba, como efecto directo, la nulidad absoluta del contrato de obra derivado de aquel, ante la desaparición del soporte jurídico que le otorgaba validez; solicitó modificar la decisión de primera instancia en lo relativo a las restituciones mutuas, por cuanto la sentencia aplicó de manera rígida la regla del artículo 1746 del Código Civil, desconociendo lo previsto en el artículo 48 de la Ley 80 de 1993. En consecuencia, precisó que dichas restituciones debían limitarse a los costos efectivamente ejecutados y útiles para la entidad contratante, con descuento de los pagos ya realizados y exclusión de la utilidad reconocida al contratista ejecutor.
61. Finalmente, sostuvo que la participación funcional y decisoria de Evelyn Tatiana Beltrán Sierra resultó determinante en la configuración del vicio de falsa motivación, por lo que debía mantenerse la responsabilidad patrimonial declarada respecto de ella, en aplicación de la presunción de dolo establecida en la Ley 678 de 2001 artículo 5 (modificada por la Ley 2195 de 2021), la cual no fue desvirtuada en el proceso; sin embargo, señaló que la actuación realizada por parte de Rubén Darío López Giraldo no habría resultado determinante en la producción del daño, por lo que era factible revocar el fallo de primera instancia, en torno a ese aspecto.
62. El Distrito de Medellín, los consorcios Construcciones C-2023 y Mecamed 2023, Evelyn Tatiana Beltrán Sierra y Rubén Darío López Giraldo no se pronunciaron en esta instancia.

CONSIDERACIONES

63. Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado y evidenciado el cumplimiento de los presupuestos procesales: jurisdicción, competencia, oportunidad de la demanda, legitimación en la causa por activa y por pasiva, el agotamiento del requisito de conciliación extrajudicial y verificados los requisitos de la demanda en forma, la Sala procede a decidir la segunda instancia de la presente *litis*.
64. Con ese propósito, se abordarán los siguientes asuntos: (i) el objeto de los recursos de apelación y los problemas jurídicos para resolver la controversia; (ii) el régimen jurídico aplicable al proceso de selección, la naturaleza de las Resoluciones SSS 2023500048896 y SSS 202350049607 del 2023 y del negocio jurídico n.º 4600098664 de 2023; (iii) el caso concreto y (iv) la condena en costas.

El objeto del recurso de apelación interpuesto y los problemas jurídicos que se resolverán

65. En esta instancia, a la Sala le corresponde pronunciarse sobre los reparos concretos presentados en los recursos de apelación en contra de la sentencia de primer grado, los cuales, por regla general, establecen la competencia del *ad*



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

quem para ventilar la controversia, salvo situaciones que se deban auscultar y definir de manera oficiosa.

66. La Subsección ha reconocido⁴³ que el marco fundamental de competencia del juez de segunda instancia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente, están llamados a excluirse del debate en la instancia superior.

67. En esa línea, se advierte que el Distrito de Medellín no dirigió su inconformidad contra la declaratoria de nulidad de la Resolución de adjudicación n.º SSS 2023500048896 ni de su acto aclaratorio n.º SSS 202350049607 de 2023, ni frente a los efectos jurídicos derivados de dichas decisiones (restablecimiento del derecho, nulidad absoluta del contrato y restituciones mutuas); el ente territorial contrajo su inconformidad a cuestionar el *quantum* de la obligación resarcitoria que, en sede del llamamiento en garantía con fines de repetición, fue radicada en cabeza de los exfuncionarios, al estimar que la incidencia de su conducta en la configuración del fallo condenatorio justificaba que el porcentaje de reembolso se fijara en su integridad, esto es, en el 100%, y no en el 45% al que se circunscribió la decisión del *a quo*.

68. De manera particular, en lo que atañe a la conducta de Luisa Fernanda Gómez Villegas, el ente territorial se limitó a señalar, en punto de su incidencia en la configuración de la condena, que *"[s]i bien existe una mayor responsabilidad por parte de la Secretaría de Suministros y Servicios, también existe responsabilidad de la Secretaria de Infraestructura Física"*, para acto seguido afirmar que *"[c]omo puede observarse, existió una omisión por parte de la Secretaria de Infraestructura Física, quien (SIC)"*

69. En ese contexto, la Sala advierte que según el ordenamiento procesal⁴⁴ y la jurisprudencia consolidada de esta Subsección, se ha sostenido de forma invariable que, por regla general⁴⁵, la competencia de segunda instancia se halla

⁴³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 21060, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Reiterada en: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 6 de abril de 2018, exp. 46005, C.P. Danilo Rojas Betancourth- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 22 de octubre de 2021, Rad. 25000233600020150243101(59925), C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

⁴⁴ Código General del Proceso – Artículo 328: *"El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley"*.

⁴⁵ De acuerdo con la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera: *"dicha regla general no es absoluta, puesto que la misma debe entenderse y admitirse junto con las excepciones que se derivan, por ejemplo, i) de las normas o los principios previstos en la Constitución Política; ii) de los compromisos vinculantes asumidos por el Estado a través de la celebración y consiguiente ratificación de Tratados Internacionales relacionados con la protección de los Derechos Humanos y la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, o iii) de las normas legales de carácter imperativo, dentro de las cuales se encuentran, a título puramente ilustrativo, aquellos temas procesales que, de configurarse, el juez de la causa debe decretar de manera oficiosa, no obstante que no hubieren sido propuestos por la parte impugnante como fundamento de su inconformidad para con la decisión censurada"*. (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Sala Plena. Sentencia del 9 de febrero de 2012. Rad. 50001-23-31-000-1997-06093-01(21060). C.P. Mauricio Fajardo Gómez) A estas excepciones, cabe añadir la nulidad absoluta del contrato decretada de oficio, cuando se reúnen las condiciones establecidas por la ley, ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2011. Rad. 08001-23-31-000-1997-02967-01 (17555) C.P. Enrique Gil



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

enmarcada por los cargos que el apelante interpone en contra de la decisión recurrida. Ello está intrínsecamente relacionado con la carga de sustentación del recurso de apelación en cabeza de quien ejerce ese medio de impugnación, porque su desconocimiento conduce a la imposibilidad de establecer con certeza las razones de inconformidad respecto del pronunciamiento que se persigue corregir, y con ello, se desdibuja el marco competencial del *ad quem*.

70. Sobre la carga de sustentación, se ha precisado que no se satisface con una simple manifestación de desacuerdo con la decisión de primer grado, sino que debe postular verdaderos motivos de disenso frente a las fundamentaciones fácticas y jurídicas de la providencia. Asimismo, se ha estimado que dicha carga tampoco se satisface con la petición de que se revoque o modifique algún aspecto puntual de la providencia que se apela pues lo que la ley exige es que se ataquen los fundamentos de hecho y de derecho que sirvieron de sustento a la providencia en el punto que se considere desfavorable a sus intereses, no solo porque la decisión sea contraria a la parte que interpone el recurso, sino porque en realidad existen razones o motivos —y así se indiquen en el respectivo escrito— que conduzcan a considerar que lo decidido en primera instancia no fue acertado⁴⁶.

71. Bajo esa óptica, más allá de que la sentencia haya sido desfavorable a la parte que formula la alzada, el ordenamiento exige que sea ésta de manera expresa, y no el juzgador, quien deba plantear las razones concretas que indiquen el desacierto del fallo del inferior jerárquico⁴⁷.

72. Con fundamento en lo expuesto y en el análisis del recurso de apelación interpuesto por el Distrito de Medellín, la Sala advierte que la entidad no cumplió con la carga mínima de sustentación que impone el artículo 322 del CGP⁴⁸, frente a la censura relacionada con la incidencia determinante de la actuación de Luisa Fernanda Gómez Villegas, en su calidad de secretaria de infraestructura física, en la configuración de la condena resarcitoria a cargo del ente territorial, en tanto lo alegado no comporta un verdadero ejercicio de contradicción frente a la providencia impugnada, pues la censora no identificó la razón concreta de su inconformidad con la decisión de primera instancia ni estructuró reproche alguno dirigido a desvirtuar su motivación.

73. Lo anterior encuentra sustento en que el único razonamiento ofrecido frente a este extremo del recurso fue la afirmación “[c]omo puede observarse, existió una omisión por parte de la Secretaria de Infraestructura Física, quien”, sin que el

Botero; y Subsección A. Sentencia del 25 de octubre de 2019. Rad. 11001-03-26-000-2018-00111-00(62002). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Sentencia del 26 de septiembre de 2025. Rad: 76001-23-33-000-2023-00856-01 (72.875)

⁴⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 22 de abril de 2022. Rad. 25000-23-36-000-2014-00393-02 (66550), y del 29 de julio de 2022. Rad. 250002336000201700600 01 (68115). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 12 de julio de 2024. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Rad: 130012333000201500015-01 (70.692).

⁴⁸ “para la sustentación del recurso será suficiente que el recurrente exprese las razones de su inconformidad con la providencia apelada”.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

planteamiento fuera desarrollado, lo que resulta manifiestamente insuficiente para satisfacer el deber propio de la alzada, el cual exige la postulación de verdaderos motivos de disenso frente a las fundamentaciones fácticas y jurídicas de la providencia, correspondiendo a la parte recurrente —y no al juzgador— plantear de manera expresa las razones que evidencien el desacierto del fallo impugnado.

74. En consecuencia, al no haberse identificado los fundamentos de hecho y de derecho que, en criterio del apelante, evidenciaban que el actuar de Luisa Fernanda Gómez Villegas resultó determinante en la configuración de la condena a cargo del ente territorial, la Sala se encuentra imposibilitada para realizar la confrontación que le es propia en sede de segunda instancia respecto de ese extremo en particular, debiendo precisarse que tal limitación se contrae exclusivamente a la censura relacionada con dicha exfuncionaria. Lo anterior, sin comprometer el principio de imparcialidad ni el derecho al debido proceso de la contraparte.
75. Ahora bien, en lo que respecta a los recursos interpuestos por Evelyn Tatiana Beltrán y Rubén Darío López, se advierte que las impugnaciones se encuentran orientadas, entre otros aspectos, a cuestionar de manera integral la declaratoria de responsabilidad civil y patrimonial que les fue atribuida con ocasión del llamamiento en garantía con fines de repetición. En esa línea, conforme con lo dispuesto en el artículo 328 del CGP⁴⁹ y de acuerdo con la jurisprudencia de esta corporación *“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, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos”*⁵⁰ por lo que le asiste plena competencia al *ad quem* para pronunciarse en torno a cada una de las aristas que integran dicho elemento del fallo que se recurre, lo que comprende el examen integral de los presupuestos del llamamiento en garantía con fines de repetición.
76. Así, en relación con el contenido y alcance de los recursos de apelación, el análisis se restringirá en esta instancia a los motivos y cargos formulados en ellos, esto es, a partir del siguiente derrotero: deberá la Sala determinar si (i) ¿el *a quo* incurrió en error al declarar la nulidad de la Resolución de adjudicación n.º SSS 2023500048896 y su aclaratoria la n.º SSS 202350049607 de 2023, lo cual, según alegaron los apelantes⁵¹ tuvo como fundamento una indebida

⁴⁹ Su tenor literal corresponde a: *“ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones (...)”*.

⁵⁰ Al respecto, la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, en sentencia de unificación del 6 de abril de 2018, consideró: *“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, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante único. Lo anterior, 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”*. Expediente 46.005, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁵¹ Reproche establecido por el Consorcio Construcciones C 2023, Evelyn Tatiana Beltrán y Rubén Darío López.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

interpretación del artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, en la medida que el consorcio Génesis no sustentó la sostenibilidad de su oferta, así como por una errónea valoración del plexo probatorio, en particular del dictamen pericial al haber omitido elementos estructurales del proceso de selección y haberle atribuido efectos de carácter jurídico⁵²?; si la respuesta es negativa, habrá la Subsección de analizar si (ii) ¿resultaba procedente que el juez de primera instancia, en el marco de las restituciones mutuas derivadas de la nulidad absoluta del contrato estatal, ordenara la devolución de la utilidad percibida por el consorcio Mecamed 2023?

77. Igualmente, se examinará lo correspondiente a las censuras respecto de la declaratoria de responsabilidad civil y patrimonial de los llamados en garantía, concretamente para determinar si (iii), ¿le asiste razón a Rubén Darío López al afirmar que no era factible por parte del juez de primera instancia haberle atribuido la presunción de dolo descrita en la Ley 678 de 2001 artículo 5 numeral primero, en la medida en que la competencia para adjudicar o rechazar la propuesta presentada por el consorcio Génesis correspondía exclusivamente a la delegada contractual?, en la misma línea, deberá la Sala estudiar si (iv) ¿resultó desvirtuado el elemento subjetivo de la conducta respecto de la conducta de Evelyn Tatiana Beltrán Sierra en tanto reprochó una indebida valoración probatoria por parte del *a quo*? de constarse, deberá la Sala determinar si (v) ¿resultó procedente la decisión del *a quo* de fijar en un 45 % el monto del reembolso a cargo de los llamados en garantía, o, por el contrario, debió ordenarse su reintegro total (100 %), en atención a la incidencia determinante de su conducta en la causación del daño?

El régimen jurídico del proceso de selección de licitación pública n.º 70007451 de 2023, la naturaleza de las resoluciones y del negocio jurídico n.º 4600098664 de 2023

78. Con el propósito de abordar los cargos de disenso planteados, la Sala estima necesario efectuar, de manera preliminar, la determinación del régimen jurídico aplicable al proceso de selección que culminó con la expedición de la Resolución de adjudicación n.º SSS 2023500048896 del 20 de junio de 2023 y de la Resolución aclaratoria n.º SSS 202350049607 del 21 de junio de ese mismo año. Este examen resulta indispensable para delimitar el marco normativo de la licitación pública objeto de controversia, establecer la naturaleza de las resoluciones cuestionadas en el *sub lite* y, a su vez, precisar las reglas que gobiernan el contrato estatal de obra n.º 4600098664, celebrado como consecuencia del trámite licitatorio.

79. En el caso *sub examine* el Distrito de Medellín ostenta la condición de entidad territorial⁵³ motivo por el cual, su marco contractual en principio se rige por lo

⁵² Censura alegada por parte de Evelyn Tatiana Beltrán y el consorcio Construcciones C 2023, en tanto arguyen además de una errónea valoración del dictamen pericial, una falta de correspondencia en los documentos allegados como soporte para solventar los precios artificialmente bajos por parte del consorcio Génesis.

⁵³ Según la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el régimen para los Distritos Especiales se establece que son entidades de orden territorial de conformidad por lo previsto en la constitución política. Su tenor literal indica:



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP) y sus normas concordantes⁵⁴.

80. El proceso de selección de licitación pública n.º 70007451 de 2023, adelantado por el Distrito de Medellín, cuyo objeto correspondió a la *“Construcción, rehabilitación, mantenimiento y mejoramiento de la malla vial e infraestructura asociada”*⁵⁵; se estructuró con fundamento, entre otros documentos, en los estudios previos, donde se dispuso que el trámite licitatorio se regiría por lo previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1882 de 2018 y 2022 de 2022, así como en el Decreto 342 de 2019 y la Resolución 240 de 2020 de CCE⁵⁶. De igual manera, en el pliego de condiciones se estableció que el procedimiento se desarrollaría conforme a lo dispuesto en los documentos tipo aplicables a la licitación de obras públicas de infraestructura de transporte, que se guían en todo caso bajo las disposiciones del EGCAP.

81. Con fundamento en la naturaleza jurídica de la entidad demandada, en su régimen sustantivo y en los documentos que soportaron el procedimiento licitatorio y el negocio jurídico suscrito, se concluye que al proceso de selección *sub examine* le resultan aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993, así como las reglas previstas en las Leyes 1150 de 2007, 1882 de 2018 y 2022 de 2020, el Decreto 342 de 2019 y la Resolución 240 de 2020 de CCE. Por otro lado, se colige que la Resolución n.º SSS 2023500048896 de 2023 — mediante la cual se adjudicó la licitación pública n.º 70007451 de 2023 al consorcio Construcciones C-2023 y se ordenó la suscripción del negocio jurídico de obra pública de transporte n.º 4600098664 de 2023 — y la Resolución

“Artículo 2º. Régimen aplicable. Los distritos son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político-administrativa del Estado colombiano”. En esa medida, por medio del Acto Legislativo 01 de 2021 se otorgó la calidad de Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación a la ciudad de Medellín. Se indicó lo siguiente: “Art. 1. La ciudad de Medellín se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten (...).”

⁵⁴ 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”.

⁵⁵ Aviso de convocatoria pública proferido y publicado el 31 de marzo de 2023. Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “1. Aviso de Convocatoria Pública”, pp. 1 a 4.

⁵⁶ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “Estudios Previos. Pdf), pp. 3 y 27 De manera textual indica: “Ahora bien, de acuerdo con las actividades, y teniendo en cuenta la directriz legal contenida en la Ley 1882 de 2018, el presente proceso hace referencia a una obra pública de infraestructura de transporte, en ese sentido se da aplicación a lo señalado en los pliegos y documentos tipo adoptados por el Decreto 342 de 2019 y expedidos por Colombia Compra Eficiente en cumplimiento de la Ley 2022 de 2020 mediante la resolución 240 de 2020, la cual actualizó la versión de los Pliegos tipo” (...) “aplicará los principios de economía, transparencia y responsabilidad, contenidos en la Ley 80 de 1993 y los postulados que rigen la función administrativa, así mismo se dará aplicación al contenido de la Ley 1882 de 2018 y al decreto 342 de 2019 por el cual se adiciona la Sección 6 de la Subsección 1 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional que reguló los documentos tipo de licitación de obra de infraestructura de transporte”.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

aclaratoria n.º SSS 202350049607 del 21 de junio de ese mismo año —a través de la que se dilucidó un error de tipo mecanográfico— constituyeron una manifestación unilateral de voluntad de la administración, revestida de fuerza vinculante, ostentando la naturaleza de actos administrativos de carácter precontractual y, como tal, se encuentran sometidas al control de legalidad conforme a las disposiciones del EGCAP y del CPACA.

82. En lo que respecta al contrato n.º 4600098664 de 2023, celebrado con ocasión del proceso de licitación pública entre el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y el consorcio Construcciones C-2023 —posteriormente cedido al consorcio Mecamed 2023—, su naturaleza jurídica corresponde a la de un contrato de obra pública de transporte, en los términos del artículo 32 inciso primero de la Ley 80 de 1993⁵⁷. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, el conocimiento de las controversias derivadas de contratos en los que sea parte una entidad pública —cualquiera sea su régimen jurídico— corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁵⁸.

Caso concreto

83. Atendiendo a los cargos formulados por los censores, y en la medida en que los problemas jurídicos se contraen a determinar si el *a quo* incurrió en una errónea valoración del acervo probatorio, en particular, el dictamen pericial y en una indebida interpretación del artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, al haber declarado la nulidad de las resoluciones n.º SSS 2023500048896 y n.º SSS 202350049607 de 2023 toda vez que según arguyen el consorcio Construcciones C-2023, Evelyn Tatiana Beltrán Sierra y Rubén Darío López, la propuesta del consorcio Génesis no logró ser sustentada satisfactoriamente habida cuenta de (i) la falta de correspondencia entre los documentos aportados en los requerimientos y la oferta económica allegada por el consorcio Génesis, específicamente (a) la calidad de accionista mayoritario de la planta asfaltadora Pavimentos Aburrá SAS, (b) la capacidad instalada de personal y de maquinaria (c) las razones técnicas que justificaron un menor valor ofertado y (ii) la

⁵⁷ En el análisis del sector la entidad, determinó lo siguiente: *“Igualmente, es preciso indicar que, el presente contrato se entiende como contrato de obra, ya que de conformidad con lo señalado en el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los contratos de obra son los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago”*. Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “2. Estudios previos. Pdf”, pp. 35 a 36. El tenor literal del artículo es el siguiente: *“1. Contrato de Obra: Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago. En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación (...), la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto”*

⁵⁸ *“De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos: (...) 2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado”*.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

reducción de los imprevistos en la propuesta económica, por lo cual resultaba factible ordenar su rechazo.

84. De igual forma, de resolverse negativamente lo anterior, la Subsección examinará si, en el marco de las restituciones mutuas derivadas de la nulidad absoluta del contrato estatal, la decisión del juez de primera instancia de ordenar la devolución de la utilidad percibida por el consorcio desconoció que la nulidad del negocio jurídico se fundó en la anulación de los actos administrativos que le servían de sustento, y no en la configuración de una causa u objeto ilícito. Asimismo, se deberá examinar si en el caso concreto conforme alega el censor, no era factible ordenar las restituciones mutuas en tanto retrotraer las cosas al estado anterior comporta una imposibilidad material y no es viable su restitución *in natura*.

85. Ahora bien, en cuanto a los reproches de la alzada respecto del llamamiento en garantía con fines de repetición, corresponde examinar a la Sala si le asiste razón a Rubén Darío López al afirmar que el Tribunal incurrió en error al haberle endilgado la presunción de dolo descrita en la Ley 678 de 2001 artículo 5, numeral primero, en la medida que la competencia para adjudicar o rechazar la propuesta presentada por el consorcio Génesis correspondía exclusivamente a la delegada contractual, argumento que esbozó aduciendo que el concepto emitido por él no poseía efectos de carácter vinculante. Asimismo se analizará si conforme lo alegado por Evelyn Tatiana Beltrán Sierra el *a quo* incurrió en una indebida valoración de los elementos de convicción, en particular por la alegada omisión del análisis del archivo del proceso disciplinario IUS E2023-402335 – IUC D2023-3039731, proferido por la PGN, así como de la motivación que justificó el apartamiento del pronunciamiento del comité evaluador, piezas procesales que según arguyó la censora enervan la presunción de dolo en la que se enmarcó su conducta conforme a lo estipulado en sede de primera instancia.

86. Por último, de no resultar desvirtuado el elemento subjetivo de la conducta, la Subsección abordará la censura formulada por el Distrito de Medellín en torno al monto de la condena objeto de devolución por parte de los entonces servidores públicos. Lo anterior, por cuanto sostuvo que, de conformidad con lo solicitado en el llamamiento en garantía con fines de repetición, con lo acreditado en el proceso y con la incidencia determinante de la conducta de los exfuncionarios en la causación del daño, el reintegro debía corresponder al 100 % del valor de la condena y no al 45 % fijado en la sentencia.

87. En ese contexto, la Sala considera necesario examinar el *iter* del trámite licitatorio, a partir de lo acreditado en el proceso, con el propósito de resolver de manera integral los cuestionamientos formulados en la alzada.

88. El Distrito de Medellín a través de aviso de convocatoria proferido el 31 de marzo de 2023 invitó a los interesados a participar en el proceso de selección de licitación pública n.º 70007451, cuyo objeto correspondió a la “[c]onstrucción, rehabilitación, mantenimiento y mejoramiento de la malla vial e infraestructura



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

asociada”. Dicho proceso se ejecutaría en un plazo de seis meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, con un presupuesto estimado de \$70.000’000.000 —incluido el AIU⁵⁹— y bajo la modalidad de pago por precios unitarios reajustables⁶⁰. En desarrollo de lo anterior, se publicaron en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOPI): (i) el estudio de mercado; (ii) los documentos previos; y (iii) el proyecto de pliego de condiciones con sus respectivos anexos⁶¹.

89. El 25 de abril de 2023, mediante Resolución n.º SSS 202350032235, se ordenó la apertura del proceso de selección n.º 70007451 de 2023, se publicó el pliego de condiciones definitivo y se fijó el cronograma correspondiente al trámite licitatorio de obra pública⁶².

90. En el pliego de condiciones definitivo, se establecieron las previsiones relativas al valor total del presupuesto oficial y el AIU, los requisitos habilitantes, los factores de evaluación, la presentación de la propuesta económica y el método para la ponderación de la oferta, los criterios metodológicos para la determinación de precios artificialmente bajos y las causales de rechazo.

91. En relación con el AIU, el acápite 4.1.1 precisó que el proponente debía calcularlo como un porcentaje, el cual debía discriminarse en la propuesta económica, sin que la entidad estuviera facultada para exigir el desglose de sus componentes internos, salvo respecto del adjudicatario. En ese sentido, el documento indicó de manera textual *que “el [p]roponente puede configurar libremente el porcentaje individual de la A, de la I y de la U, siempre que la sumatoria de ellos no exceda el porcentaje total definido por la [e]ntidad en el Formulario 1”,* tanto por ciento que el Distrito estableció en *“el 26,68% de la oferta”*.

92. En punto de los precios artificialmente bajos, el Distrito, en el numeral 4.1.3 del pliego de condiciones, dispuso que, en caso de advertirse una propuesta que no garantizara la correcta ejecución del contrato, con base en la información obtenida en la etapa de planeación, especialmente en el estudio del sector, debía aplicar el procedimiento contemplado en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, junto con los lineamientos de la guía de CCE, como referente metodológico⁶³.

⁵⁹ Se determinó que los gastos de Administración, Imprevistos y Utilidad (AIU) equivalían al 26,68% de la propuesta. Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “2. Estudios previos. Pdf”.

⁶⁰ Se estableció que al componente de Administración del contrato que se derivara del proceso de selección se le debería aplicar reajuste de precios a las actas de pago. Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “2. Estudios previos. Pdf”.

⁶¹ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “1. Aviso de convocatoria pública.pdf”, pp. 1 a 4. Se indicó además que al proceso de selección *sub examine* le resultaban aplicables los acuerdos comerciales del triángulo norte (únicamente con Guatemala) Israel y la Decisión 439 de 1998 de la secretaria de la CAN.

⁶² Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “8. Resolución de Apertura.pdf”, pp. 1 a 4.

⁶³ Su tenor literal es el siguiente: *“4.1.3. PRECIO ARTIFICIALMENTE BAJO. En el evento en el que el precio de una oferta, al momento de su evaluación, no parezca suficiente para garantizar una correcta ejecución del contrato, de acuerdo con la información recogida durante la etapa de planeación y particularmente durante el estudio del sector, la entidad aplicará el proceso descrito en el artículo 2.2.1.1.2.2.4. del Decreto 1082 de 2015,*



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

93. En el numeral 1.15 del documento referido, la entidad consignó 29 causales de rechazo de las propuestas, dentro de las cuales se incluyó la siguiente: “X. Cuando se determine que el valor total de la oferta es artificialmente bajo, de acuerdo con lo establecido en la sección 4.1.3.”

94. En lo concerniente al anexo del presupuesto oficial, particularmente en el ítem n.º 2 “[o]bras de pavimentación”, la entidad definió que las actividades relativas a las mezclas asfálticas se remunerarían bajo la unidad de medida tonelada, de conformidad con las especificaciones técnicas previstas en la norma INVIAS 2022. En ese marco, para el mantenimiento puntual con mezcla asfáltica densa tibia MDC-19 y/o MDC-25 con RAP entre el 20 % y el 30 %, certificada conforme al artículo 450-22 (asfalto de penetración 60-70), se establecieron los siguientes rangos de intervención: (i) el rango 1, atinente a intervenciones entre 9.1 y 12.5 toneladas por jornada en horario diurno con una cantidad estimada de 17,424,00 toneladas y un precio unitario de \$827.370, para un valor total de \$ 14.416’094.880,00 y rango de 1 de 9.1 a 12.5 toneladas, horario nocturno con una cantidad de 2,904,00 y precio unitario de \$872.505 para un valor total de \$2.533’754.520,00 y (ii) el rango 2, entre 12.51 y 16 toneladas por jornada, con una estimación de 1.848 toneladas, a un precio de \$771.836 por tonelada, para un total de \$1.426’352.928,00. Adicionalmente, para el mantenimiento puntual con mezcla asfáltica de idénticas características técnicas, pero sin incluir corte de mitigación, se dispusieron 3 rangos en m3. El conjunto de estos ítems conformó un subtotal general de \$56.203’694.832,00, valor que integró el presupuesto oficial del proceso de selección. Se estableció de la siguiente manera:

N.º	ÍTEM DE PAGO	ESPECIFICACIONES						
2	OBRAS DE PAVIMENTACIÓN	GENERAL	PARTICULAR	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
2.1		INVIAS 2022	450-22	Mantenimiento puntual con mezcla asfáltica densa tibia MDC-19 y/o MDC-25 con RAP entre el 20% y 30% que cumpla con los artículos 462 y 450.2.4 de la norma INVIAS 2022, con asfalto normalizado y certificado por el proveedor que cumpla con lo estipulado en el artículo 450-22 (Asfalto de penetración 60-70) de dicha norma. (...). Su pago será por tonelada, medido en los siguientes rangos de intervención:				
	2.1.1			Rango 1: De 9.1 a 12.5 Ton/Jornada, Horario diurno.	Ton	17,424,00	\$827.370,00	\$14.416.094.880,00

además podrá acudir a los parámetros definidos en la Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en procesos de Contratación de Colombia Compra Eficiente, como un criterio metodológico”.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

	2.1.2			Rango 1: De 9.1 a 12.5 Ton/Jornada. Horario nocturno.	Ton	2,904,00	\$872.505 ,00	\$2.533. 754.520 ,00
	2.1.3			Rango 2: De 12.51 a 16 Ton/Jornada.	Ton	1.848,00	\$771.836 ,00	\$1.426. 352.928 ,00
2.2		INVIAS 2022	450-22	Mantenimiento puntual con mezcla asfáltica densa tibia MDC-19 y/o MDC-25 con RAP entre el 20% y 30% que cumpla con los artículos 462 y 450.2.4 de la norma INVIAS 2022, con asfalto normalizado y certificado por el proveedor que cumpla con lo estipulado en el artículo 450- 22 (Asfalto de penetración 60- 70) de dicha norma. (...) Rango 1: De 9.1 a 12.5 Ton/Jornada. No incluye corte (mitigación)				
	2.2.1			Rango 3: De 8 a 19.99 m3/Jornada.	m3	1.848	\$1.751.1 66,00	\$3.236. 154.768 ,00
	2.2.2			Rango 4: De 20 a 50 m3/Jornada. Horario diurno.	m3	6.283,00	\$1.735.9 12,00	\$10.906 .735.09 6,00
	2.2.3			Rango 4: De 20 a 50 m3/Jornada. Horario nocturno.	m3	2.660,00	\$1.769.9 92,00	\$4.708. 178.720 ,00
(...)								
	Subtotal obras							\$ 56.203. 694.832 ,00

95. Los interesados presentaron observaciones al pliego de condiciones definitivo (i) solicitaron la modificación del presupuesto oficial, respecto de los costos directos de los ítems 2.1.1, 2.1.2 y 2.1.3 “*mantenimiento puntual con mezcla asfáltica densa tibia MCDC- 19 con RAP entre el 20% y el 30% (..)*” con rangos 1: de 9.1 a 12.5 ton/jornada, horario diurno; de 9.1 a 12.5 ton/jornada, horario nocturno; rango 2: de 12.51 a 16 ton/jornada. Expusieron que la recomendación se realizaba teniendo en cuenta que el transporte de la mezcla bituminosa y de los escombros había disminuido considerablemente con la modificación de la proyección económica inicial⁶⁴ y (ii) formularon observación en relación con los ítems del presupuesto que podrían dar lugar a imprevistos, así como respecto del porcentaje establecido para su estimación.

⁶⁴ Los interesados que presentaron observaciones correspondieron a Estructuras y Pavimentos SAS, Leandro Batista Olivera y Daniela Henao. Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “Respuesta a observaciones al pliego definitivo”, pp. 1 a 10.



96. En respuesta a las observaciones formuladas, la entidad a través de adenda (i) acogió la modificación del presupuesto oficial, en la medida que en los APU´s de los pliegos definitivos no se había tenido en cuenta el concepto de “stand by” de las volquetas y (ii) explicó que, conforme al anexo n.º 1 y a la experiencia derivada de contratos de obra previamente suscritos por la entidad, en la gran mayoría de estos no se generaron pagos por dicho concepto, razón por la cual estimó razonable reducirlo al 1%. Preciso, además, que se trataba de un componente susceptible de estructuración deliberada por el proponente, dentro del margen de configuración económica permitido por el pliego de condiciones y sin exceder el tope allí fijado.

97. Por lo anterior, mediante adenda n.º1, la entidad ajustó el presupuesto del pliego definitivo de condiciones en los ítems 2.1.1, 2.1.2. y 2.1.3 de la siguiente manera:

ITEM	DESCRIPCIÓN	UND	VALORES PLIEGOS DEFINITIVOS	VALOR AJUSTADO
2.1.1	Rango 1: De 9.1 a 12.5 Ton/Jornada. Horario diurno.	Ton	\$827.370	\$851.273
2.1.2	De 9.1 a 12.5 Ton/Jornada. Horario nocturno.	Ton	\$872.505	\$896.382
2.1.3	De 12.51 a 16 Ton/Jornada.	Ton	\$771.836	\$786.025

98. Los precios unitarios de los ítems 2.1.1, 2.1.2. y 2.1.3 relativos a la mezcla asfáltica densa tibia MDC-19 y/o MDC-25 con RAP entre el 20 % y el 30 %, cuyos rangos de producción se ubicaban entre 9.1 y 12.5 ton/jornada; 9.1 y 12.5 ton/jornada sin corte de mitigación; 9.1 y 13 ton/jornada; y 12.51 y 16 ton/jornada, se consignaron de la siguiente manera:

DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	VALOR UNITARIO
Mezcla asfáltica Densa tibia (MDC-19 y/o MDC-25) con RAP entre el 20% y 30%.	Ton	1,0	\$404.970	\$404.970
Emulsión asfáltica	gal	1,30	\$9.082	\$11.807
SUBTOTAL				\$416.777

99. La audiencia de cierre del trámite licitatorio se realizó el 10 de mayo de 2023. De acuerdo con el acta, en dicha diligencia se recibieron 14 propuestas — se relacionan según el orden de llegada— presentadas por: (i) consorcio Mecamed 2023; (ii) consorcio Malla Vial FCC; (iii) consorcio Génesis; (iv) consorcio Malla Vial 2023; (v) consorcio Red Vial de Medellín; (vi) CSC Ingespro; (vii) consorcio



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Mp Medellín; (viii) consorcio Malla Vial Medellín; (ix) consorcio San Guillermo; (x) consorcio Construcciones C 2023; (xi) consorcio Contravic Malla Vial; (xii) consorcio Cóndor EyD; (xiii) consorcio Malla Vial MM 7451; (xiv) consorcio Mejoramiento Vial 23.

100. El 15 de mayo de la misma anualidad, la entidad por medio del comité de evaluación⁶⁵ profirió informe preliminar de evaluación; en lo correspondiente a los requisitos habilitantes se determinó que, de los 14 proponentes, únicamente el consorcio Mecamed 2023, el consorcio MP Medellín y el consorcio Mejoramiento Vial 23 resultaban habilitados. En lo correspondiente a la valoración de los criterios de ponderación se estableció lo siguiente⁶⁶:

No.	PROPONENTE	Calidad	Apoyo a la industria nacional	Vinculación de personal con discapacidad	Emprend. y empresas de mujeres	Mypimes	Reducción puntaje	TOTAL
1	CONSORCIO MECAMED	19	20	1	0,25	0,25	0	40,5
2	CONSORCIO MALLA VIAL FCC	19	20	0	0,25	0,25	0	39,5
3	CONSORCIO GENESIS	19	20	1	0,25	0,25	0	40,5
4	CONSORCIO MALLA VIAL 2023	19	20	1	0,25	0	0	40,25
5	CONSORCIO RED VIAL DE MEDELLIN	19	20	1	0,25	0,25	0	40,5
6	CSC INGESPPO	19	20	1	0,25	0,25	0	40,5
7	CONSORCIO MP MEDELLIN	19	20	1	0	0,25	0	40,25
8	CONSORCIO MALLA VIAL MEDELLIN	19	20	0	0,25	0,25	0	39,5
9	CONSORCIO SAN GUILLERMO	19	20	1	0,25	0,25	0	40,5
10	CONSORCIO CONSTRUCCIONES C-2023	19	20	1	0,25	0,25	0	40,5
11	CONSORCIO CONTRAVIC MALLA VIAL	19	20	1	0	0,25	0	40,25
12	CONSORCIO CÓNDOR EYD	19	20	0	0	0,25	0	39,25

⁶⁵ En lo sucesivo, el comité, el grupo evaluador.
⁶⁶ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “Informe de evaluacion.pdf”, pp. 1 a 38.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

13	CONSORCIO MALLA VIAL MM 7451	19	20	0	0,25	0,25	0	39,5
14	CONSORCIO MEJORAMIENTO VIAL 23	19	20	1	0,25	0,25	0	40,5

101. Para esa misma fecha, la entidad dispuso el traslado a los proponentes del informe preliminar de evaluación, a efectos de que allegaran la subsanación de los documentos habilitantes. Para tal fin, se fijó como plazo máximo el 23 de mayo de 2023. Al consorcio Génesis se le solicitó (i) remitir los antecedentes disciplinarios de HUARGO SAS y (ii) la documentación para acreditar la experiencia de contratos entre particulares, según lo definido en el pliego.
102. Los días 16 y 18 de mayo de 2023, el accionante atendió los requerimientos formulados por la entidad en torno a la acreditación de experiencia en contratos celebrados entre particulares. Para el efecto, aportó el documento actualizado sobre antecedentes disciplinarios de Huargo SAS, junto con los soportes de facturación relativos a los contratos n.º 476 de 2018 y G.H.V.-002-2020, ejecutados por Estructuras y Pavimentos SAS, expedidos con posterioridad a su terminación por el revisor fiscal. Asimismo, allegó la tarjeta profesional y la constancia de antecedentes vigentes de dicho profesional, emitidas por la Junta Central de Contadores.
103. El 24 de mayo de 2023, el grupo evaluador, como requerimiento adicional, solicitó al consorcio Construcciones C-2023 allegar el acuerdo consorcial debidamente autenticado. Asimismo, solicitó explicación del por qué no se incluyó al director de recursos humanos dentro del personal de nivel directivo, circunstancia que implicaría que el porcentaje de participación de mujeres fuera inferior al 50 %⁶⁷.
104. El 1.º de junio de 2023, el comité emitió respuesta a las observaciones formuladas y efectuó la evaluación definitiva de los requisitos habilitantes (jurídicos, técnicos, de experiencia, capacidad financiera y organizacional); resultaron rechazados los proponentes: (i) consorcio Malla Vial FCC; (ii) consorcio Malla Vial 2023; (iii) consorcio Red Vial de Medellín; y (iv) consorcio Malla Vial MM 7451⁶⁸. Igualmente se realizó la calificación de los criterios de ponderación, donde se determinó lo siguiente:

N o.	PROPONENTE	Calidad	Apoyo a la industria nacional	Vinculación de personal con discapacida d	Emprend. y empresas de mujeres	Mypim es	Reducci ón puntaje	TOTAL
---------	------------	---------	-------------------------------------	---	--	-------------	--------------------------	-------

⁶⁷ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “Requerimiento. Pdf”, pp. 1 a 4.
⁶⁸ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “Respuesta a observaciones al informe (1).pdf”, pp. 1 a 81.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

1	CONSORCIO MECAMED	19	20	1	0,25	0,25	0	40,5
3	CONSORCIO GENESIS	19	20	1	0,25	0,25	0	40,5
6	CSC INGESPRO	19	20	1	0,25	0,25	0	40,5
7	CONSORCIO MP MEDELLIN	19	20	1	0	0,25	0	40,25
8	CONSORCIO MALLA VIAL MEDELLIN	19	20	1	0,25	0,25	0	40,5
9	CONSORCIO SAN GUILLERMO	19	20	1	0,25	0,25	0	40,5
10	CONSORCIO CONSTRUCCI ONES C-2023	19	20	1	0,25	0,25	0	40,5
11	CONSORCIO CONTRAVIC MALLA VIAL	19	20	1	0	0,25	0	40,25
12	CONSORCIO CÓNDOR EYD	19	20	1	0	0,25	0	40,25
14	CONSORCIO MEJORAMIENT O VIAL 23	19	20	1	0,25	0,25	0	40,5

105. Para la misma fecha, los oferentes presentaron observaciones al informe final, las cuales fueron atendidas y resueltas por la entidad el 2 de junio de 2023⁶⁹.

106. En la misma calenda, se llevó a cabo la audiencia de adjudicación; se instaló la diligencia por parte de la secretaria de suministros y servicios del Distrito de Medellín, Evelyn Tatiana Beltrán Sierra⁷⁰. En el curso de la diligencia se delimitó el derrotero procedimental aplicable, el cual comprendió: (i) la verificación de la presencia de los organismos de control; (ii) la lectura de los antecedentes del proceso de selección; (iii) la inscripción de los proponentes interesados en intervenir; (iv) las exposiciones y réplicas relativas a la evaluación de los requisitos habilitantes; (v) la respuesta a las observaciones formuladas por los oferentes durante la audiencia; (vi) la apertura de los sobres económicos de las propuestas habilitadas y la lectura integral de sus ofertas; (vii) la comprobación de TRM certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia y la aplicación de la fórmula correspondiente para valorar el factor precio; (viii) la elaboración de la evaluación económica; (ix) el traslado a los oferentes para que

⁶⁹ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “- Observacion Informe final.pdf”, pp. 1 a 110.

⁷⁰ Con la participación de los miembros del comité de estructuración y evaluación contractual Juan Fernando Vargas, Carolina Pabón Gómez, Juan Diego Suárez y el equipo de apoyo técnico, jurídico y logístico, Julio César Sorza Ubaque, Carlos Aristizábal, Adriana García Romero, y Alejandro Gómez Álvarez.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

se pronunciaran exclusivamente sobre los aspectos económicos; (x) las intervenciones efectuadas en ejercicio del derecho a ser oídos; (xi) la respuesta del Distrito a las observaciones presentadas; (xii) la recomendación del comité evaluador; y (xiii) la adjudicación o, en su defecto, la declaratoria de desierto de la licitación⁷¹.

107. En relación con la apertura del sobre n.º 2, correspondiente a la oferta económica de los proponentes habilitados, una vez efectuado el proceso de descryptación, se dio lectura a los valores totales ofertados. De conformidad con lo previsto en el pliego de condiciones, la TRM aplicable para efectos de la ponderación era la correspondiente al día hábil siguiente, razón por la cual el comité evaluador ordenó la suspensión de la audiencia hasta las 5:30 p. m. de la misma fecha. Reanudada la diligencia, se dejó constancia de que la tasa representativa del mercado ascendía a \$4.350,80, por lo que la base de evaluación se fijó en 80 puntos y se aplicó el método aleatorio de ponderación por menor valor, correspondiente al rango de 0,75 a 0,99.
108. Surtidas las actuaciones precedentes, el comité evaluador procedió al análisis de las propuestas económicas y a la publicación de los resultados en la plataforma SECOP II. Posteriormente, en el curso de la audiencia de adjudicación, se dio lectura al informe respectivo, del cual se derivó el siguiente orden de elegibilidad:

Orden	Proponente	Propuesta económica	Puntaje Total
1	CONSORCIO GÉNESIS integrado por ESTRUCTURAS Y PAVIMENTOS S.A.S (60%), PAECIA S.A.S. (30%) y HUARGO S.A.S. (10%)	\$63.603.185.199	100,0000
2	CONSORCIO CONSTRUCCIONES C-2023 integrado por: CONSTRUCCIONES DISEÑOS Y OBRAS CIVILES S.A.S (60%), INFRAESTRUCTURA DE COLOMBIA S.A.S (30%), LIBERTY CONSTRUCTORA DEL CARIBE S.A.S (5%) y TECHNICAL CIVIL S.A.S (5%)	\$ 65.026.971.827	98,6972
3	CONSORCIO MEJORAMIENTO VIAL 23 integrado por: EXPLANAN S.A.S (45%), INGENIERIA Y VIAS S.A.S (INGEIVAS S.A.S) (45%) y DELTA PROYECTOS CIVILES S.A.S (DELRPO S.A.S) (10%)	\$65.632.022.786	98,1607
4	CONSORCIO MECAMED 2023 integrado por: MEGAPROYECTO VIAL SIGLO XXI S.A.S (70%) y CASTELLÓN INGENIERIA S.A.S (30%)	\$66.120.061.759	97,7351
5	CONSORCIO SAN GUILLERMO integrado por: HARINSA NAVASFALT INFRAESTRUCTURA S.A.S (6%), GAMA INGENIEROS ARQUITECTOS S.A.S (37%), JOSE GUILLERMO GALAN GOMEZ (10%) e INGENIERA	\$66.401.158.113	97,4928

⁷¹ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “1. 70007451 (MALLA VIAL)- AUDIENCIA DE ADJUDICACIÓN-20230602_095952-Grabación de la reunión”. Duración 3:17:24.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

	TRANSPORTE Y MAQUINARIA S.A.S (INTRAMAQ S.A.S) (47%)		
6	CONSORCIO MALLA VIAL MEDELLIN Integrado por: MINCIVIL S.A. (80%) SP INGENIEROS S.A.S (10%) y U.GM. INGENIERIA S.A. (10%)	\$66.837.475.084	97,1208
7	CONSORCIO CONTRAVIC MALLA VIAL integrado por: CONSTRUCCIONES Y TRACTORES S.A.S (CONYTRAC S.A.S) (50%) VIAS S.A.S (40%) y URVIMAC S.A.S (10%)	\$66.721.629.073	96,9691
8	CONSORCIO MP MEDELLIN Integrado por: PAVIMENTAR S.A. (90%) y MAGNA S.A. (10%)	\$66.840.426.687	96,8683
9	CONSORCIO CÓNDOR- EYD integrado por: CONSTRUCCIONES EL CONDOR S.A (90%) y ESTUDIOS Y DISEÑOS EL CONDOR S.A.S (10%)	\$ 69.773.312.001	94,4884

109. Concluida la evaluación económica, la entidad, por conducto del comité, requirió al consorcio Génesis, ubicado en el primer orden de elegibilidad, para que sustentara los valores consignados en su oferta económica. Dicha solicitud se fundamentó en lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 y en la Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas expedida por CCE, al advertirse que la propuesta del consorcio ascendía a \$63.603'185.199, esto es, un 9,14 % inferior al presupuesto oficial y por debajo del precio mínimo aceptable (\$64.735'417.763), valor mínimo que fue determinado mediante la aplicación de la metodología de mediana y desviación estándar de la guía en cita.

110. En consecuencia, se solicitó al proponente que “(...) hasta las 7:00 p. m. del día 2 de junio de 2023, explicara por escrito y de manera detallada su oferta, a fin de permitir el análisis integral de esta y de su sostenibilidad durante la vigencia del contrato, con la correspondiente desagregación de los costos, conforme a lo previsto en la Guía”. Para tales efectos, se dispuso la suspensión de la audiencia de adjudicación⁷².

111. El 2 de junio a las 7:17 p.m., el consorcio demandante atendió el requerimiento formulado por la administración y expuso que su estructura asociativa presentaba una configuración técnica y financiera favorable, en tanto: (i) Estructuras y Pavimentos SAS era socio mayoritario de la planta productora de mezclas Pavimentos Aburrá, lo que le otorgaba plena capacidad instalada y permitía disminuir los costos del ítem más representativo del contrato (las mezclas asfálticas); (ii) los consorciados contaban con equipos propios de pavimentación, entre ellos fresadora, finishers y vibrocompactadores, elementos que incrementaban su eficiencia operativa; y (iii) el porcentaje de imprevistos fijado en 0,1 % en su propuesta obedecía a los procesos internos estandarizados por la figura asociativa.

⁷² Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “Requerimiento Posible Precio Artificialmente Bajo-1”, pp. 1 a 4.



112. Añadió que, atendiendo a su experiencia, capacidad instalada y estructura de costos, su propuesta reflejaba ventajas competitivas reales derivadas de economías de escala, relaciones consolidadas con proveedores y una cadena de suministro optimizada. Indicó que, aunque el valor ofertado pudiera ubicarse por debajo del precio mínimo aceptable calculado con base en lo dispuesto en la guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas de CCE, tal circunstancia no comportaba una distorsión del mercado ni configuraba un valor irrisorio habida cuenta de los fundamentos técnicos y económicos que lo respaldaban⁷³. Allegó la disgregación de los precios unitarios de su propuesta económica.
113. Para la misma fecha, se reanudó la audiencia de adjudicación, se concedió el traslado para que los proponentes habilitados se pronunciaran exclusivamente sobre los aspectos económicos de la evaluación. El consorcio Génesis reiteró lo expuesto en su respuesta al requerimiento; por su parte, Construcciones C-2023 solicitó dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 17 de la Ley 842 de 2003, aduciendo que Huargo SAS, el consorciado de Génesis, en el formato de capacidad técnica, no acreditaba la vinculación de profesional alguno en ingeniería.
114. El comité de evaluación absolvió las observaciones y señaló que: (i) el consorcio Génesis, conforme a la fórmula establecida para la desagregación de la oferta económica, podía allegar los documentos que estimara pertinentes para sustentar cada uno de los ítems requeridos, verbigracia, el análisis de los APU's; (ii) se indicó al consorcio Construcciones C-2023 que el Distrito no era competente para efectuar la verificación solicitada y menos, para adelantar actuaciones de naturaleza sancionatoria. Finalmente, el comité de evaluación dispuso suspender la audiencia de adjudicación hasta el 5 de junio a las 10:30 a. m.
115. El 5 de junio de 2023 a las 9:53 a.m., el consorcio Génesis remitió, a través de la plataforma SECOP II, la ampliación de la justificación de su precio ofertado, subrayó elementos relacionados con la producción directa de insumos esenciales, la optimización de su cadena de suministro, la dimensión de su planta de personal y la suficiencia de su parque automotor y maquinaria, aspectos que (según afirmó) explicaban la posibilidad de presentar precios más favorables sin comprometer la correcta ejecución del objeto contractual. Concretamente, señaló lo siguiente:

“La sociedad Estructuras y Pavimentos S.A.S integrante del CONSORCIO GÉNESIS es la mayor accionista de la planta de mezcla asfáltica Pavimentos Aburrá, ubicada en la ciudad de Medellín, lo cual de manera evidente le otorga al Consorcio, a través de uno de sus integrantes, una ventaja competitiva, en términos de costos y calidad, lo cual se representa en una mejor oferta económica. En tal sentido, el CONSORCIO GÉNESIS puede producir su propia materia prima a un costo menor, asegurando la disponibilidad y calidad del

⁷³ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “RESPUESTA REQUERIMIENTO CONSORCIO GENESIS”, pp. 1 a 2.



asfalto necesario para la ejecución del contrato objeto del presente proceso de selección, lo cual explica la posibilidad de ofrecer precios más competitivos, al eliminar intermediarios en la cadena de suministros que otros proponentes no podrían brindar (...) los ítems asociados con suministro, transporte e instalación de mezclas asfálticas representan el 90% del subtotal de las obras, por lo que las economías logradas en este apartado, se evidencian en una mejor oferta económica. Es importante destacar que el Consorcio estructuró su oferta económica considerando los análisis técnicos y financieros inicialmente realizados por la Administración, no obstante, ante las peticiones realizadas por algunos oferentes, diferentes al CONSORCIO GÉNESIS, el Distrito accedió a aumentar el valor inicialmente estipulado, por esta razón, consideramos importante comparar nuestra oferta con los costos que han sido establecidos durante todo el proceso de selección. Así las cosas, el CONSORCIO GÉNESIS al comparar su oferta con el valor inicialmente considerado por la [a]dministración, presenta un descuento del 3.8% y un descuento del 12.1% respecto del presupuesto finalmente contemplado en el presupuesto final (...) [l]as empresas consorciadas cuentan con personal activo en las áreas administrativas y operativas que en total suman 815 personas, conforme a los certificados que se anexan se acredita la importante capacidad en punto al personal que será puesto a disposición de las obras y actividades del proyecto. Además, las empresas integrantes del Consorcio cuentan con equipo y maquinaria propios, suficientes para atender en especificaciones, cantidad y oportunidad todas las actividades incluidas en el alcance del contrato objeto del presente proceso de selección”⁷⁴

116. En el mismo documento, el accionante afirmó que su oferta representaba ventajas competitivas, en la medida que se encontraba respaldada en economías de escala y contaba con experticia en procesos análogos. En tal virtud, sostuvo que los parámetros de su propuesta se ajustaban plenamente a las condiciones objetivas del mercado. Estableció como elemento conclusivo:

(i) La oferta económica del CONSORCIO GÉNESIS representa ventajas competitivas y economías de alcance, atendiendo a que uno de los integrantes del Consorcio es accionista de una planta de mezcla asfáltica y además, dos de los integrantes del mismo Consorcio cuentan con equipo y maquinaria propios, suficientes para atender en especificaciones, cantidad y oportunidad todas las actividades incluidas en el alcance del proyecto. (ii) El descuento del 12% que se aplica a la mezcla asfáltica, que propone el CONSORCIO GÉNESIS parte no sólo de las economías de alcance antes mencionadas, sino de la experiencia de sus integrantes en la ejecución directa o a través de subcontratos por más de 15 años, de este tipo de obras en la ciudad de Medellín. Esta experiencia le permite al Consorcio establecer metodologías de logística ya probadas, que posibilitan de manera inmediata acometer las labores de un contrato como el del presente proceso de selección. A la experiencia reciente, sumamos el apoyo y la experticia de los equipos administrativo, técnicos y operativos en este tipo de contratos. (iii) La capacidad para cumplir en el contrato se sustenta además en el tráfico comercial. Una reciente experiencia, esto es, el referenciado

⁷⁴ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “Vf 5 de junio Ampliación respuesta a requerimiento”, pp. 1 a 10.



contrato Nro. 4600095101 de 2022 celebrado por esta misma Administración, finalizado apenas hace unas semanas y del cual el integrante del consorcio, empresa Estructuras y Pavimentos SAS fue subcontratista, contempló valores unitarios menores en los ítems más representativos respecto de los mismos ítems de este proceso de selección, lo cual le da tranquilidad a la Administración sobre la posibilidad real de ejecución bajo condiciones de calidad e idoneidad”.⁷⁵

117. Para sustentar lo anterior, el consorcio allegó dos cotizaciones relativas al insumo de mezcla asfáltica densa tibia MDC-19 con RAP entre el 20 % y el 30 %, cuya unidad de medida, tonelada, presentaba los siguientes valores (IVA incluido): (i) Pavimentos Aburrá SA expedida el 3 de mayo de 2023 con un precio unitario de \$362.652 y; (ii) Comercial Pavimentar SAS, de la misma fecha con un valor unitario de \$353.980. Adicionalmente, aportó la desagregación de los análisis de precios unitarios correspondientes a los ítems 2.1.1, 2.1.2 y 2.1.3, relativos, en su orden, a la mezcla asfáltica densa tibia MDC-19 con RAP entre el 20 % y el 30 % en los rangos de 9,1 a 12,5 ton/jornada (horario diurno), 9,1 a 12,5 ton/jornada (horario nocturno) y 12,51 a 16 ton/jornada, en los cuales se consignaron los valores unitarios de los materiales en los términos que se exponen a continuación:

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	PRECIO	Vr. UNITARIO
2.1.1.	Mezcla asfáltica Densa tibia MDC-19 con RAP entre el 20% y 30%	Ton	1.0	\$360,000	\$360,000
2.1.2					
2.1.3					
	Emulsión asfáltica	gal	1.30	\$9,082	\$11,807
				SUBTOTAL	\$371,807

118. El 5 de junio de 2023, a las 10:30 a.m., se reanudó la audiencia de adjudicación, la cual fue suspendida por un término de dos horas, con el fin de analizar la información allegada por parte del proponente requerido. Según consta en la grabación de la diligencia y en su acta, una vez reinstalada, el comité de evaluación sostuvo que, a partir de lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, de los lineamientos contenidos en la Guía para la determinación de ofertas artificialmente bajas de CCE, así como del estudio de mercado, el análisis del histórico de procesos contractuales análogos⁷⁶ y los descuentos registrados, se infería que la oferta presentada por el consorcio Génesis “solo presenta un descuento del 9.14% que está por debajo del 20% que indica la guía de Colombia Compra Eficiente y por debajo de los

⁷⁵ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “Ampliación respuesta a requerimiento 5-6-23”, pp. 1 a 10.
⁷⁶ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “Acta de audiencia de adjudicación.pdf”, pp. 22 a 23.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

descuentos obtenidos en procesos de obra de infraestructura de transporte que ha adjudicado la Entidad”. Los descuentos obtenidos se relacionaron de la siguiente manera⁷⁷:

Contrato	Objeto	Presupuesto oficial	Valor Adjudicado	% Descuento
4600088556	Construcción de obras de infraestructura pública en sitios neurálgicos viales y obras complementarias	\$5.210.239.090	\$4.642.324.191	-10,90%
4600088553	Construcción y mantenimiento de obras de espacio público e infraestructura complementaria de la malla vial	\$12.995.364.000	\$11.637.547.553	-10,45%
4600088561	Mantenimiento de vías y demás obras complementarias en los corregimientos del municipio de Medellín, plan vial rural	\$7.998.789.654	\$7.190.000.000	-10,11%
4600088522	Obras para la construcción y el mejoramiento de puentes y obras complementarias en varios sitios de Medellín	\$10.039.042.023	\$9.047.502.851	-9,88%
4600094372	Conservación y mantenimiento del ciclo infraestructura y obras complementarias	\$3.000.000.000	\$2.659.667.567	-11,34%
4600094137	Mantenimiento de vías y demás obras	\$5.200.000.000	\$4.652.510.815	-10,53%

⁷⁷ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia. índice 177. Documento denominado “Acta de audiencia de adjudicación.pdf”, pp. 21 a 23. Se relacionan únicamente los valores arrojados en negativo y por encima del 9.14%



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

	complementarias en los corregimientos del municipio de Medellín, Plan Vial Rural			
4600094656	Obras de construcción, mejoramiento y mantenimiento de espacios públicos de encuentro y esparcimiento de la Ciudad.	\$3.239.757.430	\$2.901.954.449	-10,43%

119. Añadió el grupo evaluador que, del examen de los argumentos expuestos por el consorcio Génesis, particularmente los relativos a la propiedad de los equipos de pavimentación y a la participación mayoritaria de uno de sus integrantes en la planta productora de mezclas Pavimentos Aburrá, se evidenciaba la especial relevancia de tales condiciones, atendiendo a que los ítems asociados a las obras de pavimentación representaban aproximadamente el 90% del valor estimado del contrato. Además, señaló que *“el proponente argumenta en su respuesta que el valor de su propuesta obedece también a la larga experiencia que ha adquirido el integrante Estructuras y Pavimentos SAS, ya sea como contratista directo o como subcontratista en la ejecución de los contratos de mantenimiento de la malla vial en el Distrito de Medellín, situación que ha podido ser verificada por la entidad”*.
120. El comité evaluador concluyó en el curso de la diligencia que: (i) el consorcio Génesis presentó la aclaración de su oferta en los términos fijados por la entidad y conforme a los lineamientos de la guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas de CCE, justificando de manera adecuada el costo del bien; (ii) en el trámite licitatorio no se advirtieron prácticas que permitieran inferir la existencia de conductas colusorias o anticompetitivas atribuibles al proponente; (iii) las condiciones técnicas y de ejecución propuestas se ajustaban a las especificaciones exigidas por la administración; (iv) el accionante acreditó la capacidad necesaria para ejecutar el contrato y su oferta resultaba, la más favorable para la entidad desde la perspectiva económica; y (v) la propuesta respondía a circunstancias objetivas propias del oferente, sin que se evidenciara riesgo alguno para la adecuada ejecución del objeto contractual. Por lo anterior, coligió que la propuesta del actor debía continuar habilitada. De manera posterior absolvió las observaciones presentadas por Génesis y Construcciones C-2023, una vez decantadas, el grupo evaluador recomendó adjudicar el proceso de selección al consorcio Génesis, al considerarla como la mejor propuesta⁷⁸.

⁷⁸ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “Acta de audiencia de adjudicación.pdf”, pp. 25.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

121. En el marco de la audiencia de adjudicación y una vez trasladada la recomendación emitida por el comité de evaluación en torno a la adjudicación del trámite licitatorio, Evelyn Tatiana Beltrán Sierra en su calidad de Secretaria de Suministros y Servicios del Distrito de Medellín, indicó: *“la secretaria de Infraestructura [f]ísica como ordenadora del gasto y la secretaria de suministros y servicios como delegada contractual deciden, en atención al deber de responsabilidad suspender la audiencia para la verificación de la recomendación del CEEC y proceder con total certeza a la adjudicación del proceso de contratación”*.
122. En ese contexto, el 5 de junio de 2023, y con fundamento en el artículo 2.2.1.1.2.2.3 del Decreto 1082 de 2015, Beltrán Sierra, mediante radicado n.º 202320070192, solicitó a la secretaria de infraestructura física en calidad de ordenadora del gasto *“la designación (...) de un revisor técnico para que verifique y conceptúe sobre la evaluación técnica que se realizó en el proceso, principalmente es el aspecto relacionado con las ofertas económicas, teniendo en consideración el menor valor, el cual fue definido por la TRM aplicable al momento del cierre, que correspondió al menor valor”*⁷⁹.
123. La secretaria de infraestructura física, Luisa Fernanda Gómez Villegas, designó al ingeniero industrial Rubén Darío López Giraldo, en su condición de director técnico de esa dependencia *“para realizar la revisión técnica y emitir un concepto sobre dicha revisión realizada al proceso”*⁸⁰.
124. El 7 de junio de 2023 a las 4:06 p.m. la secretaria de suministros y servicios del Distrito de Medellín a través de SECOP requirió al consorcio Génesis para que, antes de las 11:59 p.m. de esa misma fecha sustentara documentalmente: (i) la participación mayoritaria en la planta asfaltadora; (ii) la disponibilidad de los equipos ofrecidos; (iii) la capacidad instalada de su planta de personal; además, le solicitó pronunciarse sobre la observación formulada por el consorcio Construcciones C-2023 relativa a la presunta falsedad de la cotización emitida por Pavimentar SA⁸¹.
125. En idéntico plazo, la secretaria de infraestructura física solicitó al consorcio informar respecto de: (i) las estrategias orientadas a mitigar el riesgo al que se exponía el contratante —derivado de la eventual insuficiencia del presupuesto oficial—, así como el alcance de la garantía de protección prevista en su favor; (ii) justificar el porcentaje del 0,1 % asignado al costo indirecto de imprevistos en su propuesta económica; (iii) verificar los precios unitarios de la mezcla asfáltica incluidos en el capítulo 2 de la oferta, ítems 2.1.1, 2.1.2 y 2.1.3, por cuanto los valores registrados no coincidían con la cotización de Pavimentos Aburrá del 3 de mayo de 2023 ni con los precios publicados por esa misma empresa,

⁷⁹ En el oficio se dispuso expresamente: *“[s]e solicita que el informe presentado y/o recomendación venga acompañado de la firma de la ordenadora del gasto”*. Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “20230607155506567 Designación componente técnico”, pp. 1 a 4.

⁸⁰ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, documento denominado “202320075234 Respuesta Revisor (1).pdf”, pp. 1 a 2.

⁸¹ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “REQUERIMIENTO CONSORCIO GÉNESIS”, pp. 1 a 9.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

actualizados a agosto de 2022 antes de IVA e incremento del IPC, los cuales superarían los \$400.000 por tonelada. Por lo anterior, ordenó al consorcio *“aclarar cu[á]les son las garantías documentales de sus proveedores de las diferentes mezclas asfálticas, en los que se garantice la sostenibilidad del precio en sus cotizaciones durante la vigencia del contrato”*⁸². Anexó la copia de la lista de los precios de Pavimentos Aburrá, publicada en su página web.

126. Génesis dio respuesta a los requerimientos; en primer término, reprochó la legalidad y la oportunidad de las solicitudes adicionales formuladas por parte de la administración argumentando que tales actuaciones desconocían los principios de selección objetiva, transparencia, moralidad, publicidad, preclusión, así como la garantía fundamental al debido proceso; luego, adujo que la solicitud de designar un nuevo revisor técnico y la reapertura de una etapa ya superada carecían de fundamento normativo y vulneraban la competencia del comité evaluador, conforme a lo reglado en los Decretos 1082 de 2015 y 724 de 2021 del Distrito de Medellín. Agregó que la entidad estaba creando una instancia evaluadora paralela, improcedente y contraria a los principios de responsabilidad y a las reglas del proceso.

127. Respecto del porcentaje del imprevisto de su propuesta económica señaló que de acuerdo con el pliego de condiciones definitivo y con la respuesta brindada a la observación formulada por Leandro Batista Olivera, los proponentes podían *“ofertar un porcentaje de imprevistos (I) distinto al contemplado por la entidad en el AIU el presupuesto oficial”*, en ese sentido, expuso que la reducción del tanto por ciento de imprevistos era compatible con las reglas del proceso y respondía a su *“amplia experiencia”* desarrollada en contratos con objetos similares; en lo referente a la aclaración de las garantías documentales de los proveedores de las mezclas asfálticas, señaló lo siguiente:

“Es importante tener en cuenta que estos precios señalados en el oficio son para mezclas asfálticas sin adición de RAP (Recycling asphalt pavement). Es de conocimiento técnico y comercial que las mezclas adicionadas con RAP tienen un precio menor, ya que permiten aprovechar el asfalto y los agregados residuales de este material, la administración es conocedora de esto y lo incluye en sus presupuestos en aras de tener un mejor presupuesto. b) Respecto al comentario “presenta precios a agosto de 2022, antes de IVA e incremento del IPC que le aplique al 2023, si estos se aplican, el valor unitario de esta mezcla superaría los \$ 400.000 por tonelada”, nos permitimos aportar una factura del presente año en la cual se evidencia el precio de la mezcla tipo MDC-19 y MSC-19, sin adición de RAP, por un valor de \$304.750 + IVA, es decir, un valor total de \$362.652,5. De acuerdo con lo expresado anteriormente el valor de la mezcla con RAP como lo contempla el presente proceso, es menor.(...) c) Sobre las garantías documentales de proveedores es importante señalar que el pliego de condiciones no exige la presentación de cotizaciones o “garantías documentales” de proveedores, a efectos de corroborar la “sostenibilidad del precio”. No obstante, lo anterior, en las explicaciones dadas el pasado 5 de junio

⁸² Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “REQAclaracionTecnica70007451.pdf”



se adjuntó soporte documental sobre el particular, con la finalidad precisamente de mostrar que los precios ofrecidos no podían ser calificados como artificialmente bajos. Las condiciones locales, el mercado de mezclas asfálticas, los productores y proveedores de las mismas, circunstancias que son suficientemente conocidas por la Administración y esas certificaciones que se presumen veraces y auténticas, no pueden ser desconocidas, salvo que se consideren falsas, en cuyo caso deberán proceder a presentar la respectiva denuncia (...)"⁸³.

128. En relación con los soportes documentales atinentes a la participación mayoritaria en la planta productora de mezclas asfálticas, el consorcio manifestó que, en atención al limitado plazo concedido, no resultaba posible allegar la documentación solicitada; no obstante, aportó constancia del trámite correspondiente. Añadió que no podía desconocerse la certificación previamente remitida por el representante legal de Estructuras y Pavimentos S AS, la cual, conforme a las previsiones legales, gozaba de presunción de autenticidad.
129. En cuanto a la disponibilidad de la maquinaria, sostuvo que el anexo técnico del proceso de selección dispuso que dicha verificación debía efectuarse con posterioridad a la adjudicación, razón por la cual no podía exigirse durante la etapa de selección ni como requisito habilitante ni para efectos de asignación de puntaje; precisó que en el primer escrito de aclaraciones había aportado un inventario de equipos. Agregó que la relación comercial existente entre Buseticas SAS y el integrante del consorcio Paecia SAS obedecía a la identidad de socios, circunstancia que permitía comprometer la disponibilidad de los activos bajo un esquema de colaboración empresarial. Respecto del componente de personal, explicó que las variaciones advertidas respondían a la dinámica propia del sector de la construcción y no incidían en el cumplimiento de los requisitos habilitantes. Frente a la observación formuladas por el consorcio Construcciones C-2023, rechazó la imputación de falsedad documental, al afirmar que las certificaciones allegadas reflejaban condiciones comerciales reales y verificables⁸⁴.
130. Para la misma fecha, la Personería Municipal de Medellín inició una vigilancia administrativa especial, a raíz de la denuncia presentada por el representante legal del consorcio Mecamed 2023, mediante la cual se puso en conocimiento presuntas irregularidades en el trámite licitatorio. En consecuencia, el Ministerio Público solicitó remitir distintos documentos y suspender el proceso de selección por cinco días⁸⁵.

⁸³ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado "VF 7 de junio Respuesta Aviso y requerimientos.docx".

⁸⁴ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado "Respuesta aviso y requerimientos (1)", pp. 1 a 14.

⁸⁵ Los documentos solicitados por la Personería Municipal de Medellín fueron los siguientes: (a) copia de los informes de evaluación emitidos en el trámite licitatorio y un recuento detallado de los sucesos acontecidos dentro del mismo; (b) datos personales de quienes constituyeron el comité de evaluación; (c) cronograma del proceso de selección; (d) precisión de las razones de inconformidad respecto de la oferta económica del consorcio Génesis con la fecha de propiedades del archivo. Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado "3 SOLICITUD DE INFORMACION 859225145 FIRMADA (1)", pp. 1 a 2.



131. El 15 de junio de 2023, la Procuraduría General de la Nación (PGN) solicitó informar la disposición precisa de los pliegos de condiciones, del reglamento o de la ley que facultaba a la administración para proceder a la *“designación de un revisor técnico para que verifique y conceptúe sobre la evaluación técnica que se efectuó en el proceso”*, y para solicitar aclaraciones adicionales al oferente, con posterioridad a la publicación del informe de evaluación técnica de las ofertas; igualmente, solicitó informar si en la audiencia de adjudicación se otorgaría oportunidad en condiciones de igualdad para referirse al *“informe técnico”*⁸⁶.
132. El 16 de junio de 2023, la secretaria de infraestructura física, mediante oficio remitido n.º 202320075234, dio respuesta a la solicitud de la secretaria de servicios y suministros n.º 202320070192 del 5 de junio de 2023 para lo cual allegó el concepto emitido por el revisor técnico designado⁸⁷.
133. A través de documento n.º 202330229089 el funcionario asignado, sustentó la *“conclusión de la revisión técnica a la evaluación del presunto precio artificialmente bajo”*, en la que recomendó rechazar la propuesta económica del consorcio Génesis, teniendo en cuenta que:

“1. El capítulo de mayor peso y representación en valor en el presupuesto oficial es el de OBRAS DE PAVIMENTACIÓN que, con respecto al subtotal obras del presupuesto oficial, es el 91.21 % de la inversión equivalente a \$ 56.204'400.858, mientras que en la propuesta del CONSORCIO GENESIS, es del 91.02 % equivalente a la suma de \$ 50.266'506.000, presentando una diferencia de \$ 5.937'894.858. 2. la propuesta económica del proponente CONSORCIO GENESIS está por debajo del presupuesto oficial en un 9.14 %, equivalente a la suma de \$ 6.396'814.801 y, por debajo del valor del mínimo aceptable en \$ 1.132'232.564. 3. Que el valor subtotal de la propuesta del oferente CONSORCIO GENESIS, se encuentra por debajo del valor correspondiente en el presupuesto oficial, en un 11.58 %, equivalente a la suma de \$ 6.396'814.801. Valor que guarda su importancia en el presupuesto general, ya que es realmente el que corresponde a los costos ejecutables o a la inversión en costos directos e indirectos, es el valor que se afecta con cualquier variación de precios del mercado durante la ejecución del contrato o ante cualquier imprevisión que se presente, es el que garantiza o no la ejecución del objeto del contrato. Que la mayoría de los valores de los ítems de la propuesta del oferente CONSORCIO GÉNESIS, presentan un porcentaje superior al del mínimo aceptable que es del 9.14 %, excepto los ítems 2.1.3, 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.5, 3.2, 5.4, 7.1.1, 7.1.2, 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.6, 9.1, 9.2, 9.12 y 9.13, que son los de menor peso en el presupuesto, lo que hace muy sensible el presupuesto ante cualquier variación de precios en el mercado. 5. Que los ítems con mayor afectación por su peso en el presupuesto y el valor en porcentaje por debajo del

⁸⁶ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “MI 012 2023 responde petición Distrito Med - formula solicitudes (2)”, pp. 1 a 2.

⁸⁷ En nota aclaratoria, la Secretaria de Infraestructura, Luisa Fernanda Gómez Villegas, estableció que: *“El señor Rubén Darío López Giraldo cuenta con los siguientes títulos profesionales que avalan su concepto: Ingeniero Industrial – MP 091239-0634698 CMD- Contador Público- Tecnólogo en Obras Civiles – TP 05535-0083- Master (SIC) en Infraestructura e Ingeniería Civil- Especialista en Gerencia de Proyectos”*.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

precio correspondiente al del presupuesto oficial, son los que contienen mezclas asfálticas en sus recursos, los que se resaltan en la matriz de evaluación del presupuesto menor y se presenta un análisis comparativo de este material, respecto a la cantidad que demanda el contrato.

Observando (SIC) en el cuadro anterior, como anexo a la conclusión 5, como solo en un producto, como es el asfalto para 7 ítems, se presenta una diferencia significativa en el valor, respecto al presupuesto oficial, llegando la diferencia a la suma de \$ 2.810'000.000. De igual manera en el mismo cuadro, se muestra la diferencia del precio del asfalto base para 3 ítems, con la diferencia, de que los precios de Pavimentos Aburra, de la licitación 14844 de la Gobernación de Antioquia y de INVIAS, no contienen RAP, es decir, sería más económico; se ha de tener en cuenta que la mencionada licitación de la Gobernación de Antioquia, Lic. 14844 se encuentra en estos momentos en etapa precontractual en el secop II y los precios de INVIAS, se toman de la página web vigentes para el segundo semestre de 2022, como se señaló arriba. Estas diferencias de precios indican que la oferta del proponente CONSORCIO GENESIS es la más baja, por tanto, muestra un alto grado de incertidumbre en la garantía del precio de los productos asfálticos necesarios para el proyecto. 6. El proponente CONSORCIO GENESIS omitió la información solicitada respecto al presupuesto general, en relación con la sustentación del valor ofrecido por el ítem de imprevistos (SIC), por tanto, su oferta en este sentido no es satisfactoria ni es garantía para superar las imprevisiones que puedan acaecer durante la ejecución del contrato. 7. El proponente CONSORCIO GENESIS omitió o no allegó la totalidad de la información que permitiera aclarar el precio de los ítems más representativos, que permitiera garantizar la tranquilidad en la sostenibilidad de la oferta durante la ejecución del objeto contractual, por tanto, las aclaraciones del proponente no fueron satisfactorias. (...)»⁸⁸.

Ítem	Recurso	Unidad	Cantidad	PRESUPUESTO OFICIAL		CONSORCIO GÉNESIS		PAVIMENTOS ABURRÁ		Lic. 14844 Gob. Antioquia		INVIAS 2022	
				Vr. Unitario	Vr. total	Vr. Unitario	Vr. Total	Vr. Unitario	Vr. Total	Vr. Unitario	Vr. Total	Vr. Unitario	Vr. Total
				del APU		del APU		Lista precios 2022 y se aplica IPC e IVA. Mezcla sin RAP		De ítem 7,1,6,1. Sin RAP, febrero/2023		Producto B0014502, regional Antioquia, sin RAP	
2.1.1	Mezcla	tonelada	21.058	404.97	8.527.8	360.00	7.580.8	410.48	8.64	466.	9.829.41	688.50	14.498.
2.1.2	asfáltica			0	58.260	0	80.000	5	3.98	778	1.124	9	622.52
2.1.3	densa tibia MDC con RAP entre el 20% y 30%								8.666				2
2.2.1	Mezcla	metro cúbico	10.791	958.48	10.343.	865.00	9.334.2						
2.2.2	densa tibia			8	044.00	0	15.000						
2.2.3	tipo				8								

⁸⁸ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “6. RptaInformeEvaluacion07-junio70007451”, pp. 1 a 4.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

	Semidensa MSC 25, MSC-19 con RAP entre el 20% y 30%												
2,1,2	Mezcla asfáltica en caliente de alto módulo MAM-19 y/o MAM-25	metro cúbico	5.017	1.170.3 43	5.871.6 10.831	1.000.0 00	5.017.0 00.000						
	SUMAS				24.742. 513.09 9		21.932. 095.00 0						

134. Para sustentar su informe, el revisor técnico aportó como anexos: (i) la evaluación del presupuesto, en la que se comparó el presupuesto oficial con la propuesta económica presentada por el consorcio Génesis; (ii) un cuadro comparativo entre el valor estimado del contrato, la propuesta del accionante, la lista de precios 2022 de Pavimentos Aburrá SA, la licitación n.º 014844 de la Gobernación de Antioquia y la lista de precios del INVIAS 2022; (iii) el listado de análisis de APU's de referencia regionalizados del INVIAS (2022); (iv) los análisis de precios por unidad correspondientes a la licitación n.º 014844; y (v) la lista oficial de valores de las mezclas asfálticas en caliente de Pavimentos Aburrá SA.

135. La audiencia de adjudicación se reanudó el 20 de junio de 2023, a las 10:00 a.m. En el curso de la diligencia, la secretaria de suministros y servicios concedió el uso de la palabra al revisor técnico designado por la secretaria de infraestructura física del Distrito, con el fin de que sustentara el informe remitido; posteriormente, se dio traslado a Génesis para que se pronunciara sobre lo expuesto por el funcionario asignado, oportunidad en la cual reiteró los argumentos presentados en respuesta a los requerimientos formulados.

136. A su turno, Beltrán Sierra, en su condición de secretaria de suministros y servicios de la entidad, dio respuesta a lo expuesto por el consorcio Génesis, y señaló que: (i) conforme a la ley, el Distrito se encontraba facultado para apartarse de la recomendación emitida por el comité evaluador; (ii) no se acreditaron, mediante soporte documental, las ventajas competitivas y económicas del consorciado Estructuras y Pavimentos SAS, derivadas de su condición de socio mayoritario de la planta asfáltica Pavimentos Aburrá; (iii) si bien se demostró la relación entre los integrantes del consorcio y la empresa propietaria de la flota de vehículos, Buseticas SAS, la documentación aportada no permitió establecer el impacto de dicha relación en los precios de los distintos ítems de la oferta; y (iv) existían inconsistencias en la información relativa a la capacidad instalada de personal, así como ausencia de sustentación sobre su



incidencia en el componente económico de la propuesta presentada por el proponente requerido.

137. La secretaria de suministros en representación de la entidad concluyó que, a la luz de las aclaraciones allegadas, el consorcio Génesis no logró justificar de manera satisfactoria el valor de su propuesta económica, por lo que no se encontraba garantizada la sostenibilidad de la oferta durante la ejecución del contrato. En tal virtud, del examen del concepto técnico, de los documentos obrantes en el expediente, de la guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas de CCE y de lo previsto en el artículo 2.2.1.1.2.2.3 del Decreto 1082 de 2015, se estimó procedente aplicar, respecto del proponente ubicado en el primer orden de elegibilidad, la *“causal de rechazo w del numeral 1.15 del pliego de condiciones”*.

138. Como consecuencia del rechazo de la propuesta presentada por el consorcio Génesis, el orden de elegibilidad quedó establecido de la siguiente manera:

“

Orden	Proponente	Total
1	CONSORCIO CONSTRUCCIONES C-2023	100,00
2	CONSORCIO MEJORAMIENTO VIAL 23	99,45
3	CONSORCIO MECAMED 2023	99,02
4	CONOSRCIO (SIC) SAN GUILLERMO	98,77
5	CONSORCIO CONTRAVIC MALLA VIAL	98,24
6	CONSORCIO MALLA VIAL MEDELLÍN	98,39
7	CONSORCIO MP MEDELLIN	98,14
8	CONSORCIO CONDOR Y DISEÑOS	95,70

“

139. Mediante Resolución n.º SSS 202350048896 del 20 de junio de 2023, el Distrito de Medellín adjudicó el proceso de selección n.º 70007451 al consorcio Construcciones C-2023, por un valor de \$65'026.971.827, incluido el AIU, y con un plazo de ejecución de seis (6) meses, contado a partir de la suscripción del acta de inicio. El 21 de junio de 2023, mediante Resolución n.º SSS 202350049607, la entidad aclaró el acto de adjudicación al advertir un error formal en la identificación de la causal de rechazo aplicada, precisando que la correspondiente era la prevista en el literal X del numeral 1.15 del pliego de condiciones⁸⁹.

140. El 30 de junio de 2023 se suscribió el contrato de obra n.º 4600098664 entre el Distrito de Medellín y Construcciones C-2023⁹⁰. En esa misma fecha, el contratista elevó solicitud de cesión del negocio jurídico a favor de la sociedad Megaproyecto Vial Siglo XXI, aduciendo que los integrantes de su consorcio se encontraban ejecutando otros contratos de obra pública aún vigentes. Asimismo, manifestó que habían sido preseleccionados en un proceso de contratación

⁸⁹ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documentos denominados “Resolución de adjudicación” y “Resolución Aclaratoria. Pdf.”

⁹⁰ Cfr. SECOP II. Enlace del proceso.

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE>. Documento denominado “Anexo 5- Minuta del Contrato Malla Vial (2)”, pp. 1 a 26.



privada de cuantía superior, cuya eventual adjudicación comprometería la totalidad de su capacidad física y financiera, circunstancias que los llevó a considerar la cesión integral de los derechos y obligaciones derivados del contrato.

141. El 18 de julio de 2023, el consorcio Construcciones C-2023 allegó otra petición y expresó su voluntad de ceder el contrato al consorcio Mecamed 2023. Sostuvo que, al revisar la planificación del proyecto y el presupuesto oficial, advirtió que el contrato requería un porcentaje elevado de mezclas asfálticas tibias (equivalente al 53% del valor de los pavimentos) y que, al iniciar las gestiones con los proveedores, se evidenciaron dificultades significativas para garantizar el suministro de dichos materiales, dada la limitada disponibilidad de plantas certificadas y la incapacidad de los productores para atender la demanda exigida por el objeto contractual.
142. El 21 de julio de 2023, el consorcio Vías de Colombia, en su condición de interventor del contrato n.º 4600098664 de 2023, emitió concepto favorable respecto de la solicitud de autorización de cesión presentada por el contratista. Posteriormente, el 24 de julio de 2023, mediante acta n.º 57 del Comité Interno de Planeación de la Secretaría de Infraestructura Física del Distrito de Medellín, y acta n.º 063 del 25 de julio de 2023 de la Secretaría de Suministros y Servicios, se concluyó que la referida solicitud se encontraba ajustada a derecho, avalándose su procedencia jurídica. Por lo anterior, *“la Secretaría de Infraestructura Física, como ordenadora del gasto, solicitó a la Secretaría de Suministros y Servicios la modificación contractual”*⁹¹. La cesión del contrato fue perfeccionada a través del otrosí n.º 1.
143. Conforme a lo reseñado, se advierte que uno de los ejes centrales de las impugnaciones se dirige a controvertir la declaratoria de nulidad por falsa motivación de la Resolución de adjudicación n.º SSS 202350048896 del 20 de junio de 2023 y su aclaratoria, en la medida en que los recurrentes sostienen que la entidad estaba obligada a rechazar la propuesta presentada por el consorcio Génesis, por estimar que su ofrecimiento económico se encontraba incurso en un precio artificialmente bajo, circunstancia que, a juicio del consorcio Construcciones C-2023, Evelyn Tatiana Beltrán y Rubén Darío López, resultó debidamente acreditada por los elementos de convicción aportados al proceso.
144. En ese contexto y a la luz de lo expuesto, resulta pertinente delinear el marco normativo relativo a los precios artificialmente bajos, cuyo origen se remonta a la Ley 80 de 1993. El artículo 26, numeral 6⁹², de dicho estatuto edificó, como

⁹¹ Documento denominado “Anexo MOD5 4600098664”. Consultado en el enlace de Secop II del proceso de selección, el cual fue decretado como prueba.

⁹² Artículo 26, numeral 6 de la Ley 80 de 1993, cuya literalidad establece que: *“Los contratistas responderán cuando formulen propuestas en las que se fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación del contrato”*. Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. C.P José Roberto SÁCHICA Méndez. 9 de diciembre de 2025. Rad: 680012333000201700214 01 (72.623). *“la responsabilidad no solo se ve comprometida con el actuar del Estado, también se proyecta respecto de la conducta de los servidores públicos y contratistas que participan en las relaciones negociales. Respecto de estos últimos, así como a los asesores, consultores e interventores que participen en los procesos contractuales, el Legislador previó que deben responder, incluso civil y penalmente,*



expresión del principio de responsabilidad, el deber de los contratistas de responder frente a la administración cuando formularan propuestas que establecieran condiciones económicas o contractuales artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación⁹³. En la misma línea, la Ley 1150 de 2007, en el artículo 5 numeral segundo, reafirmó la relevancia de los precios del mercado como un criterio determinante para la comparación de los ofrecimientos presentados, en aras de garantizar la observancia del principio de selección objetiva⁹⁴.

145. En concordancia con lo anterior, el Decreto 1082 de 2015 impone a la entidad estatal el deber de activar un juicio de verificación cuando advierta la posible existencia de una oferta con valor artificialmente bajo, para lo cual debe requerir al oferente a fin de que exponga las razones que sustentan el precio ofertado. Analizadas dichas explicaciones, el comité evaluador deberá recomendar el rechazo de la propuesta o la continuación de su evaluación, según corresponda⁹⁵.

146. En concreto, el precitado decreto en el numeral 2.2.1.1.2.2.4, dispone que, cuando en ejercicio de su deber de análisis la entidad estatal advierta esta situación debe: (i) requerir al oferente para que exponga las razones que lo sustentan; (ii) examinar las explicaciones brindadas, a fin de verificar si estas justifican los valores propuestos y resultan suficientes para la adecuada ejecución del contrato conforme a los documentos del proceso; y, (iii) una vez valoradas dichas explicaciones, el comité evaluador —o quien tenga a su cargo la evaluación de las ofertas— recomendará el rechazo de la propuesta o la continuación de su análisis dentro del proceso de evaluación, siempre que el

por las conductas dolosas o culposas en que incurran en su actuar contractual o precontractual, específicamente cuando formulen propuestas en las que se fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación del contrato, por haber ocultado al contratar inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones, o por haber suministrado información falsa”.

⁹³ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. C.P Myriam Guerrero, 4 de junio de 2008. Rad: 17783. “*Tal previsión normativa guarda directa relación con la valoración económica del bien, obra o servicio licitado y tiene como finalidad, de una parte, exonerar a la administración de toda responsabilidad frente al contratista cuando quiera que haya ofertado con precios inferiores a los acostumbrados en el mercado y que por tal razón, en plena ejecución del contrato, acuda a la administración en virtud de reclamaciones económicas para que le sea admitido un presunto desequilibrio de la ecuación económica, o cuando tal circunstancia, conlleve a la inejecución del contrato, con los consecuentes perjuicios para la entidad contratante que no tendría por qué soportar*”.

⁹⁴ Ley 1150 de 2007, artículo 5: “**ARTÍCULO 5. DE LA SELECCIÓN OBJETIVA.** *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 (...) 2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. En los contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello (...)*”.

⁹⁵ Su contenido literal es el siguiente: “*[s]i de acuerdo con la información obtenida por la Entidad Estatal en su deber de análisis (...) el valor de una oferta parece artificialmente bajo, la [e]ntidad [e]statal debe requerir al oferente para que explique las razones que sustentan el valor ofrecido. Analizadas las explicaciones, el comité evaluador (...), o quien haga la evaluación de las ofertas, debe recomendar rechazar la oferta o continuar con el análisis de la misma en la evaluación de las ofertas. Cuando el valor de la oferta sobre la cual la Entidad Estatal tuvo dudas sobre su valor responde a circunstancias objetivas del oferente y de su oferta que no ponen en riesgo el cumplimiento del contrato si este es adjudicado a tal oferta, la Entidad Estatal debe continuar con su análisis en el proceso de evaluación de ofertas (...)*”.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

menor precio ofertado obedezca a circunstancias objetivas propias del proponente y de su oferta y no comprometa el cumplimiento adecuado del negocio jurídico.

147. Ahora bien, cabe advertir que la sola circunstancia de que una propuesta exhiba un valor reducido no comporta, *per se*, la configuración de un precio artificialmente bajo⁹⁶. Ello únicamente se predica de aquella oferta cuyo monto, además de ser ostensiblemente inferior e irrisorio frente los parámetros ordinarios del mercado aplicables al ítem o actividad correspondiente, carece de una explicación técnica, económica, operativa y/o financiera que la sustente, de modo que su aceptación implicaría para la administración desconocer los principios de la contratación estatal y poner en riesgo la ejecución de los negocios jurídicos
148. Por su parte, esta Corporación ha establecido que este tipo de precio es aquel *“que resulta artificioso o falso, disimulado, muy reducido o disminuido, pero además que no encuentre sustentación o fundamento alguno en su estructuración dentro del tráfico comercial en el cual se desarrolla el negocio, es decir, que dicho precio no pueda ser justificado, por tanto, la [a]dministración estaría imposibilitada para admitirlo, so pena de incurrir en violación de los principios de transparencia, equilibrio, responsabilidad e imparcialidad que gobiernan la actividad contractual del Estado”*⁹⁷.
149. En esa medida, para la Sala las ofertas con precios artificialmente bajos comprometen de manera directa la viabilidad económica del contrato, pues un precio sin sustento real en la estructura de costos del mercado impide garantizar el cumplimiento material de las obligaciones contractuales y la satisfacción del interés general que subyace a toda contratación estatal. Por ello, la identificación oportuna de este fenómeno constituye un deber ineludible de la administración, cuya finalidad no se agota en la protección del equilibrio económico del negocio jurídico, sino que se extiende a preservar la integridad del proceso de selección frente a prácticas colusorias y a impedir que la contratación pública sea empleada como canal para la introducción de recursos de origen ilícito, en salvaguarda de los principios de transparencia, selección objetiva e imparcialidad que lo rigen.
150. Así, no podrá reputarse como tal la propuesta cuyo valor se derive de circunstancias objetivas, comprobables y propias del proponente, las cuales, lejos de comprometer la correcta ejecución del contrato, garantizan su viabilidad y no erosionan la integridad del proceso licitatorio ni los fines de la gestión

⁹⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, C.P Danilo Rojas Bethancourt, 6 de abril de 2011. Rad: 16385.

⁹⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, C.P Myriam Guerrero, 4 de junio de 2008. Rad: 17783. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Rad. 27883, 9 de julio de 2014. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. C.P, Hernán Andrade Rincón, 1 de octubre de 2014. Rad: 34778; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, C.P Ramiro Pazos Guerrero, 2 de marzo de 2020. Rad: 25000-23-26-000-2007-00449-01(43738).



contractual. En tal hipótesis, la entidad se encuentra obligada a continuar con el examen de la oferta, preservando la legalidad y la selección objetiva dentro del proceso de selección.

151. De lo anotado, se desprende que no resulta equiparable un precio bajo a un precio artificialmente bajo, en la medida en que el primero puede encontrarse razonablemente sustentado y constituir una legítima manifestación de competitividad dentro del procedimiento de selección, sin que ello comporte vulneración de los principios que rigen la contratación estatal. Por el contrario, el precio artificialmente bajo se caracteriza por su carácter irrazonable o irrisorio y por la ausencia de una justificación económica, técnica, operativa y/o financiera que permita explicar de manera suficiente las fuentes de su determinación.
152. En esa medida no le es dable a la entidad contratante calificar una oferta como ficticiamente reducida cuando su valor se halla razonablemente sustentado en circunstancias objetivas atribuibles al proponente, suficientes para descartar la configuración de riesgos para la transparencia e integridad del procedimiento de selección o para el adecuado cumplimiento de las obligaciones contractuales en caso de resultar adjudicatario. Corolario de ello, una vez valoradas las explicaciones allegadas por el oferente, el comité de contratación —o quien haga sus veces— está llamado a exponer de manera expresa, clara y suficiente las razones que fundamentan su recomendación, ya sea en el sentido de aceptar o de rechazar la oferta sometida a análisis.

Respecto de la alegada indebida interpretación de los precios artificialmente bajos y el reproche a la errónea valoración probatoria por parte del a quo

153. Expuestos los hechos que resultaron probados, el marco normativo y jurisprudencial que rige los precios artificialmente bajos, la Sala advierte que uno de los reparos formulados por el consorcio Construcciones C-2023, Evelyn Tatiana Beltrán y Rubén Darío López Giraldo se encamina a controvertir la hermenéutica acogida por el *a quo* respecto del artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, así como el presunto yerro en la valoración del acervo probatorio que condujo a la declaratoria de nulidad, por falsa motivación, de la resolución de adjudicación y su aclaratoria. En esa línea argumentativa, los recurrentes sostienen que una apreciación adecuada de los elementos de convicción habría llevado al Tribunal a concluir que tanto el rechazo de la oferta del consorcio Génesis como la adjudicación del proceso de selección al consorcio Construcciones C-2023 se encontraban plenamente ajustados al ordenamiento jurídico.
154. En el caso *sub judice*, el pliego de condiciones previó expresamente, en el numeral 4.1.3, que al llegar a advertirse la presentación de una oferta potencialmente irrisoria que no garantizara la correcta ejecución del contrato, debía activarse el procedimiento previsto en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, así como atenderse los lineamientos contenidos en la guía para



el manejo de ofertas artificialmente bajas expedida por CCE, en calidad de referente metodológico para el análisis correspondiente.

155. Como se decantó, el Decreto 1082 de 2015 delimitó el procedimiento que debe observar la entidad estatal cuando una oferta presenta aspectos indicativos de ser artificialmente baja. A su turno, la guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas expedida por CCE⁹⁸ desarrolló un conjunto de criterios técnicos orientadores, dirigidos a la identificación de este tipo de propuestas, en virtud de lo cual la administración está llamada a examinar el contexto específico del proceso de contratación mediante la aplicación de criterios objetivos — incluidos parámetros de naturaleza matemática— que permitan valorar la razonabilidad del precio ofertado.
156. La referida guía recomienda a la entidad tener en cuenta la siguiente información como datos de referencia para el análisis: (i) el promedio del valor de las ofertas; (ii) la mediana del valor de las propuestas; (iii) la desviación estándar del valor de los ofrecimientos económicos; (iv) la diferencia entre el costo estimado del contrato y el promedio o mediana del valor de las ofertas; (v) la diferencia entre el valor de la oferta que puede ser artificialmente baja y el promedio del valor de las propuestas financieras y (vi) la diferencia entre el valor de la oferta que puede ser artificialmente baja y el costo estimado del contrato.
157. En ese marco, la herramienta metodológica establece que la entidad dispone de distintos métodos orientadores para identificar ofertas que pudieran ser artificialmente bajas: (i) la comparación absoluta y (ii) la comparación relativa. A estas se suma la información histórica de ofertas y contratos relacionada con el objeto del proceso de contratación, como elemento de contexto que complementa el análisis. Su alcance es el siguiente:

1. Métodos de comparación	
1.1 Comparación absoluta	1.2 Comparación relativa
Herramientas que suponen que las ofertas son independientes y competitivas.	
<u>Para menos de cinco ofertas:</u> La entidad estatal debe contrastar el valor de cada oferta con el costo estimado de la provisión del bien y del servicio de acuerdo con el estudio del sector elaborado, para determinar si la propuesta es significativamente inferior al valor estimado.	<u>Para más de cinco ofertas:</u> El ente debe confrontar la información que obtiene a partir del universo de ofertas que presentan los proponentes en el proceso de selección y sugiere utilizarlo cuando la entidad recibe más de cinco ofertas. Para obtener el valor mínimo aceptable se debe calcular la mediana y la desviación estándar.

⁹⁸ Cuya versión corresponde a la relacionada con la V3 de los pliegos tipo, código CCE-EICP-GI-01 y anterior a la actualización del 12 de diciembre de 2024, para el caso concreto.



Para lo cual, se utiliza la siguiente fórmula: $Vo = \frac{P - O}{P} \times 100\%$ Donde: Vo: variación de la oferta del proveedor con respecto al precio estimado por la entidad P: es el precio estimado por la entidad O precio ofrecido por la entidad Se debe solicitar aclaración a los proponentes cuyas ofertas sean menores en un 20% o un mayor porcentaje al costo total estimado por la entidad.	La mediana: se calcula al ordenar los valores de mayor a menor y tomar el valor de la oferta en la mitad de la lista. Si el número de ofertas es par, se debe tomar los dos valores de la mitad, sumarlos y dividirlo en 2. Desviación estándar: se obtiene con la aplicación de la fórmula sucesiva: $\sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (\text{valor de la oferta } i - \text{Promedio de los valores de las ofertas})^2}{n}}$ Valor mínimo aceptable: una vez establecidas la mediana y la desviación estándar, se procede a determinar el valor mínimo aceptable conforme al siguiente procedimiento: $\begin{aligned} \text{Valor mínimo aceptable} \\ &= \text{mediana} - \text{mediana estandar} \end{aligned}$ La entidad puede identificar como posibles ofertas artificialmente bajas, a todas las propuestas que cuenten con valores por debajo del valor mínimo aceptable.
---	--

2. Información histórica de ofertas y contratos relacionados
La autoridad contratante podrá incorporar, como insumo complementario, el historial de porcentajes de ahorro obtenidos en procesos de selección con objeto, presupuesto y plazo análogos. Para efectos de identificar los porcentajes de ahorro se sugiere a la entidad analizar las variaciones que se presentan entre el presupuesto oficial estimado para el proceso respecto del valor adjudicado, aplicando la siguiente fórmula: $VC = \frac{P - C}{P} \times 100\%$ Donde, Vc es la variación del valor contratado respecto del precio estimado por la entidad P es el precio estimado por la entidad estatal (presupuesto oficial) C precio contratado por la entidad. Si se advierte que el promedio de ahorro excede el 20% del valor estimado, ello habilita para: (i) contar con parámetros adicionales para valorar la justificación presentada por el oferente en caso de haber sido requerido; y (ii) que el comité evaluador examine la viabilidad de abstenerse de formular requerimiento alguno, incluso cuando la propuesta supere dicho umbral.

158. En esa línea, la guía en cita establece que, una vez identificada una oferta con posibles precios artificialmente bajos mediante la aplicación de las



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

herramientas y métodos previamente expuestos y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, la entidad debe aplicar el siguiente procedimiento: (i) requerir al proponente para que exponga las razones que expliquen el valor ofertado; (ii) examinar las sustentaciones allegadas a fin de verificar si respaldan el monto propuesto y si resultan materialmente idóneas para garantizar la adecuada ejecución del contrato; (iii) definir si procede continuar con el estudio de la oferta, por acreditarse la capacidad del oferente para cumplir las obligaciones derivadas del contrato, o si, por el contrario, corresponde su rechazo ante la insuficiencia de la justificación presentada⁹⁹.

159. En lo relativo a la solicitud de aclaraciones, el referido documento determina que la administración, en el marco del requerimiento formulado al oferente, puede exigir la desagregación del precio de la oferta, así como la identificación del costo marginal de las unidades ofrecidas, con apoyo en el estudio del sector y en la información disponible del mercado. Para tal efecto, prevé: (i) la posibilidad de requerir la misma información a los demás proponentes, con el fin de contar con elementos comparativos que permitan adelantar un análisis objetivo y (ii) la facultad de solicitar aclaraciones tantas veces como resulte necesario, evento en el cual *“deberá otorgarse a los proponentes un plazo suficiente para responder, el cual habrá de ser proporcional a la complejidad del objeto contractual”*.

160. En ese contexto, y como quedó plenamente decantado, en el marco de la audiencia de adjudicación del trámite licitatorio *sub examine*, llevada a cabo el 2 de junio de 2023, el comité de evaluación, una vez realizada la descriptación del sobre económico n.º 2 y definido que el método de ponderación aplicable correspondía al de menor valor, procedió a evaluar las ofertas económicas de los proponentes habilitados, de lo cual se derivó que el accionante ocupó el primer orden de elegibilidad. En ese escenario, durante el desarrollo de la diligencia, la entidad, por conducto del grupo evaluador, requirió en dos oportunidades al consorcio Génesis para que sustentara el precio ofertado desagregando el valor de los costos unitarios de su ofrecimiento, otorgándole para ello un plazo inferior a hora y media.

161. El primer requerimiento tuvo como sustento el cálculo de la mediana y de la desviación estándar (elementos metodológicos reseñados en la guía de CCE), herramientas empleadas para determinar el valor mínimo aceptable de la propuesta, ejercicio a partir del cual se estableció que el ofrecimiento económico ascendía a \$63.603'185.199, esto es, un 9,14 % inferior al presupuesto oficial y por debajo del precio mínimo aceptable, fijado en \$64'735.417.763, conforme se ilustra a continuación:

⁹⁹ Al valorar las explicaciones ofrecidas por el proponente, la administración debe considerar los factores que pueden incidir en la conformación del valor ofertado, tales como: (i) las técnicas particulares de producción del bien o de prestación del servicio; (ii) la proximidad al lugar de ejecución o a las fuentes de abastecimiento de insumos; (iii) las condiciones contractuales más favorables con los proveedores; y (iv) la mayor diversificación en la oferta de bienes o servicios conexos. Asimismo, cuando el oferente acredite economías de escala o de alcance, la administración deberá incorporarlas en el juicio de valoración de las aclaraciones presentadas.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Valor mínimo aceptable = mediana – mediana estandar	
Presupuesto oficial	\$70.000.000.000
Promedio ofertas	\$66.328.471.392
Mediana	\$66.401.158.113
Desviación estándar	\$1.665.740.350
Valor mínimo aceptable (promedio- desviación estándar)	\$64.735.417.763.

162. Para tal efecto, conforme a la prueba documental obrante en el expediente, resulta acreditado que el consorcio Génesis, dentro del término concedido, allegó documento con las aclaraciones respectivas, lo que gravitó sobre el eje de la existencia de economías de escala en su estructura societaria, lo cual sustentó en los siguientes aspectos: (i) la participación de Estructuras y Pavimentos SAS como socio mayoritario en la planta productora de asfalto Pavimentos Aburrá SAS; (ii) la disponibilidad de capacidad instalada en maquinaria destinada a labores de pavimentación (iii) la solidez y amplitud de su planta de personal; (iv) el conocimiento especializado del sector de mezclas bituminosas y (v) la fijación de un porcentaje de imprevistos del 0,1 %, atribuible a procesos productivos estandarizados; elementos que fueron respaldados mediante la desagregación de los APU's de la propuesta económica, donde lo correspondiente a obras de pavimentación en los ítems 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3 ascendió a \$750,000.00, \$770,000.00 \$ 749,000.00 donde se disgregó que el valor correspondiente al material (mezcla bituminosa) ascendía a \$371,808 por tonelada, así como las cotizaciones relativas al insumo de la mezcla asfáltica densa tibia MDC-19 con RAP entre el 20 % y el 30 %, cuya unidad de medida, tonelada, presentaba los siguientes valores (IVA incluido): (a) Pavimentos Aburrá SA con un precio unitario de \$362.652 y; (b) Comercial Pavimentar SAS, con un valor unitario de \$353.980.
163. Para sustentar de manera integral los elementos invocados en sus escritos de aclaración, el consorcio aportó certificaciones y constancias documentales encaminadas a demostrar la solidez técnica y operativa de su estructura. En particular, allegó certificación expedida por la representante legal de Estructuras y Pavimentos SAS, en la que se acreditó su participación mayoritaria en la planta productora de asfalto Pavimentos Aburrá, así como la disponibilidad efectiva de producción y suministro de mezcla asfáltica para la ejecución del objeto contractual. Igualmente, incorporó certificaciones de disponibilidad de maquinaria y equipo —entre ellos fresadoras, vibrocompactadores, pavimentadoras (finisher), volquetas y demás maquinaria especializada— que daban cuenta de la capacidad instalada para atender simultáneamente las actividades de fresado, extendido, transporte y compactación. De otro lado, allegó constancias relativas a la conformación y suficiencia de su planta de personal técnico, profesional y operativo, junto con soportes de experiencia en la ejecución de contratos de pavimentación y producción de mezclas bituminosas, así como la disgregación de los APU's.



164. Luego, para la misma fecha, alrededor de las 7:30 p. m., la entidad formuló un segundo requerimiento, concediendo un margen de respuesta inferior a tres horas hábiles, en el cual instó al accionante a allegar la documentación que estimara pertinente.
165. En respuesta al segundo requerimiento, el consorcio Génesis reiteró que la viabilidad de su oferta económica se encontraba respaldada en ventajas competitivas derivadas de economías de escala, concretadas en: (i) la participación accionaria de uno de sus integrantes en una planta de mezcla asfáltica lo que permitía eliminar la cadena de suministros, lo cual admitía que la propuesta fuera más competitiva habida cuenta de la representatividad de los ítems asociados a la mezcla asfáltica del contrato, así como la disponibilidad de equipos y maquinaria propia suficientes para la ejecución integral del proyecto; (ii) la implementación de metodologías logísticas previamente probadas y el soporte de equipos administrativos, técnicos y operativos con experiencia especializada; y (iii) la demostración de capacidad real de ejecución a partir de antecedentes contractuales en el tráfico comercial, en particular del contrato n.º 4600095101 de 2022, lo cual soportó mediante certificaciones. Agregó que los precios presentados por el consorcio se hallaban acordes al análisis del mercado determinado en los estudios previos, lo cual varió considerablemente con la adenda n.º 1 del pliego definitivo.
166. Con el propósito de sustentar lo anterior, el consorcio allegó dos cotizaciones correspondientes al insumo de mezcla asfáltica densa tibia MDC-19 con RAP entre el 20 % y el 30 %, cuya unidad de medida —la tonelada— arrojó los siguientes valores (IVA incluido): (i) Pavimentos Aburrá SA, con un precio unitario de \$362.652; y (ii) Comercial Pavimentar SAS, con un valor unitario de \$353.980.
167. Adicionalmente, remitió la desagregación de los precios unitarios de su propuesta, respecto de los ítems 2.1.1, 2.1.2 y 2.1.3, relativos a la provisión de mezcla asfáltica densa tibia MDC-19 con RAP entre el 20 % y el 30 % con distintos rangos de producción diaria, tanto en jornada diurna como nocturna. En dicha desagregación se consignaron los subtotales de cada ítem, particularmente en los costos asociados a los materiales, esto es, mezcla asfáltica y la emulsión, los valores unitarios ascendieron a \$371,807 por tonelada:

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDA D	PRECIO	Vr. UNITARIO
2.1.1.	Mezcla asfáltica	Ton	1.0	\$360,000	\$360,000
2.1.2	Densa tibia				
2.1.3	MDC-19 <u>con</u> <u>RAP entre el</u> <u>20% y 30%</u>				



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

	Emulsión asfáltica	gal	1.30	\$9,082	\$11,807
				SUBTOTAL	\$371,807

168. Con fundamento en lo señalado, los integrantes del comité de evaluación, en el marco de la diligencia de adjudicación, arribaron a la conclusión de que la propuesta presentada por el consorcio Génesis no se encontraba incurso en un supuesto de precio artificialmente bajo, ilación que se sustentó en la valoración integral de los estudios de mercado, el análisis del comportamiento histórico de procesos contractuales similares y la confrontación de los descuentos esperados frente a aquellos efectivamente obtenidos en procedimientos con objetos similares adelantados previamente por la entidad.
169. Lo anterior, por cuanto (conforme la prueba documental del acta de la audiencia de adjudicación) el ofrecimiento económico, lejos de revelar una subvaloración desproporcionada presentó *“un descuento del 9.14% que está por debajo del 20% que indica la guía de Colombia Compra Eficiente y por debajo de los descuentos obtenidos en procesos de obra de infraestructura de transporte que ha adjudicado la Entidad”*, lo cual tuvo como sustento (i) la existencia de economías de escala objetivamente acreditadas, elementos que hallaban fundamentación en la disponibilidad de los equipos requeridos, la participación mayoritaria de uno de los consorciados en una planta asfaltadora, la capacidad instalada de personal idóneo, la especialidad y operatividad de los consorciados en el mercado de mezclas bituminosas, máxime si se considera que el rubro de pavimentos —componente preponderante del presupuesto oficial— representaba cerca del 90% del valor total del contrato; (ii) la disgregación de los APU's de la propuesta de Génesis y (iii) la experiencia específica del proponente en la ejecución de contratos de mantenimiento de la malla vial con el Distrito de Medellín.
170. En ese sentido, del análisis del acervo probatorio se desprende que la decisión del comité de evaluación de mantener habilitada la propuesta del consorcio Génesis obedeció a un ejercicio metodológico y coherente.
171. En esa línea, aunque en el acta de la audiencia de adjudicación se hizo referencia al *“descuento del 9,14 %, inferior al 20 %”*, criterio asociado al método de comparación absoluta, de los testimonios rendidos por los integrantes del grupo evaluador del proceso licitatorio, Carolina Pabón, quien ejerció el rol



logístico¹⁰⁰; Juan Diego Suárez Saldarriaga, responsable del análisis jurídico¹⁰¹; y Juan Fernando Vargas Vélez, encargado del componente técnico¹⁰²— (pruebas solicitadas y decretadas conjuntamente al accionante y al Distrito de Medellín) los cuales cuentan con plena validez probatoria y son susceptibles de valoración dentro del proceso, conforme a lo dispuesto en el artículo 165 del CGP¹⁰³, se desprende que la metodología efectivamente aplicada fue la de comparación relativa —sustentada en el cálculo de la mediana y la desviación estándar para la determinación del valor mínimo aceptable fijado en \$64.735'417.763—, la cual fue complementada con el análisis de la información histórica de contratos similares en objeto y presupuesto, y con la ponderación de los factores que incidieron en la conformación del valor ofertado, entre ellos las condiciones de negociación directa del consorcio Génesis con sus proveedores de insumos.

172. A la luz de lo anterior, se deduce, que (i) la aplicación de la metodología prevista en la guía de CCE tuvo un carácter meramente orientador, en tanto la identificación de una oferta situada por debajo del umbral estadístico no condujo de manera directa a su exclusión, sino que activó un análisis posterior de razonabilidad y viabilidad económica; (ii) el requerimiento formulado al consorcio Génesis obedeció al deber de verificación inherente a este tipo de procesos, pues cuando se aplica el método de ponderación de menor valor, la oferta de menor cuantía quedará (eventualmente) por debajo del umbral estadístico, lo que hace imperativa la solicitud de justificación del precio ofertado; (iii) la valoración de este incorporó variables reales del mercado, tales como las condiciones de negociación con proveedores y las ventajas competitivas

¹⁰⁰ En su testimonio, una vez se le interrogó respecto de los criterios que tomó el comité para determinar si existían o no precios artificialmente bajos en la propuesta del consorcio Genesis señaló que *“existe una guía que la expide Colombia Compra Eficiente que dice cómo determinar si los precios de una oferta son artificialmente bajos, en esa guía dice que si se presentan 5 proponentes, si la propuesta supera el 20%, entonces podría determinar que ese se encuentra en esa situación de precios artificiales bajo, y que si hay más de 5 proponentes, se debe aplicar una fórmula, esa fórmula básicamente es la mediana menos una desviación estándar, y quienes estén por debajo de ese cálculo podrían representar un precio artificialmente bajo, ahora bien, eso también tiene que ir fundamentado con ese estudio de presupuesto que haga la entidad, los históricos y todo lo demás y lo que haya determinado como entre posibles rangos de precio, en el método que obedeció ese día, que es menor valor, pues el proponente que presente la oferta más barata siempre va a caer en el cálculo que le acabo de mencionar sobre precio artificialmente bajo que corresponde a la mediana menos una desviación, es decir, nosotros usualmente cuando cae menor valor, según la TRM corresponde llamar a solicitarle al proponente que aclare la oferta que está presentando de acuerdo con la realidad y que la justifique, y eso fue lo que nosotros hicimos (...) por lo que solicitó al consorcio Génesis el análisis de precios unitarios y el porqué de los valores”*. Agregó que el comité de evaluación, y él particularmente en su rol jurídico al analizar los documentos allegados por parte del consorcio Genesis tuvo en cuenta tres puntos importantes (i) el histórico de los descuentos que ya se tenían de otros contratos vs el descuento que estaba presentando el proponente, lo cual se acredita en el acta de adjudicación; (ii) los precios de las cotizaciones que iba a ejecutar el contrato si bien era distinta a los precios de la asphaltadora, se comprendió que las dinámicas del mercado así lo permitían en la medida que permitían que uno de los proponentes podían tener una negociación directa con una asphaltadora y tener precios distintos, lo cual llevaba a que se pudiera desarrollar el contrato incluso con utilidad, por lo que se consideró viable la propuesta presentada por el consorcio Genesis.

¹⁰¹ Respecto de los criterios para determinar si la propuesta del consorcio Génesis se hallaba incurso en un precio artificialmente bajo, señaló que: *“(...) para eso había que hacer una fórmula y esa fórmula, ya era más del rol técnico y eso era lo que arrojaba de acuerdo a uno incluir todas las ofertas, eso genera como una desviación estándar y a partir de cierto monto, era que ya se consideraba artificialmente baja (...)”*.

¹⁰² Cuando se le cuestionó lo correspondiente a cómo se determinaba si una propuesta era artificialmente baja señaló: *“las propuestas más bajas casi siempre las va a marcar como que pueden ser artificialmente bajas, el siguiente paso del procedimiento es requerir al proponente para que presente la justificación del precio y ya después, cuando los proponentes le hacen la justificación del precio, ya se decide si eso no es artificialmente baja la propuesta (...)”*.

¹⁰³ Respecto de dicha prueba documental, el censor tuvo la oportunidad procesal descrita en el artículo 181 del CPACA, por lo que es dable realizar su respectiva valoración.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

legítimas derivadas de su estructura organizacional; (iv) la justificación presentada por el proponente fue objeto de un examen técnico sustantivo por parte del comité, con apoyo del presupuestador de la entidad y (v) la decisión de mantener el orden de elegibilidad se sustentó en un juicio de razonabilidad técnica apoyado en la experiencia institucional y en el conocimiento del mercado de obra pública, sin que se advirtiera que el precio ofrecido comprometiera la adecuada ejecución del contrato.

173. Lo anterior recobra especial relevancia, en la medida que resulta contrario a lo sostenido tanto en el recurso de apelación como en el interrogatorio de parte de quien fungió como secretaria de suministros y servicios durante el proceso de licitación pública n.º 70007451, Evelyn Tatiana Beltrán Sierra¹⁰⁴. Si bien afirmó en la audiencia de pruebas que el análisis adelantado por el comité evaluador se habría limitado a la verificación del umbral del veinte por ciento (20 %), propio de los ejercicios de comparación absoluta, y calificó tal proceder como una “ligereza” metodológica por no corresponderse con la regla aplicable a procesos con más de cinco ofertas habilitadas, lo cierto es que del acervo probatorio se desprende que la decisión adoptada no se fundó de manera exclusiva en dicho umbral, sino que incorporó la aplicación del método de comparación relativa, mediante el cálculo de la mediana y la desviación estándar, así como el análisis del comportamiento histórico de ofertas y contratos relacionados con el objeto del proceso de selección.

174. En tal escenario, es menester precisar que los métodos de comparación previstos en la guía de CCE son criterios de naturaleza orientadora que deben ser aplicados de manera contextualizada, a partir de la confrontación entre los estudios de mercado, las ofertas presentadas y las condiciones propias del sector. En tal medida, ni el umbral del veinte por ciento (20 %), propio de los ejercicios de comparación absoluta, ni el valor mínimo aceptable derivado de la comparación relativa operan como estándares rígidos o inmutables, sino que su alcance debe modularse conforme al análisis del comportamiento histórico de ofertas y contratos análogos, a las dinámicas de competencia y a las

¹⁰⁴ En la audiencia de pruebas, la llamada en garantía señaló que “la metodología del 20% era para los procesos de selección en los que hay menos de cinco proponentes, caso en el cual, no cumplía con la regla, pues, la regla para cuando habían más de 5 propuestas correspondía a la de la desviación estándar a la media y en consecuencia se evidenció una ligereza en el análisis del comité pues estaban aplicando una metodología que no correspondía”. Del análisis del interrogatorio de parte rendido por la llamada en garantía no se persigue extraer una confesión en los términos de los artículos 191 a 195 del CGP, sino valorar dicha declaración como elemento de convicción autónomo, conforme a las reglas generales de apreciación probatoria previstas en el ordenamiento jurídico. Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. C.P María Adriana Marín. Sentencia del 7 de marzo de 2025. Rad: 76001-23-33-000-2016-00958-01 (69635) “se advierte que el Código General del proceso introdujo modificaciones significativas en materia de declaración de parte, consolidándola como un medio probatorio autónomo, superando así la postura tradicional del antiguo Código de Procedimiento Civil, que limitaba su utilidad exclusivamente a la confesión. En efecto, el artículo 191 del CGP que regula los requisitos para la confesión, establece que “la simple declaración de parte se valorará por el juez de acuerdo con las reglas generales de apreciación de las pruebas”, permitiendo al juez considerar todas las manifestaciones realizadas por la parte, incluso aquellas que no constituyen confesión. Esta disposición amplía la función probatoria de la declaración de parte, equiparándola en ciertos aspectos al testimonio, ya que ofrece un relato sobre los hechos relevantes del proceso. No obstante, al provenir de una de las partes interesadas, el juez debe valorarla con especial rigor, verificando su coherencia y confrontándola con los demás medios probatorios, considerando la tendencia natural del declarante a favorecer su propia posición”.



particularidades del mercado, con el propósito de efectuar una valoración objetiva y razonable de la eventual configuración de precios artificialmente bajos.

175. En ese orden y como quedó acreditado en el proceso *sub examine*, el grupo evaluador, tras concluir que la propuesta presentada por el consorcio Génesis se encontraba habilitada y una vez culminada la evaluación de la oferta económica, recomendó a la delegada contractual la adjudicación del proceso de selección, al ser la mejor propuesta. Sin embargo, Evelyn Tatiana Beltrán, decidió separarse de tal recomendación, manifestando actuar “*en atención al deber de responsabilidad (...) para la verificación de la recomendación del CEEC y proceder con total certeza a la adjudicación del proceso de contratación*”. En tal contexto, el 7 de junio de 2023, a las 4:06 p. m., se formuló requerimiento al consorcio Génesis por parte de la secretaria de suministros y la secretaria de infraestructura física. Asimismo, se designó un revisor técnico para verificar y conceptuar sobre la evaluación técnica.
176. En el marco del apartamiento de la recomendación y tal como fue decantado por el tribunal de primera instancia, si bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.2.3 del Decreto 1082 de 2015¹⁰⁵, la entidad estatal, en cabeza de la delegada contractual, se encontraba facultada para separarse de la recomendación formulada por el comité de evaluación, el ejercicio de dicha atribución debía sustentarse en razones objetivas, verificables y debidamente justificadas, acordes con los principios que rigen la actividad contractual, por lo que no bastaba el dicho de actuar con base en el deber de “*responsabilidad*”, sino que la decisión adoptada exigía distinguir con rigor las causas que condujeron la determinación de la administración, máxime cuando esta se apoyó, además, en las conclusiones del informe técnico rendido con posterioridad, para sostener que la propuesta del consorcio Génesis presentaba precios artificialmente bajos y, por ende, debía ser rechazada.
177. Del examen del plexo probatorio se desprende que dicha exigencia no fue satisfecha en el proceso de selección *sub lite*. Por el contrario, la fundamentación de la decisión cuestionada presenta inconsistencias de entidad suficiente para confirmar el juicio de ilegalidad al que arribó el *a quo*, conforme se expone a continuación.
178. Lo anterior encuentra sustento en la valoración de los medios de convicción, en particular, del examen del dictamen pericial practicado a solicitud de la parte demandante, el cual, contrario a lo manifestado por el consorcio Construcciones C-2023, Evelyn Tatiana Beltrán y Rubén Darío López, fue elaborado por expertos en la materia, con base en criterios técnicos y satisface las exigencias legales para desplegar plena eficacia demostrativa.

¹⁰⁵ La literalidad del artículo 2.2.1.1.2.2.3 es la siguiente: “*la [e]ntidad [e]statal puede designar un comité evaluador conformado por servidores públicos o por particulares contratados para el efecto de evaluar las ofertas y las manifestaciones de interés para cada proceso de contratación por licitación, selección abreviada y concurso de méritos. El comité evaluador debe realizar su labor de manera objetiva ciñéndose exclusivamente a las reglas contenidas en los pliegos de condiciones. El carácter asesor del comité no lo exime de la responsabilidad del ejercicio de la labor encomendada. En el evento en el cual la [e]ntidad [e]statal no acoja la recomendación efectuada por el comité evaluador, debe justificar su decisión*”. (subrayado fuera de texto).



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

179. De conformidad con el artículo 226¹⁰⁶ y 232¹⁰⁷ del CGP¹⁰⁸, los dictámenes para su eficacia probatoria deben reunir ciertas condiciones de contenido, como son la conducencia en relación con el hecho a probar; que el perito sea competente, es decir, un verdadero experto para el desempeño del encargo; que no exista un motivo serio para dudar de su imparcialidad y que sus conclusiones sean precisas, sólidas, exhaustivas y detalladas. Adicionalmente, la prueba debe surtir la contradicción y no existir motivo retracto del perito o que sus afirmaciones sean desvirtuadas por la parte contraria¹⁰⁹.
180. De manera concordante, debe resaltarse que, conforme lo ha precisado esta Subsección¹¹⁰, el dictamen pericial debe ser claro, preciso, exhaustivo, sólido y de calidad. Asimismo, debe analizarse en conjunto con lo acontecido durante el interrogatorio del perito y la explicación de los exámenes, experimentos e investigaciones efectuadas, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de las conclusiones, so pena de carecer de eficacia probatoria¹¹¹.
181. En virtud de lo expuesto, encuentra sustentación el dictamen pericial rendido por el ingeniero Ricardo Agustín Smith Quintero¹¹², en el que realizó hincapié en

¹⁰⁶ En particular, en el inciso quinto de este precepto se señala que: “*Todo dictamen debe ser claro, preciso, exhaustivo y detallado; en él se explicarán los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones efectuadas, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de sus conclusiones*”.

¹⁰⁷ “*Apreciación del dictamen. El juez apreciará el dictamen de acuerdo con las reglas de la sana crítica, teniendo en cuenta la solidez, claridad, exhaustividad, precisión y calidad de sus fundamentos, la idoneidad del perito y su comportamiento en la audiencia, y las demás pruebas que obren en el proceso*”.

¹⁰⁸ Aplicable en el asunto por la remisión consagrada en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011.

¹⁰⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 18 de febrero de 2015, expediente. 29794, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

¹¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de septiembre de 2024. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez, ad. 25000-23-36-000-2017-00825-01 (71.205), cuyo tenor indica “*Sobre dicho tópico, esta Subsección ha indicado que el dictamen pericial debe ser claro, preciso, exhaustivo, sólido y de calidad. Asimismo, debe analizarse en conjunto con lo acontecido durante el interrogatorio del perito y la explicación de los exámenes, experimentos e investigaciones efectuadas, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de las conclusiones, so pena de carecer de eficacia probatoria.*” Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A, sentencia del 21 de febrero de 2025, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Rad. 41001-23-33-000-2017-00626-01 (71.583), donde se refirió textualmente que: “*Como lo ha indicado esta Subsección, con fundamento en los artículos 226 y 232 del CGP, la eficacia probatoria de los dictámenes periciales depende de que satisfagan determinadas condiciones de contenido, en particular, la nitidez, firmeza y justificación de sus conclusiones. Estas deben apoyarse indefectiblemente en el “estudio técnico o científico basado en el análisis objetivo de fuentes mediante un método o secuencia lógica que le otorgan la connotación de una verdadera declaración de ciencia. Como prueba técnica debe partir por la definición clara y precisa de su objeto, transitar por la demostración rigurosa de que sus cálculos se fundan en información cierta y corroborable, y acreditar el rigor de un método científicamente válido que lleve a los mismos resultados si el ejercicio se repitiera*”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A, sentencia del 25 de noviembre de 2025, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Rad: 25000233600020200032902 (72351).

¹¹¹ Estas deben apoyarse indefectiblemente en el “*estudio técnico o científico basado en el análisis objetivo de fuentes mediante un método o secuencia lógica que le otorgan la connotación de una verdadera declaración de ciencia. Como prueba técnica debe partir por la definición clara y precisa de su objeto, transitar por la demostración rigurosa de que sus cálculos se fundan en información cierta y corroborable, y acreditar el rigor de un método científicamente válido que lleve a los mismos resultados si el ejercicio se repitiera*” Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 31 de julio de 2024. Rad. 25000233600020170146201 (65210). C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

¹¹² El dictamen fue elaborado por Ricardo Agustín Smith Quintero, ingeniero civil de la Universidad Nacional de Colombia, Master of Science Civil Engineering Colorado State University y PhD. Doctor Civil Engineering de la misma universidad. Se ha desempeñado como director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Secretario de Tránsito y Transporte del Municipio de Medellín, miembro de la Junta Directiva del Metro de Medellín y presidente de la Junta Directiva de Metro Plus. Su experiencia académica: director de la escuela de Geociencias y Medio Ambiente de la Facultad de Minas, director del programa del doctorado en ingeniería y del programa en aprovechamiento de recursos hidráulicos de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Asesor y consultor. En la elaboración del dictamen pericial también se contó con la participación de Rafael Andrés Nancrales Ospina, ingeniero civil de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en gerencia en construcción de la misma institución pública, se desempeñó como secretario de infraestructura del



que la entidad no debió apartarse de la recomendación emitida por el comité evaluador para, en su lugar, fundar el rechazo de la oferta del consorcio Génesis en el informe elaborado por el revisor designado. Lo anterior, teniendo en cuenta que dicho documento adoleció de inconsistencias metodológicas sustanciales, toda vez que sus conclusiones se sustentaron en fuentes de información que carecían de parámetros técnicos equivalentes a las condiciones propias del proceso de contratación *sub judice*. En particular, el perito determinó que el informe acudió como referentes a: (i) la licitación pública n.º 14884 adelantada por el departamento de Antioquia; (ii) los análisis de precios unitarios “actualizados” del INVÍAS; y (iii) una lista de precios de la sociedad Pavimentos Aburrá SAS, insumos que —según explicó el experto— no resultaban homologables, dadas las diferencias fundamentales en aspectos determinantes como la especificación del tipo de mezcla asfáltica exigida, la extensión de las obras, las distancias de acarreo y las condiciones logísticas y operativas involucradas en cada uno de esos escenarios. Así como en la errónea determinación respecto del porcentaje de los imprevistos dispuestos por el consorcio Génesis en la estructuración de su propuesta.

182. En punto de la licitación 14844 desarrollada por el departamento de Antioquia, el perito expuso lo siguiente:

*“el objeto de esta licitación corresponde (...) a una labor similar al del proceso desarrollado por el Distrito de Medellín, pero al hacer una revisión (...) se puede fácilmente encontrar discrepancias **insalvables** entre estos dos procesos. En primer lugar, la ubicación de las obras de intervención de que trataba la licitación Lic-14844 correspondían a labores **predominantemente en zona rural del departamento de Antioquia en regiones diferentes al Valle de Aburrá**. Para ilustrar, uno de los frentes de obra incluso se ubicaba en la subregión de URABÁ en la vía 62AN02 denominada “El Tres - San Pedro de Urabá”; el tramo a intervenir era de 50,1 kilómetros. Esta consideración de distancias del lugar a intervenir y la fuente de suministro de los pavimentos resulta fundamental para determinar el valor de la mezcla o las mezclas asfálticas indispensables para atender el objeto del contrato (...) [e]sta condición particular de la licitación de la Gobernación de Antioquia hace que una comparación como la realizada por el revisor técnico resulte forzada. El segundo punto que pasó por alto el técnico es la especificación técnica de mezcla de asfalto con la que pretendió comparar la mezcla incluida en el proceso desarrollado por el Distrito de Medellín. La mezcla asfáltica en cuestión para el proceso LIC-1484 resulta ser una **“Mezcla asfáltica MDC-19 (rodadura ¾ al 5,6%- INVÍAS)** con la que existe una discrepancia insalvable y es la carga de asfalto al 5,6, (el material más costoso de la mezcla) (...) comete un error al establecer esta comparación ya que no tiene en cuenta que la mezcla descrita*

Departamento de Antioquia donde lideró la estructuración técnica y contractual del proyecto “Túnel del Toyo”, fue secretario de transporte y tránsito del Distrito de Medellín, y subsecretario de control y asesor de la secretaria de transporte del mismo Distrito. Juan David Naranjo Sierra, ingeniero administrador de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Gerencia del Centro de Investigaciones CEIPA, magister en gerencia de proyectos del Centro de Estudios Financieros de Madrid, España. Con experiencia en la formulación de proyectos de infraestructura del sector público, su experiencia también abarcó específicamente el análisis, procesamiento y recolección técnica para peritajes de ingeniería civil, financiera y administrativa en contratos de infraestructura. Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado “110DictamenPericial.Pdf”, pp. 5 a 8.



para la licitación de la Gobernación de Antioquia **no tenía RAP**, es decir, **no eran los mismos asfaltos**”.

183. En relación con este aspecto, del examen integral del dictamen pericial se desprende que el informe técnico que sirvió de fundamento para el rechazo de la oferta del consorcio Génesis incurrió en un error de apreciación de carácter metodológico, al efectuar una comparación entre mezclas asfálticas con características fisicoquímicas disímiles (materiales diferenciados) y condiciones de producción sustancialmente distintas, lo que desvirtúa la solidez del ejercicio comparativo realizado.
184. Tal como lo puso de presente el perito, la licitación pública n.º 14844 adelantada por la Gobernación de Antioquia y el proceso de selección *sub examine* no resultaban técnicamente análogos, no solo por las diferencias en las especificaciones de la mezcla asfáltica utilizada, sino también por las condiciones materiales de ejecución de las obras (extensiones y zonas a intervenir). Así, mientras en el proceso del Distrito de Medellín el ítem de mayor incidencia presupuestaria, esto es, el relativo a los materiales asfaltados, se estructuró sobre la provisión y aplicación de mezclas asfálticas densas tibias MDC-19 y/o MDC-25 con incorporación de material reciclado (RAP) en porcentajes que oscilaban entre el 20 % y el 30 % y con una carga de asfalto del 5%, en la licitación de la Gobernación de Antioquia el referente correspondía a una mezcla MDC-19 sin inclusión de RAP y con una carga de asfalto del 5,6 %, lo que, según explicó el experto, incide de manera determinante en el costo del insumo, al tratarse este último del componente de mayor preponderancia dentro de la mezcla.
185. Aunado a ello, como también lo destacó el experto, las condiciones de localización y logística de ejecución de las obras diferían sustancialmente, en tanto la licitación adelantada por la Gobernación de Antioquia comprendía intervenciones en zonas rurales alejadas del Valle de Aburrá (incluso en la subregión de Urabá), lo que incide directamente en variables como las distancias de acarreo, las condiciones logísticas de suministro, los volúmenes, los costos de transporte, la disponibilidad de materiales y la conservación de la temperatura de la mezcla asfáltica durante trayectos prolongados, factores todos ellos determinantes en la estructuración del valor de la oferta económica.
186. Se le adscribe otro yerro al referido informe, consistente en haber equiparado, sin la conversión requerida, metros cúbicos con toneladas al cotejar los precios del proceso licitatorio con el listado de precios del INVIAS 2022-2 para mezclas asfálticas en caliente. Dicho proceder entrañó no solo un defecto de carácter aritmético, sino también metodológico y conceptual, en tanto asimila como magnitudes equivalentes unidades de medida físicamente disímiles (una de volumen y otra de masa), pretermitiendo variables técnicas, como el factor de densidad del material.



187. Así lo precisó el perito, quien ilustró que para la industria del asfalto la relación de conversión entre metros cúbicos y toneladas es de 1:2,5 o 1:2,4 teniendo en cuenta el alto grado de estandarización de los procesos productivos, y que de haberse aplicado dicho factor, el valor por tonelada para la mezcla asfáltica MDC-19 sin RAP, conforme al listado de precios del INVIAS para el primer semestre de 2022, habría arrojado una cifra de \$286.887, inferior al valor establecido en la disgregación de los APU's del consorcio Génesis en punto de la mezcla asfáltica, esto es \$371.807. Así lo explicó el perito:

*“El ingeniero en sus tablas de comparación comete un grave error es el pretender establecer una relación 1:1 entre toneladas (unidad de medida con lo que se cuantifica el **peso** de algo) y metros cúbicos (unidad de medida con lo que se cuantifica el **volumen** ocupado por algo). En su análisis el revisor técnico (...) omite incluir el debido factor de conversión necesario para establecer la relación entre las toneladas de mezcla MDC- 19 con RAP del proceso licitatorio del Distrito de Medellín y los metros cúbicos en que se consignaban la mezcla de asfalto MDC sin RAP listado por el INVIAS. En primer lugar, lo que salta a la vista es que la mezcla descrita en el listado de referencias de INVIAS es sin RAP y además está listado en metros cúbicos. Para establecer una relación aritmética entre unidades distintas se debe utilizar un **FACTOR DE CONVERSIÓN**, al punto que para la industria del asfalto la relación entre metros cúbicos y toneladas es de 1:2,5 o 1:2,4, dado el alto grado de estandarización de los procesos. De haber realizado un análisis adecuado, la relación hubiese demostrado lo siguiente:*

$$1 \text{ METRO CÚBICO } = 2,4 \text{ TONELADAS}$$

Así, lo que se requiere para poder establecer la relación aritméticamente era llevar el valor al metro cubico listado por INVIAS a valor por tonelada aplicando el factor de conversión así:

$$\begin{aligned} & \frac{\text{Valor mezcla MDC - 19 en m3 INVIAS}}{1 \text{ m3}} \times \frac{1 \text{ m3}}{2,4 \text{ Ton}} \\ &= \frac{\$688.506}{1 \text{ m3}} \times \frac{1 \text{ m3}}{2,4 \text{ Ton}} \\ &= \$ 286.877,5 \text{ por tonelada} \end{aligned}$$

Así el (...) valor por tonelada para la mezcla de asfalto MDC -19 sin RAP según la lista de precios INVIAS para el primer semestre de 2022 es de \$286.887 un valor menor consignado en la propuesta de los proponentes” (Negritas por la Sala).

188. En tales condiciones del dictamen pericial es factible determinar que el ejercicio comparativo contenido en el informe técnico se apoyó en una premisa aritmética incorrecta, al prescindir del factor de conversión exigido entre unidades de volumen y de masa. Esta omisión alteró la lectura real del precio de referencia, puesto que, al aplicar la relación técnica entre metros cúbicos y toneladas, el valor resultante de la mezcla asfáltica MDC-19 sin RAP consignado



en el listado de precios del INVIAS no superaba el precio ofertado por el consorcio Génesis, sino que incluso resultaba inferior al propuesto por el accionante.

189. Adicionalmente, es imperativo señalar que la mezcla bituminosa empleada como referente no compartía características fisicoquímicas equivalentes a las previstas en el proceso *sub examine*, en tanto correspondía a la referencia B0014502 —mezcla asfáltica densa en caliente sin incorporación de *recycling asphalt pavement*—.

VALOR POR TONELADA DE MEZCLA ASFÁLTICA MDC- 19.	
Consorcio Génesis. <u>MDC-19 con RAP</u>	Listado de precios del INVIAS 2022-2 para mezclas asfálticas en caliente (aplicando regla de conversión de m3 a ton) <u>MDC 19 sin RAP.</u>
\$371,807	\$ 286.877,5

190. Así las cosas, la Sala advierte que uno de los aspectos centrales del informe técnico que condujo a desestimar la viabilidad económica de la propuesta presentada por el consorcio Génesis no solo desconoció parámetros elementales relativos a la conversión de unidades entre metros cúbicos y toneladas, sino que además condujo a una conclusión abiertamente contraria a los datos objetivos que se desprendían del propio proceso de selección.

191. Por el contrario, una vez aplicada la conversión técnicamente adecuada entre unidades de volumen y masa, el precio propuesto por el accionante resultaba ampliamente superior al valor de referencia contenido en el listado oficial, con una diferencia de \$84.929,5 por tonelada, equivalente aproximadamente al 29,6 % por encima del valor de referencia. Lo que indefectiblemente permite colegir que el análisis técnico que sirvió de soporte para rechazar la propuesta y apartarse de la recomendación del comité evaluador invirtió indebidamente la conclusión económica derivada de la comparación, pues calificó como sospechosamente bajo un valor que, en realidad, excedía de manera significativa el precio de referencia obtenido del propio listado del INVIAS, tal como se ilustra a continuación:

Consorcio Génesis. MDC-19 con RAP	Listado de precios del INVIAS 2022-2 para mezclas asfálticas en caliente (aplicando regla de conversión de m3 a ton) MDC 19 sin RAP.	DIFERENCIA
\$371,807	\$ 286.877,5	\$84.929, 5 (29,6%)



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

192. Ahora bien, en la misma medida, del interrogatorio de parte practicado en audiencia de pruebas a Rubén Darío López¹¹³, es posible constatar que una vez se le pidió realizar la explicación del informe técnico por él elaborado, señaló que mantuvo el precio de la mezcla asfáltica según la lista de precios de INVIAS 2022-2 y con base en la unidad de medida allí consignada, esto es, metros cúbicos, sin efectuar su conversión a toneladas. Ello, bajo el argumento de que se trataba de un “*precio institucional*”, razón por la cual manifestó que no se “*atrevió*” a realizar dicha operación, pese a que esta exigía la aplicación de un factor técnico de equivalencia objetivamente determinable.
193. La anterior guarda correspondencia además con lo testificado por parte de Juan Fernando Vargas Vélez¹¹⁴—rol técnico del comité de evaluación del proceso de selección — y Carlos Mario Henao Urrego, —integrante del área técnica de Estructuras y Pavimentos SAS, consorciado de Génesis—¹¹⁵. En cuanto señalaron que los ítems principales del proceso de selección se encontraban expresados en toneladas y que, por consiguiente, cualquier ejercicio comparativo con precios referenciados en metros cúbicos imponía, de manera ineludible, la aplicación del correspondiente factor de conversión.
194. En ese contexto, los elementos probatorios referidos (dictamen pericial, interrogatorio de parte y testimonios) permiten concluir que el informe técnico que sustentó el rechazo de la propuesta del consorcio Génesis adoleció de un error aritmético derivado de la omisión del factor de conversión de metros cúbicos a toneladas, pese a tratarse de magnitudes físicamente distintas. Conforme a los estándares del sector, dicha operación exigía la aplicación de un factor de conversión aproximado de 2,4 y, en esa medida, al realizar la operación adecuada sobre la lista de precios del INVIAS 2022-2, el valor unitario por tonelada de la mezcla asfáltica MDC-19 sin RAP (la cual, además, no compartía

¹¹³ Previamente a la valoración del siguiente elemento probatorio, la Sala estima necesario precisar que del interrogatorio de parte practicado a Rubén Darío López no se pretende extraer confesión alguna en los términos de los artículos 191 a 195 del Código General del Proceso. Dicha declaración se valora, en cambio, como elemento de convicción autónomo conforme a las reglas generales de apreciación probatoria previstas en el ordenamiento —en los términos del inciso final del artículo 191 del CGP—. Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. C.P. María Adriana Marín. Sentencia del 7 de marzo de 2025. Rad: 76001-23-33-000-2016-00958-01 (69635).

¹¹⁴ Respecto de la conversión dijo lo siguiente: “*PREGUNTA: ¿usted conoció el informe técnico presentado por el señor Rubén? RESPONDE: yo lo conocí el último día de la audiencia de adjudicación, al final cuando se reanuda la última etapa de la audiencia de adjudicación (...) donde Evelyn Tatiana acoge la recomendación del Dr. Rubén en el sentido de que la propuesta del consorcio Génesis sí debía ser considerada artificialmente baja y en ese sentido le adjudicó a otro proponente. (...) PREGUNTA: ¿en el concepto del Dr. Rubén se hace una comparación de los precios de la licitación con los precios de lista del INVIAS y en esos precios se establece que se compara precios por metro cúbicos vs precio por tonelada, usted le podría decir a este despacho si el valor del proceso de selección estaba expresado en metros cúbicos o en toneladas? RESPONDE: en toneladas, los ítems principales estaban expresados en toneladas (...) PREGUNTA: ¿es posible realizar una comparación en grado de igualdad de un valor en metro cúbico y un valor expresado en tonelada? RESPONDE: la comparación se podría hacer siempre y cuando se realice la conversión correspondiente, si usted tiene un precio en metros cúbicos tiene que hacer la equivalencia o la conversión de esos metros cúbicos a cuántas toneladas equivaldrían para poder hacer la comparación o viceversa (...) pero no puede comparar tonelada vs metros cúbicos directamente, se debe hacer la conversión*”.

¹¹⁵ Si bien dicho medio de convicción fue objeto de tacha por sospecha, la objeción no prosperó en primera instancia y, en todo caso, tal circunstancia no comporta la pérdida de su eficacia demostrativa, sino que impone su valoración con mayor rigor, conforme a las reglas de la sana crítica, tal como lo ha reiterado esta Subsección. Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A, sentencias del 14 de julio de 2016, Rad. 41001-23-31-000-1999-00987-01 (36932), C.P. Hernán Andrade Rincón; y del 24 de abril de 2023, Rad. 85001-23-33-000-2015-00330-01 (60187). C.P. María Adriana Marín.



características fisicoquímicas equivalentes) no superaba el precio ofertado, sino que incluso resultaba inferior al propuesto por el consorcio Génesis.

195. Es decir, del análisis del dictamen pericial se acredita que, al corregir la inconsistencia metodológica advertida mediante la aplicación del factor de conversión correspondiente, el valor ofertado por el consorcio Génesis resultaba razonable y económicamente sustentable conforme a los referentes técnicos y de mercado aplicables.
196. Ahora bien, además de las falencias previamente expuestas, se observa que el informe, además de haber acudido a referentes como la licitación pública n.º 14844 del departamento de Antioquia y a la lista de precios de INVIAS 2022-2, consultó los valores publicados en la página web de la planta de asfaltos Pavimentos Aburrá SAS, fijando como parámetro de comparación el importe unitario de \$410.485.
197. Sin embargo, la Sala advierte que obraban en el expediente del trámite licitatorio dos cotizaciones allegadas por el consorcio Génesis, emitidas por los proveedores Pavimentos Aburrá SAS y Comercial Pavimentar SA, para la mezcla asfáltica MDC-19 con RAP, cuyos precios unitarios correspondían a \$362.652 y \$353.980, respectivamente, circunstancia que evidencia una diferencia sustancial frente al valor publicado en la página web, incluso tratándose de uno de los mismos proveedores.

Mezcla asfáltica MDC-19 con RAP			
Valores cotizaciones		Precios unitarios propuesta económica consorcio Génesis (mezcla bituminosa y emulsión)	Precios página web Pavimentos Aburrá SAS
Pavimentos Aburrá SAS a \$362.652	Comercial Pavimentar SA \$353.980	\$371,807	\$410.485

198. En ese contexto, no resultaba adecuado prescindir de las cotizaciones allegadas y restarles valor demostrativo, en cuanto reflejaban condiciones reales y actuales del mercado ajustadas a los parámetros del proceso de selección, para acudir, en su lugar, a precios meramente referenciales obtenidos de una fuente informativa. Máxime cuando dichas cotizaciones fueron aportadas por el consorcio Génesis a solicitud de la propia entidad, en el marco del tercer y cuarto requerimiento formulado por la Secretaría de Suministros y Servicios, y la Secretaria de Infraestructura Física, en donde se le solicitó *“aclarar cu[á]les son las garantías documentales de sus proveedores de las diferentes mezclas asfálticas, en los que se garantice la sostenibilidad del precio en sus cotizaciones durante la vigencia del contrato”*.



199. Como lo explicó el perito en audiencia de pruebas, dicho indicador carecía de idoneidad para efectos comparativos, pues no incorporaba variables determinantes como descuentos por volumen, condiciones comerciales particulares ni acuerdos vigentes, propios de negociaciones específicas y no de precios generales ofrecidos al público, lo cual se encuentra acreditado en el expediente con las cotizaciones aportadas, incluso de la misma empresa cuyo valor web fue utilizado como referente. En esa medida, la utilización de dichos valores condujo a una inconsistencia adicional en la valoración técnica, al desconocer las prácticas propias del mercado de mezclas bituminosas.
200. En ese sentido, para la Sala es dable colegir que los parámetros empleados en el informe técnico como referentes no compartieron variables homogéneas ni reflejaron condiciones equiparables frente a las dispuestas en el proceso de selección adelantado por el Distrito de Medellín, cuyo componente de mayor incidencia económica se estructuró sobre mezclas asfálticas densas tibias con incorporación de RAP con diferentes rangos definidos de producción diaria. Bajo tales condiciones, el ejercicio comparativo adelantado desconoció elementos determinantes para la adecuada formación del precio ofertado y, por consiguiente, careció de idoneidad técnica no solo para sustentar la configuración de un precio artificialmente bajo en la propuesta del consorcio Génesis, sino también para justificar el apartamiento de la recomendación emitida por el comité evaluador. Las inconsistencias se sintetizan de la siguiente manera:

	Parámetros a los que acudió el revisor técnico	Características específicas del proceso de selección
DISYUNTIVA DE LAS MEZCLAS BUTUMINOSAS	Características fisicoquímicas de las mezclas asfálticas y unidades de medida	
	• Lic. Gobernación de Antioquia 14844, ítem 7.1.6.1. Mezcla asfáltica <u>MDC-19 sin RAP, 5,6 %.</u> Unidad de medida: tonelada • Inconsistencias: naturaleza fisicoquímica del asfalto distinta a la empleada por el distrito y distancias de acarreo no asimilables. • Valor de comparación: \$466.778	• mezcla asfáltica densa tibia <u>MDC-19 y/o MDC-25 con incorporación de RAP entre el 20 % y el 30%</u> en distinto rangos de producción diaria (jornada diurna y nocturna) • Unidad de medida: tonelada. • Valor mezcla asfáltica MDC 19 con RAP entre el 20% y 30%, propuesta consorcio Génesis:



	• Invias 2022-2 • Producto B0014502, regional Antioquia, sin RAP. (mezcla asfáltica en caliente). • Unidad de medida: metros cúbicos. • Yerro: se desconoció el factor de conversión (m3 a ton), así como la naturaleza de la mezcla, al no contener <i>recycling asphalt pavement</i>. • Valor de comparación: \$688.509 (sin conversión)	\$371,807 (incluye emulsión asfáltica)
	• Precio página web, Pavimentos Aburra SAS • Mezcla <u>asfáltica normalizada 60/70</u> MDC 19. Unidad de medida: tonelada. • Falencia: comportaba un valor de referencia, lo cual desconoce las dinámicas del mercado. • Valor de comparación: \$410.485	

201. De otro lado, una de las aristas en las que se concentró el informe técnico fue la relativa al valor asignado al componente de imprevistos dentro de la oferta presentada por la accionante. Sin embargo, a diferencia de lo señalado en el referido documento, dicho rubro no se encontraba sujeto a un parámetro fijo, sino que podía ser definido libremente por el proponente, siempre que se respetaran los límites establecidos en el pliego de condiciones, (acápite 4.1.1) donde se estableció expresamente que el “[p]roponente puede configurar libremente el porcentaje individual de la A, de la I y de la U, siempre que la



sumatoria de ellos no exceda el porcentaje total definido por la [e]ntidad en el Formulario 1”. Adicionalmente, se precisó que la desagregación de tales componentes podía ser exigida únicamente al proponente adjudicatario del proceso de selección.

202. En ese orden, lo referente al componente de imprevistos para justificar el apartamiento de la decisión del comité de evaluación, y así rechazar la propuesta del consorcio Génesis no encuentra sustentación. Atendiendo a que el pliego de condiciones, eje axial del proceso, habilita expresamente al proponente para definir de manera autónoma la distribución de los porcentajes correspondientes a la A, la I y la U, dentro del límite global fijado por la entidad.
203. En suma, las inconsistencias advertidas en el concepto técnico que sirvió de fundamento para apartarse de la recomendación del comité de evaluación y rechazar la oferta del consorcio Génesis pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

CONTEXTUALES:	• Efectuó una comparación entre un proceso de licitación adelantado por la Gobernación de Antioquia —caracterizado por acarreos de hasta 300 km— y el proceso objeto de análisis del Distrito de Medellín, en el cual dichas distancias no superaban los 20 km, pese a tratarse de contextos logísticos claramente disímiles.
MATEMÁTICOS:	• Incurre en una confusión sobre la naturaleza física de las magnitudes de masa y volumen, al equiparar indebidamente un metro cúbico de asfalto con una tonelada, pese a tratarse de unidades de medida no equivalentes.
CONOCIMIENTO DEL SECTOR:	• Compara unas mezclas de asfalto con unas características fisicoquímicas diferentes a las requeridas por el Distrito de Medellín dentro del proceso. • Establece que el valor de la tonelada del asfalto según un listado de precios encontrados en la web, sin considerar condiciones de descuentos de volumen, y desconociendo que uno de los integrantes del consorcio génesis era socio de una planta de asfalto (lo cual no logró ser desacreditado en el marco del proceso judicial)



ASIGNACIÓN DE LOS IMPREVISTOS:	Consideró insuficiente el valor de los imprevistos contemplado por parte del accionante por estimarlo inusualmente bajo, sin tener en cuenta que, conforme a la normativa aplicable y al pliego de condiciones, su determinación correspondía a la autonomía del proponente, siempre y cuando no superara el porcentaje dispuesto por la entidad.
--------------------------------	---

204. Del análisis integral del acervo probatorio y en concreto del dictamen pericial, se advierte que, en contravía de lo sostenido por los censores, Construcciones C-2023, Evelyn Tatiana Beltrán y Rubén Darío López, dicho medio de convicción no solo se ajustó a las reglas del proceso, sino que explicó, con apoyo en criterios objetivos, matemáticos y científicos, las falencias en las que incurrió el informe técnico que sirvió de fundamento para desestimar la recomendación del comité evaluador y rechazar la propuesta presentada por el accionante.
205. En esa medida, se colige que la entidad no contaba con un sustento sólido para apartarse de la recomendación de adjudicar el proceso de selección al consorcio Génesis emitida por parte del comité técnico de evaluación del proceso licitatorio, pues como quedó acreditado, el informe que le sirvió de soporte para arribar al rechazo de la propuesta del accionante estuvo inmerso en falencias técnicas¹¹⁶. Queda demostrado para la Sala que tal como lo determinó el *a quo* la propuesta del consorcio Génesis se encontraba en primer orden de elegibilidad conforme a la evaluación realizada por el comité y además se hallaba ajustada a las condiciones del mercado y no se encontraba inmerso en un precio artificialmente bajo.
206. La anterior conclusión encuentra respaldo en la evaluación de la propuesta (requisitos habilitantes y de ponderación) y en el análisis adelantado por el grupo evaluador en virtud del requerimiento por un posible precio artificialmente bajo, el cual, en ejercicio de sus competencias, efectuó un examen detallado de la estructura de costos de la propuesta, con fundamento en los soportes allegados y en las explicaciones rendidas por el proponente en el marco de los requerimientos formulados. A partir de ello, estableció que: (i) no se evidenciaron

¹¹⁶ En lo correspondiente al sustento para apartarse de la recomendación del comité de evaluación la secretaria de infraestructura indicó lo siguiente, según consta en la grabación de la audiencia de adjudicación y en su respectiva acta “la decisión de apartarse del informe de evaluación del CEEC se basa en lo descrito, y en que se debe tener en consideración el análisis del experto técnico sobre el proceso y la oferta presentada por el Consorcio Genesis, el cual a su vez dista de la recomendación hecha por el comité de evaluación en el proceso, y afianza la seguridad de la entidad, en cuanto la falta de soporte y justificación de por qué los precios ofertados por el proponente dentro de su oferta económica son sustancialmente inferiores a los del presupuesto. Por las anteriores conclusiones, en especial las enumeradas 6 y 7 en las que señala la omisión de documentos solicitados para la aclaración, se recomienda rechazar la propuesta del CONSORCIO GENESIS y proseguir con la evaluación de las demás ofertas habilitadas para la toma de la decisión final que conlleve a la elección de la oferta, de acuerdo a la norma y al pliego del proceso. Así, una vez aplicado el proceso descrito en el artículo 2.2.1.1.2.2.4. del Decreto 1082 de 2015 y acudiendo a los parámetros definidos en la Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en procesos de Contratación de Colombia Compra Eficiente, se concluye que respecto de la oferta presentada por el Proponente Consorcio Génesis procede la aplicación de la causal X. del numeral 1.15”. Ver SAMAI del Tribunal Administrativo de Antioquia. índice 177. Documento denominado “Actadeaudienciadeadjudicación”, pp. 65.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

elementos que permitieran inferir la configuración de prácticas colusorias o conductas contrarias a la libre competencia; y (ii) la propuesta obedecía a circunstancias objetivas propias del oferente, sin que se advirtiera riesgo alguno para la adecuada ejecución del objeto contractual, en la medida en que las condiciones técnicas y de ejecución se ajustaban plenamente a las especificaciones definidas por la administración y la estructura de costos respondía a economías de escala, sustentadas en: (a) la participación de Estructuras y Pavimentos SAS como socio de la planta asfaltadora Pavimentos Aburrá; (b) la disponibilidad de capacidad instalada en maquinaria destinada a labores de pavimentación; (c) la solidez y amplitud de su planta de personal; (d) el conocimiento especializado del sector de mezclas bituminosas; (e) la estandarización de sus procesos; y (f) la experiencia específica del proponente en la ejecución de contratos de mantenimiento de la malla vial con el Distrito de Medellín.

207. Tales consideraciones, sustentadas en criterios técnicos verificables y en la información aportada por el oferente, no fueron desvirtuadas por los censores. Por el contrario, como lo advirtió el juez de primera instancia y se confirma en esta sede, la decisión de apartarse de dicha recomendación se apoyó en un análisis con falencias metodológicas, basado en referentes no comparables y en la omisión de variables determinantes del sector, lo que condujo a una inferencia errada sobre la configuración de un precio artificialmente bajo.

208. Aunado a las falencias previamente expuestas, llama la atención de la Subsección los términos concedidos por parte de la administración al consorcio Genesis, para atender los requerimientos formulados en torno a la presunta configuración de precios artificialmente bajos, esto en la medida que del análisis del proceso de selección se determina que en razón de la cuantía, la complejidad técnica del objeto contractual, y la necesidad de recaudar soportes financieros, comerciales y técnicos dirigidos a justificar la estructura económica de la propuesta, la entidad debía otorgar un plazo razonable y suficiente que permitiera ejercer de manera efectiva el derecho de contradicción¹¹⁷.

209. Por consiguiente, no resulta admisible que la administración fundamente posteriormente el rechazo de la oferta en la supuesta insuficiencia de soportes documentales, cuando fue la propia entidad la que, mediante la concesión de un término exiguo o insuficiente, limitó materialmente la posibilidad del proponente de recopilar y allegar la información requerida para acreditar la viabilidad económica de su propuesta.

210. En esa línea, la Sala advierte que otro de los ejes de disenso planteados por Evelyn Tatiana Beltrán se orientó a cuestionar la supuesta omisión por parte del Tribunal respecto del análisis de los elementos jurídicos que condujeron al

¹¹⁷ Respecto del plazo razonable la Subsección ha indicado: “La razonabilidad del plazo se establece en cada caso particular y ex post, teniendo en cuenta criterios tales como la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente, y la situación jurídica de la persona interesada”. Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 5 de febrero de 2024. C.P. José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ. Rad: 13001-23-31-000-2005-00139-01 (63.746). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 30 de enero de 2026. C.P. José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ. Rad: 25000-23-26-000-2011-00491-01 (69.090).



rechazo de la propuesta, bajo el argumento de que los soportes documentales allegados por el consorcio Génesis carecían de autenticidad, pues existía imposibilidad material de constatar la información suministrada, argumento que el consorcio Construcciones C-2023 en su escrito de apelación iteró, al argüir que hubo ausencia de correlación entre los documentos allegados en el requerimiento y la propuesta de la accionante. Lo anterior, por cuanto los censores sostuvieron que no se encontraba acreditado que el accionante ostentara la condición de socio mayoritario de la planta asfaltadora Pavimentos Aburrá, la titularidad de la maquinaria ofrecida, ni la suficiencia del personal operativo, afirmaciones que —según adujeron— se sustentaron en meras inferencias subjetivas, desprovistas de respaldo probatorio suficiente.

211. Para dirimir la precitada alegación, es imprescindible auscultar que conforme a lo establecido en el artículo 244 del CGP¹¹⁸, los documentos en el marco de los procesos judiciales se reputan auténticos siempre que se tenga certeza de quien lo suscribe. Aun cuando los censores alegaron una supuesta falta de correspondencia entre el contenido de la documentación aportada y la realidad fáctica que pretendía acreditarse, lo cierto es que no allegaron prueba alguna que respaldara tales afirmaciones.

212. Según lo dispuesto en el artículo 167 del CGP¹¹⁹, incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. En el *sublite*, dicha carga probatoria recaía en los censores, quienes omitieron allegar elementos de convicción que acreditaran la supuesta falsedad o inexactitud de los documentos que soportaron la respuesta a los requerimientos del consorcio Génesis y se limitaron a establecer afirmaciones de carácter genérico, lo que impide tener por demostrado el supuesto fáctico alegado y, por ende, desestimar dicha censura, pues no basta con enrostrar una supuesta irregularidad, sino que resulta indispensable acreditarla mediante soporte probatorio.

213. En ese orden y según lo abordado previamente, se colige que, contrario a lo argüido en los recursos de apelación interpuestos por el consorcio Construcciones C-2023, Evelyn Tatiana Beltrán y Rubén Darío López, el *a quo* interpretó de manera adecuada el alcance de lo dispuesto en el artículo

¹¹⁸ Artículo 244 del CGP “Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento. Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso. (...)”.

¹¹⁹ “**ARTÍCULO 167. CARGA DE LA PRUEBA.** Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. No obstante, según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir, la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. La parte se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares. Cuando el juez adopte esta decisión, que será susceptible de recurso, otorgará a la parte correspondiente el término necesario para aportar o solicitar la respectiva prueba, la cual se someterá a las reglas de contradicción previstas en este código. Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba.”



2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 y en la guía para el análisis de precios artificialmente bajos de CCE. Ello, en tanto, como quedó decantado a partir de una valoración integral y detallada del acervo probatorio, la propuesta económica presentada por el consorcio Génesis, aun cuando se situaba por debajo del denominado valor mínimo aceptable hallado a través de las metodologías dispuestas en la guía de CCE, contaba con respaldo técnico y económico suficiente para desarrollar el objeto contractual, por lo que su ofrecimiento no debió ser sujeto a la causal de rechazo, literal “X” del pliego de condiciones. A lo anterior se suma que no se demostró la alegada falta de correspondencia entre la información allegada por dicho oferente en respuesta al requerimiento y su propuesta, de modo que los cuestionamientos formulados en tal sentido carecen de sustento probatorio.

214. En ese contexto, si bien la delegada contractual se encontraba jurídicamente facultada para apartarse de la recomendación del comité evaluador, dicha atribución exigía una motivación suficiente, objetiva y técnicamente fundada, apreciada a partir de los elementos de juicio disponibles al momento de adoptar la decisión (evaluaciones, recomendación del comité, respuesta a los requerimientos e informe técnico). Sin embargo, se advierte que el elemento que adoptó como criterio para el rechazo de la oferta, el informe técnico, presentó deficiencias relevantes desde su propia estructuración metodológica, las cuales eran susceptibles de advertirse con base en la información obrante en el trámite de selección.
215. En consecuencia, se confirma la nulidad de las Resoluciones n.º SSS-2023500048896 y SSS-202350049607 de 2023 por falsa motivación. En esa medida, resulta decantado el primer problema jurídico, donde se colige por parte de la Sala que el juez de primera instancia no interpretó indebidamente el alcance del artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, no se acreditó la alegada falta de correspondencia entre la documentación allegada en el marco del requerimiento al consorcio Génesis y su propuesta económica, por lo que se constata además que la valoración del acervo probatorio se ajustó a los parámetros legales, en ese sentido los argumentos de disenso planteados en este punto no se encuentran llamados a prosperar.
216. Definido lo anterior, y comoquiera que el aspecto relativo al restablecimiento del derecho reconocido a favor del consorcio Génesis no fue objeto de reproche por parte de los censores¹²⁰, se mantendrá incólume, sin perjuicio de su actualización por parte de la Subsección.

¹²⁰ Los apelantes en sus alzas no formularon cuestionamiento en concreto respecto del restablecimiento del derecho, de su análisis se determina lo siguiente: Distrito de Medellín: únicamente discrepó respecto de la declaratoria de responsabilidad civil y patrimonial de los llamados en garantía y el *quatum* que deben reembolsar en virtud de la condena impuesta en primera instancia. Rubén Darío López: se centró en cuestionar la declaratoria de responsabilidad en su contra a título de dolo, enmarcando lo anterior en la errónea valoración probatoria realizada por el Tribunal y la falta de vinculatoriedad del concepto emitido por él. Evelyn Tatiana Beltrán: sus disensos giraron en torno a cuestionar la nulidad del acto de adjudicación contravirtiendo la valoración probatoria del Tribunal, alegando: omisión en el análisis de pruebas, indebida valoración del dictamen pericial y, la imputación de responsabilidad en su contra. Consorcio Mecamed 2023: se concentró en discurrir lo correspondiente a las restituciones mutuas. Se cuestiona que la sentencia haya ordenado la devolución de la utilidad al contratista, insiste en su improcedencia, especialmente tratándose de contratos de tracto sucesivo.



217. En ese orden, corresponde a la Sala indexar la condena impuesta en primera instancia por concepto de restablecimiento del derecho, de conformidad con lo previsto en el artículo 187 del CPACA¹²¹. Para el efecto, se tomará como valor histórico la suma de \$2.358.935.200,80 —monto al que ascendió la actualización realizada en primera instancia sobre los \$2.214'398.011,23¹²² reconocidos al actor—, y como índice inicial el correspondiente a la fecha de la sentencia apelada —13 de mayo de 2025—, aplicándose la siguiente fórmula:

$$VP = VH \times \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

En donde:

-VP: Valor presente

-Vh: Valor histórico o inicial.

-Índice final: último IPC vigente para la fecha de la presente decisión, esto es, el del mes de mayo de 2026 (158,91), teniendo en cuenta que se publica mes vencido.

-Índice inicial: IPC vigente a la fecha de la sentencia de primera instancia, esto es, mayo de 2025 (150,14).

$$Vp = 2.358.935.200,80 \times \frac{158,91}{150,14} = \$ 2.496.725.674,43$$

218. En consecuencia, el monto actualizado que, por concepto de restablecimiento del derecho, resulta a cargo del Distrito de Medellín y a favor del consorcio Génesis asciende a la suma de \$ 2.496.725.674,43

Consortio Construcciones C-2023: su censura gravitó en reprochar la declaratoria de nulidad de la resolución de adjudicación, porque considera que existió ausencia de objetividad en la justificación de los precios de propuesta del CG, insuficiencia de correlación entre los documentos presentados (en respuesta a los requerimientos) y su propuesta económica, la valoración del dictamen pericial. La Sala advierte que el restablecimiento del derecho reconocido en la sentencia de primera instancia no fue objeto de impugnación, razón por la cual se abstendrá de emitir pronunciamiento adicional al respecto y la decisión se mantendrá incólume en ese extremo.

¹²¹ “las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el Índice de Precios al Consumidor”.

¹²² El Tribunal de primera instancia cuantificó el perjuicio, tomando como base el 5% correspondiente a la utilidad consignada en la propuesta económica del consorcio accionante, suma que ascendió a \$3'180.159.259,95. Sin embargo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 281 del CGP se reconoció el monto solicitado por el actor: \$2.358'935.200,80. Artículo 281 del CGP “(...) Si lo pedido por el demandante excede de lo probado se le reconocerá solamente lo último (...)”.



Sobre la alegada improcedencia de las restituciones mutuas derivadas de la nulidad del negocio jurídico de obra n.º 4600098664 de 2023

219. Otra de las aristas de la alzada, se centró en el reparo formulado por el consorcio Mecamed 2023, quien sostuvo que la providencia impugnada incurrió en una incongruencia al disponer, en el marco de las restituciones mutuas, que dicho consorcio en su condición de contratista ejecutor del contrato de obra debía realizar la devolución al Distrito de Medellín de las sumas recibidas por concepto de utilidad debidamente indexadas.
220. Al respecto, expuso que, de conformidad con el artículo 48 de la Ley 80 de 1993, dicha determinación resultaba improcedente, por cuanto la anulación del contrato no se sustentó en la existencia de objeto o causa ilícita, sino en la nulidad de los actos administrativos que le sirvieron de fundamento. Añadió que, aun en los supuestos fácticos previamente referidos, conforme a distintos precedentes judiciales¹²³, no hay lugar a ordenar restituciones cuando retrotraer las cosas al estado anterior comporta una imposibilidad material y no es viable su restitución *in natura*. Agregó que el alcance dado a la figura jurídica en mención por parte del Tribunal desconoció el principio de congruencia interna y podría conllevar a un enriquecimiento sin causa por parte de la entidad a expensas del consorcio Mecamed 2023.
221. Previo a abordar el reparo concreto, es imperativo acotar que el *a quo*, como efecto consecuencial de la anulación de las resoluciones n.º SSS 2023500048896 y SSS 202350049607 de 2023 —decisión que se confirma en esta instancia— y conforme a las pretensiones del accionante, declaró la nulidad absoluta del contrato n.º 4600098664 de 2023 (negocio jurídico que se derivó de la adjudicación del proceso de selección, celebrado entre el Distrito de Medellín y el consorcio Construcciones C-2023, cedido posteriormente al consorcio Mecamed 2023) con fundamento en lo preceptuado en el artículo 44 numeral 4 de la Ley 80 de 1993¹²⁴. Aspecto, que no fue censurado por los apelantes, por lo que permanecerá incólume¹²⁵.

¹²³ Señaló expresamente lo siguiente: “[e]n múltiples pronunciamientos del Tribunal supremo de la jurisdicción se puede encontrar una línea de decisión consolidada en cuanto a la improcedencia de las restituciones mutuas en los eventos en que volver las cosas al estado en que se encontraban como si el contrato nunca hubiese existido puede ser un imposible material, que es muy fácil de observar en los contratos de tracto sucesivo”. Realizó referencia a los siguientes pronunciamientos judiciales: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección A. Sentencia del 18 de noviembre de 2024. C.P. José Roberto Sáchica Méndez. Rad: 63001233300020190025201 (69.233); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección A. Sentencia del 4 de junio de 2021. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. 25000232600020040163103 (64.908); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Subsección C. Sentencia del 13 de marzo de 2024. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Subsección A. Sentencia del 11 de octubre de 2024. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Rad: 52001-23-33-000-2018-00468-01 (71.105). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Subsección A. Sentencia del 4 de abril de 2025. C.P. José Roberto Sáchica Méndez. Rad: 63001233300020200042101 (70.045).

¹²⁴ Dicho precepto establece que: “ARTÍCULO 44.- De las Causales de Nulidad Absoluta. Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando: 1o. Se celebren con personas incur[s]as en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley; 2o. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal. 3o. Se celebren con abuso o desviación de poder. 4o. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; (...)”.

¹²⁵ El consorcio Mecamed 2023 no formuló cuestionamiento alguno frente a la declaratoria de nulidad del contrato. Antes bien, expresó de manera explícita que “no se discuten las facultades oficiosas del juez administrativo para declarar la nulidad absoluta del contrato, pero sí nos oponemos a los efectos dados a la misma en la sentencia, pues no se compadecen con lo que está efectivamente probado”, lo que evidencia que su inconformidad se limitó estrictamente a las consecuencias jurídicas derivadas de dicha decisión y no a su declaratoria en sí misma. Por su parte, Evelyn Tatiana Beltrán Sierra y Rubén Darío López Giraldo, si bien



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

222. En punto de las restituciones mutuas el tribunal de primera instancia determinó que *“lo propio es ordenarle al Distrito de Medellín, que restituya al Consorcio Mecamed 2023, los costos en que este incurrió durante la ejecución del contrato por las obras realizadas y que fueron recibidas el 26 de febrero de 2024 y hasta el momento en que hizo esa entrega, sin que haya lugar a incluir la utilidad, descontando claro está, los valores que ya hayan sido pagados por ese mismo concepto, en tanto en los documentos del contrato insertos en la plataforma SECOP II, se encuentran 9 pagos efectuados en los meses de julio a diciembre de 2023 y enero y febrero de 2024. De haberse efectuado tales pagos, el consorcio contratista deberá efectuar el reintegro debidamente indexado, de la suma recibida a título de utilidad por la ejecución del contrato, según lo pactado en el acuerdo celebrado”*.
223. Teniendo en cuenta lo anterior y con el fin de auscultar lo reprochado, debe puntualizarse que tanto en el derecho común (aplicable por remisión expresa a los contratos del Estado¹²⁶) como en el régimen de contratación estatal se consagran efectos específicos de cara a la declaratoria de nulidad absoluta de un negocio jurídico¹²⁷.
224. Con fundamento en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 uno de los efectos de la declaratoria de anulación del contrato corresponde al de las restituciones entre los extremos contratantes. Particularmente, el artículo 1746 del Código Civil, establece el derecho que les asiste a las partes afectadas con la decisión de nulidad de un contrato, de restituirse entre sí aquello recibido como prestación de ese acto jurídico anulado, o de repetir lo pagado, salvo que se trate de la prestación o ejecución de un contrato con objeto o causa ilícita ¹²⁸.
225. En tratándose de contratos de carácter estatal de ejecución sucesiva, el artículo 48 de la Ley 80 de 1993 dispone que la declaratoria de nulidad absoluta no impide, en principio, el reconocimiento y pago de las prestaciones que el contratista haya ejecutado a satisfacción o de manera idónea antes de que aquella sea declarada (si bien se aparta del régimen general previsto en el Código Civil en materia de nulidades, no lo hace de manera absoluta). No obstante, la misma disposición introduce una limitación relevante: cuando la nulidad tenga como fundamento la existencia de objeto o causa ilícito, ese

controvirtieron la nulidad de la resolución de adjudicación, no plantearon censura concreta respecto del contrato cuya invalidez fue declarada como efecto consecuencial de aquella. En cuanto al consorcio Construcciones C-2023, tampoco se advierte reparo específico frente a la nulidad contractual decretada en primera instancia. En tales condiciones, la Sala constata la ausencia de impugnación en relación con la declaratoria de nulidad del contrato, circunstancia que la releva de emitir pronunciamiento adicional sobre ese extremo y determina que la decisión adoptada por el a quo permanezca en los mismos términos respecto de ese aspecto.

¹²⁶ Artículo 13 de la Ley 80 de 1993: *“Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley”*.

¹²⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 20 de junio de 2023. C.P José Roberto Sáchica Méndez. Rad: 050012333000201300295 01 (52.804).

¹²⁸ “Artículo 1746. La nulidad pronunciada en sentencia que tiene la fuerza de cosa juzgada, da a las partes derecho para ser restituidas al mismo estado en que se hallarían si no hubiese existido el acto o contrato nulo; sin perjuicio de lo prevenido sobre el objeto o causa ilícita. En las restituciones mutuas que hayan de hacerse los contratantes en virtud de este pronunciamiento, será cada cual responsable de la pérdida de las especies o de su deterioro, de los intereses y frutos, y del abono de las mejoras necesarias, útiles o voluntarias, tomándose en consideración los casos fortuitos, y la posesión de buena fe o mala fe de las partes; (...)”.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

reconocimiento solo será procedente en la medida en que se demuestre que la entidad estatal obtuvo un beneficio derivado de la ejecución contractual¹²⁹. Su tenor literal es el siguiente:

“ARTÍCULO 48. DE LOS EFECTOS DE LA NULIDAD. La declaración de nulidad de un contrato de ejecución sucesiva no impedirá el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria.

Habrá lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas del contrato nulo por objeto o causa ilícita, cuando se probare que la entidad estatal se ha beneficiado y únicamente hasta el monto del beneficio que ésta hubiere obtenido. Se entenderá que la entidad estatal se ha beneficiado en cuanto las prestaciones cumplidas le hubieren servido para satisfacer un interés público”.

226. En ese orden de ideas, es dable inferir que conforme lo preceptuado en la Ley 80 de 1993 y en armonía con lo dispuesto en el Código Civil, la nulidad absoluta de un acuerdo de voluntades retrotrae las cosas al estado anterior de su celebración y cuando el negocio *-de tracto sucesivo-* está sometido a las normas del EGCAP *-que incluyen el derecho privado-*, la anulación no impide, en principio, el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de su declaratoria.

227. Ahora bien, la jurisprudencia de esta Subsección ha reconocido que existen eventos en los cuales no es posible efectuar las restituciones *in natura* desde el punto de vista material, jurídico o temporal *“(…) en el caso de contratos de tracto sucesivo en los que la obligación material se ha cumplido verbi gracia, la ejecución de obras, es inviable ordenar que se restablezcan los patrimonios al estado de cosas anterior a la celebración del negocio, máxime cuando se encuentra que la finalidad que se perseguía ya se ha satisfecho y ésta ya ha sido debidamente retribuida por la entidad”*¹³⁰.

228. En este contexto, en el ordenamiento jurídico, se ha comprendido que las restituciones mutuas operan en doble sentido (i) *in natura*, o en su defecto cuando ello resulte imposible por razones jurídicas, materiales o temporales, (ii) mediante el subrogado pecuniario y la ficción de compensación entre las prestaciones ejecutadas, en línea con el mandato del artículo 48 de la Ley 80 de 1993. En ese orden, se alude a la denominada resciliación por nulidad en esta clase de contratos (ejecución sucesiva)¹³¹, con efectos limitados hacia el futuro, en tanto se atenúa la regla de la retroactividad y se acude a una ficción de

¹²⁹ Tal regulación persigue, entre otras cosas, *“que no se configure un enriquecimiento sin justa causa para ninguna de las partes”*. Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-207 de 2019.

¹³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 25 de octubre de 2019. C.P. María Adriana Marín. Rad: 25000232600020070067701(39.945); Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 4 de junio de 2021. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Rad: 25000232600020040163103 (64.908). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 30 de noviembre de 2023, C.P. Fredy Ibarra Martínez. Rad. 15001233300020180069302 (69.655), Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección A. Sentencia del 11 de octubre de 2024. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Rad: 52001233300020180046801 (71.105).

¹³¹ El artículo 1714 del código civil establece lo siguiente: *“Cuando dos personas son deudoras una de otra, se opera entre ellas una compensación que extingue ambas deudas (…)”*.



compensación entre las prestaciones ejecutadas¹³². Así lo ha señalado la subsección:

“De acuerdo con lo expuesto, el artículo 48 de la Ley 80 de 1993 no contradice el principio según el cual las partes deben ser restituidas al estado en que se hallarían si el acto o contrato nulo no hubiera existido. Tampoco ordena que la entidad estatal asuma obligaciones dinerarias pendientes de pago, como si el contrato siguiera produciendo efectos jurídicos. Lo que realmente establece es que, para restablecer hasta donde sea posible el statu quo ante y frente a la imposibilidad de efectuar la restitución in natura, la entidad pague el subrogado pecuniario de las prestaciones ejecutadas por el contratista que no hubieran sido remuneradas antes de la declaratoria de nulidad”¹³³.

229. En atención a lo previamente expuesto, el artículo 48, inciso primero, de la Ley 80 de 1993 resulta, aplicable al caso *sub judice*, toda vez que el negocio jurídico anulado (decisión que tuvo como sustento lo previsto en el numeral 4 del artículo 44 *ejusdem*) corresponde a un contrato estatal de tracto sucesivo. En tal sentido, la declaratoria de nulidad conlleva, como regla general, el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria. No obstante, como sucede en el *sub lite*, cuando la restitución *in natura* no resulta posible por razones jurídicas, materiales o temporales, dicha imposibilidad no excluye las restituciones, sino que estas se satisfacen mediante el subrogado pecuniario y la compensación de las prestaciones efectivamente ejecutadas por las partes, tal como se expone a continuación:

230. De acuerdo con los elementos de convicción allegados al caso *sub judice*, de la revisión del acta de terminación y recibo final de la obra suscrita el 26 de febrero de 2024, se desprende que: (i) el valor total del contrato ascendió a \$65.026’971.827; (ii) el presupuesto ejecutado por el consorcio Mecamed 2023 fue de \$61.574’359.826; y (iii) la entidad recibió a satisfacción las obras públicas desarrolladas en virtud del contrato n.º 4600098664 de 2023¹³⁴.

COMPONENTES	Área construida (m2)	Valores ejecutados
Vía vehicular	364.970,86	\$61.499.360.136
Vía peatonal	83,01	\$74.999.691
Valor total		\$ 61.574’359.826

¹³² En sentencia del 7 de febrero de 2025 con radicado 25000-23-36-000-2017-00575-02 (67.547) el C.P José Roberto Sáchica Méndez, expuso *“De otro lado, en los contratos de tracto sucesivo cuya ejecución se ve diferida en el tiempo, la restitución puede resultar problemática. Tal es el caso, por ejemplo, de la entrega de bienes consumibles no fungibles, la transferencia de derechos de uso y disfrute o la ejecución de una obra; en esos eventos debe hacerse un razonamiento más complejo, en donde la imposibilidad de restitución en especie da lugar a un equivalente y/o hace viable la compensación entre las prestaciones ejecutadas. Ello explica porque en nuestro ordenamiento jurídico se hace referencia a la resciliación por nulidad de dichos contratos, limitando sus efectos hacia el futuro, pues se prescinde normalmente del efecto retroactivo y se acude a la ficción de compensación entre las prestaciones ya ejecutadas. En ese orden de ideas, las obligaciones derivadas del contrato nulo que aún no se han ejecutado se extinguen, y las que ya se hubieren realizado o comenzado a ejecutar serán objeto de restituciones mutuas hasta donde sea física, material y económicamente posible”*.

¹³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. C.P José Roberto Sáchica Méndez. Rad: 63001233300020200042101 (70.045).

¹³⁴ Acta de terminación y recibo de obra pública. Ver SECOP II. Link. <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE>. Documento denominado “Acta de recibo y terminación”. Pp. 1 a 10.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

231. En esa línea se acredita, por una parte, que el Distrito de Medellín recibió a satisfacción la obra pública y efectuó el pago correspondiente, mientras que el contratista ejecutó las actividades conforme a las especificaciones técnicas y percibió la contraprestación pactada. En tales condiciones, aun cuando el contrato n.º 4600098664 de 2023 adolece de nulidad absoluta, las prestaciones ejecutadas —en particular, las obras realizadas y recibidas por la entidad— generaron efectos materiales consolidados que configuran una situación irreversible, de manera que su restitución *in natura* no resulta material, temporal y jurídicamente viable, lo que impone su reconocimiento mediante el subrogado pecuniario y la correspondiente compensación entre las prestaciones ejecutadas.
232. Ahora bien, comoquiera que sí hay lugar a las restituciones bajo las reglas indicadas con precedencia y habida cuenta de la operancia de la compensación entre las prestaciones ejecutadas, en el caso concreto el *a quo* no debió ordenar la devolución de la utilidad recibida por el consorcio Mecamed 2023, ello por cuanto esa regla no es aplicable a la causal configurada bajo el *sub-lite*, que corresponde a la del artículo 44 numeral 4 de la Ley 80 de 1993¹³⁵.
233. Así las cosas, el cargo bajo examen está llamado a prosperar, toda vez que no era viable que el juez de primera instancia ordenara la devolución de la utilidad derivada del negocio jurídico ejecutado por el consorcio Mecamed 2023, en el marco de las restituciones, por lo que se impone revocar dicho aspecto de la decisión impugnada. En consecuencia, el segundo problema jurídico se resuelve en sentido negativo.
234. De cara a lo expuesto, resulta imprescindible señalar que la prosperidad de la censura, en lo correspondiente a la improcedencia de la devolución de la utilidad percibida por parte del consorcio Mecamed 2023 al Distrito de Medellín en el marco de las restituciones mutuas en el caso *sub examine*, no incide en el restablecimiento del derecho reconocido, por cuanto se trata de instituciones jurídicas ontológicamente disímiles. En efecto, la restitución persigue retrotraer a las partes al estado anterior a la celebración del contrato —como si este no hubiese existido— y evitar que, con ocasión de la declaratoria de nulidad se configure un enriquecimiento y correlativo empobrecimiento en el patrimonio de los excontratantes. En cambio, el restablecimiento del derecho responde al perjuicio ocasionado al oferente que debió resultar adjudicatario y no lo fue, daño que, por regla general, se concreta en la pérdida de la oportunidad de percibir la utilidad que razonablemente habría obtenido de haberse perfeccionado y ejecutado el contrato en su favor.

¹³⁵Por el contrario, “si el vicio declarado consistió en la ilicitud del objeto o causa, solo procede el referido reconocimiento si se prueba que la entidad estatal ha obtenido beneficio, y únicamente hasta el monto de él (artículo 48 de la Ley 80 de 1993)”. Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Sentencia del 20 de abril de 2026. Rad: 63001-23-33-000-2022-00058-01 (72. 477).



En lo referente a la imputación subjetiva y a la valoración del acervo probatorio en la declaratoria de responsabilidad civil y patrimonial de los llamados en garantía con fines de repetición

235. Otro de los puntos de disenso se contrae a reprochar lo decidido en primera instancia por el *a quo* en torno a la declaratoria de responsabilidad civil y patrimonial de Rubén Darío López y Evelyn Tatiana Beltrán, en tanto determinó que las conductas desplegadas por los llamados en garantía acreditaron un actuar doloso que se encuadró en la presunción descrita en el artículo 5 numeral primero de la Ley 678 de 2001 modificado por el artículo 39 de la Ley 2195 del 2022¹³⁶. En ese entendido, y conforme al alcance de las impugnaciones, corresponde a la Sala abordar su examen integral a la luz de los reparos formulados en la alzada.
236. En desarrollo de lo anterior, Rubén Darío López contravirtió la imputación de responsabilidad subjetiva que le fue endilgada, al sostener que el concepto por él emitido se elaboró con fundamento en la documentación precontractual y dentro del ámbito de sus competencias funcionales. Precisó que dicho pronunciamiento tuvo el alcance previsto en el artículo 28 del CPACA, esto es, el de un concepto de carácter no vinculante, de manera que la decisión de acogerlo o apartarse de él correspondía exclusivamente a la secretaria de suministros y servicios, en cabeza de la delegada contractual, quien ostentaba la facultad para adoptar la decisión de adjudicación o rechazo de las ofertas.
237. Por su parte, Evelyn Tatiana Beltrán Sierra sustentó su inconformidad en la indebida valoración del acervo probatorio, al señalar que el Tribunal omitió examinar elementos de convicción que, en su criterio, desvirtuaban la imputación subjetiva efectuada en su contra. En particular, adujo que no se valoró la decisión de archivo proferida por la Procuraduría General de la Nación, mediante la cual se descartó la configuración de una falta disciplinaria en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, señaló que tampoco fue objeto de examen la motivación que sustentó su apartamiento de la recomendación del comité evaluador, circunstancia que evidenciaba la existencia de razones objetivas que excluían la configuración de una conducta dolosa.
238. Reseñado lo anterior, corresponde delimitar los fundamentos legales y constitucionales de la institución del llamamiento en garantía con fines de repetición.

¹³⁶ Lo señaló en los siguientes términos: “En consecuencia y dado que el artículo 5 de la Ley 678 de 2001, modificado por el artículo 39 de la Ley 2195 de 2022, determina que se presume que existe dolo en la conducta del agente cuando el acto administrativo haya sido declarado nulo por, entre otras causales, la de falsa motivación, y habiendo sido esa la que derivó en la nulidad de la Resolución No. SSS 2023500048896 del 20 de junio de 2023, mediante la cual se adjudicó el proceso de licitación pública No. 70007451, a un consorcio diferente al demandante, estima la Sala que quienes deben resultar declarados civil y patrimonialmente responsables por parte del perjuicio patrimonial que deberá asumir el Distrito de Medellín, bajo la figura del llamamiento en garantía, a título de dolo, son los señores Evelyn Tatiana Beltrán Sierra y Rubén Darío López Giraldo, al haber desplegado conductas que encuadran en la presunción de dolo descrita”.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

239. En desarrollo del mandato previsto en el artículo 90 de la Constitución Política se dispone que, en aquellos eventos en los cuales el Estado sea condenado a la reparación de un daño antijurídico causados por la acción o la omisión de las autoridades, deberá repetir contra su agente y/o exagente cuando la condena sea consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa de este¹³⁷.
240. En ese contexto, la figura del llamamiento en garantía se halla regulada por distintas fuentes normativas, por una parte, se encuentra: (i) el llamamiento en garantía con fines de repetición que se rige, entre otras disposiciones, por las Leyes 678 de 2001 y 2195 de 2022¹³⁸, de otro lado, (ii) el llamamiento en garantía previsto por el artículo 225 de la Ley 1437 de 2011¹³⁹.
241. La institución procesal en comento se fundamenta en la existencia de un derecho legal o contractual en virtud del cual se vinculan llamante y llamado, y por esa razón, permite traer al último como tercero a un proceso para que haga parte de él, con el propósito de exigirle la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir el llamante como producto de la sentencia. Se trata de una relación de carácter sustancial que vincula al tercero citado con la parte principal que lo cita, con el fin de que responda por la obligación que surja en virtud de una eventual condena en contra del llamante¹⁴⁰.
242. En esa línea, la Ley 678 de 2001 en el artículo 19 (modificado por el artículo 44 de la Ley 2195 de 2022) establece que en los procesos relativos a controversias contractuales, reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho, la entidad pública directamente perjudicada o el Ministerio Público se encuentran facultados para solicitar el llamamiento en garantía del agente identificado como aquel que hubiere desplegado la acción u omisión generadora del daño cuya imputación se atribuye al Estado, con el propósito de que en el mismo trámite se defina tanto la responsabilidad de la administración como la del servidor.

¹³⁷ Constitución Política de Colombia, artículo 90 *“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra este”*.

¹³⁸ La Ley 2195 de 2022 modificó el artículo 19 de la Ley 678 de 2001, el cual quedó así: *“Artículo 19. Llamamiento en Garantía. Dentro de los procesos de responsabilidad en contra del Estado relativos a controversias contractuales, reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho, la entidad pública directamente perjudicada o el Ministerio Público, podrán solicitar el llamamiento en garantía del agente identificado como aquel que desplegó la acción u omisión causa del daño respecto del cual se reclama la responsabilidad del Estado, para que en el mismo proceso se decida la responsabilidad de la administración y la del funcionario.”*

¹³⁹ El artículo 225 de la Ley 1437 de 2011, establece lo siguiente: *“Quien afirme tener derecho legal o contractual de exigir a un tercero la reparación integral del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquel, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación. El llamado, dentro del término de que disponga para responder el llamamiento que será de quince (15) días, podrá, a su vez, pedir la citación de un tercero en la misma forma que el demandante o el demandado (...) El llamamiento en garantía con fines de repetición se regirá por las normas de la Ley 678 de 2001 o por aquellas que la reformen o adicionen”*. Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Providencia del 25 de noviembre del 2015. C.P. María Adriana Marín. Rad: 25000233600020230052301 (72867).

¹⁴⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Providencia del 15 de julio de 2022. C.P. María Adriana Marín. Rad: 05001-23-33-000-2020-02567-01 (67.300).



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

243. Los artículos 5 y 6 *ejusdem* (modificados por los artículos 39 y 40 de la Ley 2195 del 2022) en punto del elemento subjetivo de la conducta, consagraron unas presunciones legales¹⁴¹ con incidencia en la carga probatoria dentro del proceso. Asimismo, prevé que la conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio. Igualmente, los artículos en cita, disponen que se presume que existe dolo del agente y/o exagente del Estado por las siguientes causas: (i) obrar con desviación de poder; (ii) haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento; (iii) **haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración**; (iv) haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado; y, (v) haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial (subrayado propio de la Sala).

244. Sin embargo, es importante precisar como reiteradamente lo ha hecho esta Subsección que dichas presunciones son legales, es decir, que admiten prueba en contrario¹⁴² con lo cual se garantiza el ejercicio del derecho de defensa. Por lo tanto, quien las invoque en el llamamiento en garantía con fines repetición debe acreditar el hecho base que las sustenta, sin perjuicio de que la parte contraria desvirtúe la conclusión que se presume, en garantía del derecho de defensa¹⁴³.

245. Es decir, en punto del elemento subjetivo de la conducta, la entidad demandante debe probar que, conforme a las normas vigentes para la época de los hechos, la conducta del agente o ex agente del Estado fue dolosa o

¹⁴¹ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. C.P María Adriana Marín. Sentencia del 08 de noviembre de 2021. Rad: 05001-23-33-000-2014-02032-01 (66.876) “Las presunciones tienen como finalidad tener como cierto o probable un hecho que se infiere a través de un juicio lógico que realiza el legislador o el juez acudiendo a las máximas generales de la experiencia y la sana crítica, de ahí que se considere que tiene por virtud invertir las condiciones generales de la carga de la prueba en favor de quien la invoca”.

¹⁴² Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C.P. José Roberto Sáchica Méndez. Rad: 76001-23-33-000-2015-00594-01 (70.456)

¹⁴³ Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejo de Estado. C.P Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Rad: 11001-03-06-000-2012-00056-00(2110). “El Estado deberá probar solamente el supuesto fáctico en el que se basa la presunción que alega, correspondiéndole al demandado la carga de desvirtuar el hecho deducido a fin de eximirse de responsabilidad”. Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 11 de julio de 2025. C.P Fernando Alexei Pardo Flórez. Rad: 13001233300020150060201 (72.639). Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. C.P María Adriana Marín. Sentencia del 08 de noviembre de 2021. Rad: 05001-23-33-000-2014-02032-01 (66.876) en punto de la carga de la prueba señaló lo siguiente: “El establecimiento de estas presunciones legales tenía por objeto tornar eficaz la acción de repetición e invertir la carga de la prueba, ya que el demandado debe desacreditar el hecho que le da origen a aquella. (...) [E]l legislador debe facilitar el debate probatorio para no hacer de la acción de repetición una misión imposible. Señalar causales de presunción de dolo y la culpa grave resulta conveniente y necesario, puesto que en el proceso de repetición sólo deberá probarse el supuesto de hecho en que se funda la presunción, con el objeto de invertir la carga de la prueba para hacer de la acción una herramienta efectiva y eficaz. En otras palabras, resultará suficiente para la parte demandante demostrar una de las causales que se señalan para presumir que el funcionario actuó con dolo o culpa y, por consiguiente, a la parte demandada demostrar que el supuesto de hecho que se alega no se configuró”



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

gravemente culposa¹⁴⁴; en esa línea una imputación de responsabilidad patrimonial a título de dolo requiere que el juez de la repetición constate que el servicio del Estado fue transgredido de manera consciente y voluntaria, es decir, con conocimiento de la irregularidad del comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas que ello implica, pues *“está prohibida la posibilidad de extrapolar las conclusiones sobre la responsabilidad del Estado contenidas en la providencia condenatoria a la administración”*¹⁴⁵.

246. En el mismo sentido, la Corte Constitucional en sentencia de unificación 354 de 2020 indicó que la presunción legal de dolo, contemplada en el artículo 5 de la Ley 678 de 2001, no releva a la entidad actora de probar ante el juez contencioso administrativo que el daño antijurídico tuvo su origen en una acción u omisión atribuible al demandado, y que tal actuación se enmarca en alguno de los supuestos legales, toda vez que la determinación de la responsabilidad del agente debe sustentarse en los elementos de juicio allegados al proceso, en el cual el demandado tenga la oportunidad real de ejercer su derecho de defensa¹⁴⁶.

247. En el caso bajo estudio, los hechos que suscitan la presente controversia se presentaron entre el 31 de marzo de 2023 y el 20 de junio de la misma anualidad, de ahí que la Sala deberá tener como referente la Ley 2195 de 2022 (normatividad vigente desde el 18 de enero de 2022). En el *sub judice*, el Tribunal de primera instancia tuvo por acreditada la condición de servidores públicos de los llamados en garantía y declaró civilmente responsables, a título de dolo con base en la presunción dispuesta el artículo 5, numeral primero, de la Ley 678 de 2001 (modificado por el artículo 39 de la Ley 2195 de 2022) a Rubén Darío López Giraldo y Evelyn Tatiana Beltrán Sierra¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Sentencia del 21 de febrero de 2025. Rad: 52001233300020190043001 (71440).

¹⁴⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Sentencia del once de julio de 2025. Rad: 13001-23-33-000-2015-00602-01 (72.639).

¹⁴⁶ En el mismo sentido ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. María Adriana Marín. Sentencia del 28 de agosto de 2019. Rad: 41001-23-31-000-2005-00883-01 (51162) señala lo siguiente en punto de la determinación del supuesto que se endilga a los demandados: *“la parte que busca la declaratoria de responsabilidad patrimonial del demandado en repetición o en el llamamiento en garantía con fines de repetición debe aportar las pruebas que demuestren el hecho que sirve de sustento a la presunción que se pretende hacer operar frente al demandado. Desde esta perspectiva, la Sala advierte tres posibles escenarios en los cuales la entidad estatal demandante puede imputarle una conducta dolosa o gravemente culposa al agente estatal, con la finalidad de comprometer su responsabilidad patrimonial (...) (i) en el libelo el Estado estructura la responsabilidad del demandado con base en uno de los supuestos consagrados en los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, en los cuales se presume el dolo o la culpa grave que le es imputable al agente público en nexos con el servicio, en ejercicio o con ocasión de sus funciones. (...) (ii) Pueden existir situaciones en las cuales, aunque en la demanda no se identifica expresamente uno de los supuestos que hacen presumir el dolo o la culpa grave del demandado, los argumentos esbozados por el extremo activo de la litis son suficientes para que el juez pueda enmarcar su motivación en uno de los mencionados supuestos; (iii) Por último, pueden presentarse muchos más casos en los cuales, pese a que no se encuentran consagrados en los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, dan lugar a que el Estado repita contra el agente por haber obrado con dolo o culpa grave en una actuación que produjo un daño antijurídico a un tercero por el cual se haya visto en la necesidad de indemnizar”. En efecto, las denominadas presunciones son solo algunas de las hipótesis o eventos de responsabilidad del agente público que pueden invocarse y, por ende, demostrar en las demandas de repetición. Criterio reiterado en sentencia 76001-23-33-000-2015-00594-01 (70.456). C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.*

¹⁴⁷ Se acreditó la condición de servidores públicos mediante los actos de nombramiento y encargos y las actas de posesión aportadas. Se acreditó que la señora Evelyn Tatiana Beltrán Sierra, fungió como secretaria de suministros y servicios del Distrito de Medellín desde el 16 de diciembre de 2022 y el 21 de diciembre de 2023 y Rubén Darío López Giraldo, se desempeñó como director técnico de la Secretaría de Infraestructura Física del Distrito de Medellín, entre el 07 de marzo y el 31 de diciembre de 2023.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

248. Parte la Sala por señalar que, en lo que atañe a la responsabilidad civil y patrimonial declarada en primera instancia respecto de Rubén Darío López, la decisión del *a quo* habrá de revocarse, por cuanto la presunción legal de dolo consagrada en el artículo 5, numeral primero, de la Ley 678 de 2001 (modificado por el artículo 39 de la Ley 2195 de 2022) que le fue atribuida no resultó acreditada, habida cuenta que su intervención en el trámite licitatorio se circunscribió a la elaboración de un informe técnico, cuya valoración y acogimiento correspondía de manera exclusiva a la delegada contractual, en quien residía la competencia para adoptar la decisión de adjudicación, conforme se expondrá a continuación.
249. A efectos de examinar lo indicado con anterioridad, se impone delimitar el marco funcional dentro del cual se desarrolló su actuación. Conforme se desprende del acervo probatorio (certificado laboral con funciones¹⁴⁸), las obligaciones a cargo de Rubén Darío López comprendían, entre otras, la revisión, análisis y aprobación de las evaluaciones de propuestas en los procesos de contratación adelantados en la Secretaría de Infraestructura, la asesoría al secretario de despacho en los asuntos de su competencia y las demás que le fueran asignadas por su superior.
250. En ese orden, la elaboración del informe técnico relativo al presunto precio artificialmente bajo de la oferta del consorcio Génesis no constituyó una actuación extralimitada ni discrecional, sino el cumplimiento de las cargas funcionales inherentes a su cargo, frente a las cuales la abstención injustificada habría comportado, en sí misma, un desconocimiento de los deberes propios del servidor ¹⁴⁹.
251. Teniendo en cuenta que la elaboración del informe técnico se enmarcó en el cumplimiento de las funciones propias del cargo, debe precisarse que, si bien no le asiste razón al apelante en la invocación del artículo 28 del CPACA¹⁵⁰ (disposición que regula los conceptos emitidos en respuesta a consultas y que, por tanto, no resulta aplicable al informe técnico elaborado en el marco del proceso de selección), se esgrime que dicho documento no revestía carácter vinculante, en tanto constituía un insumo de naturaleza orientadora, cuya valoración, acogimiento o apartamiento correspondía a quien ostentaba la competencia para adoptar la decisión de adjudicación, sin que su contenido tuviera la virtualidad de determinar de manera imperativa el sentido de la decisión administrativa.

¹⁴⁸ Elemento de convicción aportado por la entidad llamante y decretado por el *a quo*. Ver samai. Índice 177. Documento denominado "051ActaAudInicial.pdf. pp. 7.

¹⁴⁹ Según el manual de funciones (elemento allegado y decretado como prueba documental) las funciones principales del cargo denominado "director técnico", código 00901010, se circunscriben entre otros elementos a (i) revisar, analizar, y aprobar los pliegos, la evaluación de las propuestas, la respuesta a las observaciones, etc., (ii) y las demás que le fueran asignadas por su superior jerárquico de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área cargo del desempeño. Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Documento denominado "001LlamamientoRubenLopez", pp. 11 a 14.

¹⁵⁰ El tenor literal de la disposición es el siguiente: "**ARTÍCULO 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades **como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas** no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución".



252. En esa medida, aun cuando dicho documento (el informe) presentaba inconsistencias metodológicas debidamente acreditadas en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, tales deficiencias no pueden extrapolarse al plano de la responsabilidad subjetiva del llamado en garantía, en tanto, su elaboración se enmarcó en la órbita de sus funciones.
253. En ese orden de ideas, la presunción legal de dolo consagrada en el artículo 5, numeral primero, de la Ley 678 de 2001 (modificado por el artículo 39 de la Ley 2195 de 2022) que le fue endilgada al censor, resulta desvirtuada a partir de la concurrencia de los siguientes elementos: (i) su intervención se enmarcó en el cumplimiento inexcusable de las cargas funcionales inherentes a su cargo, frente a las cuales no le era factible sustraerse; (ii) el informe técnico por él elaborado no revestía carácter vinculante, en tanto constituía un insumo de naturaleza orientadora cuya valoración y acogimiento correspondía a quien ostentaba la competencia decisoria; (iii) las deficiencias metodológicas acreditadas en el informe no configuran *per se* el elemento volitivo de la conducta; (iv) la decisión de fundar el rechazo de la propuesta del consorcio Génesis en dicho informe y de apartarse de la recomendación del comité evaluador fue adoptada de manera autónoma por la delegada contractual.
254. A lo anterior, resulta importante agregar que, del análisis del acervo probatorio es factible determinar que la entidad omitió allegar al proceso judicial prueba idónea que sustentara el hecho base de la presunción que se endilgó al llamado en garantía, por lo que se reitera que la nulidad de la resolución de adjudicación no acredita *per se* la realización de una conducta dolosa. En adición, en materia del llamamiento en garantía con fines de repetición y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 167 del Código General del Proceso¹⁵¹, corresponde a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que se invocan como fundamento de sus pretensiones.
255. Por lo expuesto *ut supra* y teniendo en cuenta que prosperaron las alegaciones del censor y como no fue acreditado el elemento subjetivo de la conducta que se le endilgó a Rubén Darío López, se revoca la declaratoria de responsabilidad civil y patrimonial, los efectos que de ella se derivan y se resuelve positivamente el tercer problema jurídico.
256. Ahora, en lo correspondiente al llamamiento en garantía con fines de repetición de Evelyn Tatiana Beltrán y teniendo en cuenta lo alegado en su censura (i) falta de valoración probatoria, en particular, el archivo definitivo del proceso disciplinario IUS E2023-402335 – IUC D2023-3039731, proferido por la Procuraduría General de la Nación y (ii) la omisión del examen de la motivación que sustentó su apartamiento de la recomendación del comité evaluador, lo cual —a su juicio— desvirtuaba la presunción de dolo que se le endilgó en primera instancia, corresponde a la Sala delimitar el marco estructural de sus funciones y el ámbito de su intervención dentro del proceso de selección.

¹⁵¹ “ARTÍCULO 167. CARGA DE LA PRUEBA. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen (...)”.



257. Conforme obra en los elementos de convicción, Evelyn Tatiana Beltrán Sierra actuó en calidad de delegada contractual y directora del trámite correspondiente a la licitación pública n.º 70007451 de 2023¹⁵². La exfuncionaria se desempeñaba como secretaria de suministros y servicios del Distrito de Medellín, cargo que comportaba la dirección y coordinación de los procesos contractuales en sus componentes logístico, jurídico, administrativo, financiero y contable, así como la gestión integral de las etapas de planeación, selección y ejecución contractual. De conformidad con el (certificado laboral con funciones¹⁵³), el acceso a dicho cargo exigía conocimientos especializados en materia de contratación estatal y una experiencia profesional mínima de treinta y seis meses.
258. Su participación dentro del proceso de selección se concretó en las siguientes actuaciones: (i) dispuso la apertura del proceso licitatorio; (ii) el 2 de junio de 2023, durante la audiencia de adjudicación y con ocasión del primer requerimiento dirigido a que el consorcio Génesis desvirtuara la presunta configuración de precios artificialmente bajos en su oferta, concedió un término inferior a tres horas para atender lo solicitado por conducto del grupo evaluador; (iii) ese mismo día, a las 7:30 p. m., formuló una segunda solicitud a través del grupo evaluador, mediante la cual requirió ampliar la información previamente allegada y otorgó nuevamente un plazo inferior a tres horas hábiles para su respuesta; (iv) el 5 de junio de 2023, en el marco de la diligencia de adjudicación adujo que en atención “*al deber de responsabilidad*” se apartó de la recomendación emitida por el comité evaluador, ordenando “*suspender la audiencia para la verificación de la recomendación del CEEC y proceder con total certeza a la adjudicación del proceso de contratación*”; (v) para la misma fecha, solicitó la designación de un revisor técnico “*para que verifique y conceptúe sobre la evaluación técnica que se realizó en el proceso, principalmente es el aspecto relacionado con las ofertas económicas, teniendo en consideración el menor valor*” y adicional a ello requirió que dicho concepto y/o recomendación fuera suscrito por la ordenadora del gasto; (v) a las 4:06 p. m., del mismo día efectuó un tercer requerimiento, concediendo plazo hasta las 11:59 p. m. para allegar la información solicitada; (vi) fundamentó el rechazo de la propuesta del consorcio Génesis en el informe técnico rendido por Rubén Darío López; (vii) adjudicó el trámite licitatorio al consorcio Construcciones C-2023; (viii) avaló la solicitud de cesión del contrato n.º 4600098664 de 2023 por parte del consorcio Construcciones C-2023 al consorcio Mecamed 2023.
259. Visto lo anterior, corresponde abordar el reproche formulado en sede de apelación relativo a la presunta omisión del *a quo* en la valoración de los medios de convicción en particular, la prueba documental contentiva del archivo

¹⁵² En este sentido, la Corte Constitucional toma nota de que, a fin de comprobar que una conducta es atribuible a título de dolo o culpa grave, pueden ser determinantes aspectos propios de la gestión administrativa, tales como (i) las funciones del agente contempladas en la ley y en el reglamento, o (ii) el grado de diligencia que le sea atribuible al servidor público en razón de los requisitos para acceder al cargo, la jerarquía del mismo en la escala organizacional o la retribución económica recibida por el servicio prestado tengamos en cuenta esto. Corte Constitucional, SU 354 de 2020. C.P Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁵³ Elemento de convicción aportado por la entidad llamante y decretado por el *a quo*. Ver samai. Índice 177. Documento denominado “051ActaAudInicial.pdf. pp. 7.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

definitivo del proceso disciplinario IUS E2023-402335 – IUC D2023-3039731, proferido por la Procuraduría General de la Nación —Delegada Disciplinaria de Instrucción Cuarta para la Contratación Estatal—, decisión que la recurrente invocó como fundamento para desvirtuar la presunción de dolo que le es atribuida en su contra.

260. Examinado el fallo de primera instancia, la Sala advierte que, en efecto, el a quo omitió incorporar un análisis expreso de la referida decisión disciplinaria. No obstante, dicha omisión no tiene incidencia en el sentido de la decisión que habrá de adoptarse, por cuanto, aun valorada la prueba integralmente por esta corporación, el archivo carece de la virtualidad de enervar el elemento subjetivo de la conducta por las razones que se exponen a continuación.
261. En ese contexto, la Sala estima necesario examinar: (i) la naturaleza autónoma y diferenciada del proceso disciplinario frente al llamamiento en garantía con fines de repetición, particularmente en lo que atañe a sus finalidades y reglas de distribución de la carga probatoria; y (ii) el contenido concreto de la decisión de archivo, a fin de establecer si las conclusiones allí adoptadas tienen o no incidencia vinculante en la presente *litis*, o si, por el contrario, se circunscriben a un ámbito jurídico diverso.
262. El proceso disciplinario está dirigido principalmente a encauzar la conducta de quienes desempeñan funciones públicas, con el objeto de asegurar el cumplimiento de los deberes propios del cargo y comporta una naturaleza de carácter sancionatorio y preventivo¹⁵⁴; en este ámbito el elemento subjetivo no se presume, corresponde al órgano de control, con fundamento en el acervo probatorio recaudado, acreditar la existencia de una conducta consciente y voluntaria del servidor público encaminada a vulnerar la Constitución o la ley. En tal sentido, la decisión de archivo comporta la inexistencia de prueba suficiente que permita tener por configurada la infracción disciplinaria.
263. Distinto es el escenario del llamamiento en garantía con fines de repetición, el cual posee naturaleza eminentemente civil y de carácter patrimonial resarcitorio¹⁵⁵. En este ámbito, el artículo 5° de la Ley 678 de 2001 (modificado por la Ley 2195 de 2022) consagra una presunción legal de dolo cuando el daño antijurídico tiene origen en la declaratoria de nulidad de un acto administrativo por las causales allí previstas. Esta disposición incorporó una regla especial de distribución de la carga probatoria, en armonía con el artículo 167 del CGP, conforme al cual incumbe a las partes demostrar los supuestos de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que invocan¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. C.P. Alfonso Vargas Rincón. Sentencia del 13 de febrero de 2014. Rad: 11001-03-25-000-2011-00710-00(2701-11). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. William Hernández Gómez. Sentencia del 11 de julio de 2020. Rad: 25000-23-42-000-2016-03623-01(2838-19).

¹⁵⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. C.P. José Roberto Sáchica Méndez. Sentencia del 13 de agosto de 2021. Rad: 05001-23-31-000-2011-01583-01(53008).

¹⁵⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Sentencia del 11 de julio de 2025. Rad: 13001-23-33-000-2015-00602-01 (72.639).



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

264. En consecuencia, *prima facie*, las decisiones adoptadas en sede disciplinaria carecen de incidencia directa y vinculante en el llamamiento en garantía con fines de repetición, pues se trata de regímenes jurídicos autónomos, con presupuestos, estándares probatorios y finalidades diversas. Mientras el disciplinario persigue la imposición de sanciones por infracciones funcionales, el llamamiento en garantía con fines de repetición tiene naturaleza patrimonial resarcitoria y está orientada a que el Estado recupere las sumas pagadas en virtud de condenas originadas en conductas dolosas o gravemente culposas de sus agentes. De ahí que la ausencia de reproche disciplinario no enerve, por sí sola, la presunción legal que opera en esta sede, ni releve al servidor de la carga de desvirtuarla.

265. En ese contexto, conforme quedó acreditado en prueba documental, la apertura del proceso disciplinario a la entonces delegada contractual tuvo como objeto *“única y exclusivamente determinar si el Consorcio Construcciones C-2023 a quien se le adjudicó el respectivo contrato de obra, también debía ser rechazado por no cumplir con la capacidad residual requerida¹⁵⁷”*. Así, el ámbito de análisis del órgano de control se circunscribió a la verificación del requisito habilitante relativo a la capacidad residual del proponente adjudicatario, conforme a lo previsto en el numeral 3.10 del pliego de condiciones.

266. Con base en ello, la PGN concluyó que el consorcio Construcciones C-2023 había acreditado una capacidad residual de \$136.699´492.532,37, suma que superaba de manera significativa el umbral exigido en el pliego definitivo, fijado en \$70.000´000.000. A partir de dicha constatación, la autoridad disciplinaria estimó inexistente el hecho que dio origen a la actuación, por lo que ordenó la terminación y el archivo definitivo de la actuación en los siguientes términos:

“Lo anterior, demuestra que el proponente Consorcio Construcciones C-2023, al momento de presentar su oferta al proceso de licitación pública nro. 70007451 de 2023, contaba con una capacidad residual de \$136.699.492.53237, la cual era superior a la requerida en el pliego de condiciones definitivo, que equivalía a \$70.000.000.000.

En consecuencia, no existía razón alguna para que la propuesta del Consorcio Construcciones C-2023 fuera rechazada por falta de capacidad residual, como se señalaba en la noticia periodística que dio origen a la presente actuación disciplinaria. En ese orden de ideas y comoquiera que se encuentra plenamente demostrado que el hecho atribuido no existió, impera para esta Delegada dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 90 del Código General Disciplinario; y en

¹⁵⁷ El inicio de la actuación de la PGN tuvo como fundamento: *“en noticia publicada en el sitio web de Caracol Radio, el pasado 8 de junio de 2023, se pusieron en conocimiento de la opinión pública, posibles irregularidades en la evaluación de las ofertas allegadas al proceso de licitación pública, adelantada por la Alcaldía Distrital de Medellín- Secretaría de Suministros y Servicios, para contratar las obras de mejoramiento de la malla vial de la ciudad”* Con base en ello, la PGN estableció que la conductas objeto de investigación se delimitaban a *“establecer la existencia de presuntas irregularidades en la evaluación y adjudicación del proceso de licitación pública nro. 70007451 de 2023 tramitado por la Alcaldía Distrital de Medellín, ya que dicho proceso le fue adjudicado al Consorcio Construcciones C-2023, quien al parecer no contaba con la capacidad residual o ‘k de contratación’ necesario para cumplir de manera oportuna con el objeto del respectivo contrato”*



consecuencia, se ordenará la terminación y archivo definitivo de la actuación en favor de los investigados Evelyn Tatiana Beltrán Sierra (...)”¹⁵⁸.

267. De lo anterior se infiere que la conclusión derivada de la providencia disciplinaria se estructuró sobre la verificación del cumplimiento de un requisito habilitante (la capacidad residual), cuya acreditación fue considerada suficiente para descartar la configuración de la falta investigada. Sin embargo, ese aspecto no constituye el eje del debate en el presente llamamiento en garantía. En esta sede, la presunción *iuris tantum* de dolo no se origina en la inobservancia de dicho factor (que, en todo caso al ser un requisito habilitante, fue evaluado por el comité evaluador), sino en la declaratoria de nulidad del acto de adjudicación por falsa motivación, derivada del apartamiento por parte de la llamada en garantía respecto de la recomendación del grupo evaluador.
268. Se trata, por tanto, de planos jurídicos distintos: mientras la decisión disciplinaria examinó la suficiencia de la capacidad residual del adjudicatario como presupuesto habilitante, el análisis en el marco del llamamiento con fines de repetición versa sobre la presunción legal del artículo 5 numeral primero de la Ley 678 de 2001 (modificado por el artículo 39 de la Ley 2195 de 2022), que se endilga a Evelyn Tatiana Beltrán por la falsa motivación del acto administrativo de adjudicación del proceso de selección de licitación pública n.º 70007451 de 2023. En consecuencia, las conclusiones adoptadas por la PGN no tienen fuerza demostrativa para desvirtuar el elemento subjetivo que aquí se enrostra, es decir, la prueba que se aportó no resultó pertinente e idónea para rebatir la presunción.
269. Ahora bien, se advierte que otro de los reproches formulados por la censora se centró en la alegada omisión de valorar las razones que sustentaron el apartamiento de la recomendación emitida por el comité evaluador. Tal argumento no está llamado a prosperar, pues del examen integral del acervo probatorio se concluye que la llamada en garantía se separó de manera injustificada de dicha recomendación. No obstante, las pruebas obrantes en el expediente no permiten inferir que ese proceder hubiese estado acompañado de la voluntad deliberada de producir las consecuencias lesivas derivadas de él, elementos necesarios para estructurar el dolo.
270. Aunque la entidad reprocha el actuar de Evelyn Tatiana Beltrán bajo la imputación de una conducta dolosa, durante el trámite procesal no aportó elementos de convicción que permitieran acreditar los componentes cognoscitivo y volitivo propios de esa modalidad subjetiva de responsabilidad. Así, omitió demostrar el hecho base que sustentaría la presunción *iuris tantum* invocada, pues no basta con afirmar la configuración del supuesto que da lugar a la presunción, sino que resulta indispensable acreditar los hechos que le sirven de fundamento, conforme a lo consagrado en el artículo 167 del CGP¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Ver samai del Tribunal Administrativo de Antioquia, índice 177. Carpeta renombrada “llamamiento en garantía”, archivo denominado: “0913.HAQS ARCH INV E-2023-402335 D-2023-3039731.pdf”, pp. 1 a 14.

¹⁵⁹ Al respecto ha señalado la Corte Constitucional en la Sentencia de Unificación 354 de 2020 respecto de la carga de la prueba cuando se endilgan las presunciones de dolo o culpa grave, ha señalado: “(i) *No relevan a*



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

271. Sin perjuicio de lo anterior, la ausencia de prueba suficiente para atribuir una conducta dolosa no impide al juez establecer si los hechos acreditados en el proceso revelan la configuración de otro grado de imputación subjetiva. En el presente asunto, los elementos probatorios permiten concluir que la actuación de Evelyn Tatiana Beltrán se apartó gravemente de los deberes funcionales que le eran exigibles, en la medida en que desconoció postulados esenciales del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP), particularmente el principio de selección objetiva establecido en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 y sus demás normas concordantes, circunstancia que permite encuadrar su conducta en el ámbito de la culpa grave (artículo 6 de la Ley 678 de 2001, modificada por el artículo 40 de la Ley 2195 de 2022).

272. Lo anterior resulta acorde con el deber del juez contencioso administrativo de esclarecer la responsabilidad subjetiva del agente estatal a partir de los hechos efectivamente demostrados en el proceso, de modo que la atribución de responsabilidad no dependa exclusivamente de la calificación jurídica propuesta por la entidad demandante, sino de la verificación material de los elementos que permitan establecer el grado de culpabilidad realmente acreditado. En consecuencia, corresponde a la Sala efectuar el análisis concreto de la conducta desplegada por la llamada en garantía para determinar si esta satisface los presupuestos de la culpa grave.

273. En esa línea, del análisis de los elementos obrantes en el expediente se desprende que, durante la audiencia de adjudicación, Evelyn Tatiana Beltrán, señaló como fundamento para (i) apartarse de la recomendación del comité de evaluación; (ii) suspender la diligencia de adjudicación; y, (iii) solicitar la designación de un revisor técnico, la necesidad de actuar en observancia del deber de responsabilidad que le asistía como delegada contractual; señaló lo siguiente:

“la secretaria de Infraestructura [f]ísica como ordenadora del gasto y la secretaria de suministros y servicios como delegada contractual deciden, en atención al deber de responsabilidad suspender la audiencia para la verificación de la recomendación del CEEC y proceder con total certeza a la adjudicación del proceso de contratación”.

274. No obstante, para la Sala dicha motivación resulta insuficiente para justificar la decisión adoptada, toda vez que la sola invocación genérica del “*deber de responsabilidad*” no constituye una razón objetiva que la habilitara para apartarse de la recomendación emitida por el comité evaluador, suspender el trámite de adjudicación y promover una revisión técnica adicional. Lo anterior, en la medida en que la entonces funcionaria no expuso inconsistencias

la entidad actora de probar ante el juez contencioso administrativo que (a) el daño antijurídico tuvo su origen en una acción u omisión atribuible al demandado, y que (b) tal actuación se enmarca en alguno de los supuestos legales (i.e. desviación de poder o infracción manifiesta e inexcusable de una norma de derecho); y (ii) Ante la demostración de que la actuación del agente se enmarca en alguno de los supuestos legales, eximen a la entidad de acreditar que la acción u omisión estuvo dirigida a “la realización de un hecho ajeno a las finalidades del Estado”, o es calificable como “una infracción directa a la Constitución o a la ley” o “una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones”



específicas en la evaluación realizada, errores técnicos identificables, circunstancias sobrevinientes relevantes o irregularidades concretas que razonablemente permitieran descalificar o desvirtuar las conclusiones alcanzadas por el comité evaluador.

275. En esa misma línea, se infiere que una vez se reanudó la audiencia de adjudicación, el día 20 de junio de 2023, la llamada en garantía ya habiéndose apartado de la recomendación emitida por el comité evaluador, sustentó el rechazo de la propuesta del consorcio Génesis, en un informe técnico que presentaba deficiencias metodológicas relevantes, aun cuando el *iter* precontractual existían distintos elementos de carácter técnico y jurídico para arribar a una decisión sustancialmente distinta.

276. Se colige por parte de la Sala entonces que la decisión no se soportó en criterios que explicaran el distanciamiento frente a la recomendación del comité evaluador, circunstancia que, a la luz del estándar de diligencia exigible en el ejercicio de la función contractual, no encuentra justificación razonable. En efecto, según consta en los elementos de convicción, la llamada en garantía indicó de manera general lo siguiente:

“la decisión de apartarse del informe de evaluación del CEEC se basa en lo descrito, y en que se debe tener en consideración el análisis del experto técnico sobre el proceso y la oferta presentada por el Consorcio Genesis, el cual a su vez dista de la recomendación hecha por el comité de evaluación en el proceso, y afianza la seguridad de la entidad, en cuanto la falta de soporte y justificación de por qué los precios ofertados por el proponente dentro de su oferta económica son sustancialmente inferiores a los del presupuesto. Por las anteriores conclusiones, en especial las enumeradas 6 y 7 en las que señala la omisión de documentos solicitados para la aclaración, se recomienda rechazar la propuesta del CONSORCIO GENESIS y proseguir con la evaluación de las demás ofertas habilitadas para la toma de la decisión final que conlleve a la elección de la oferta, de acuerdo a la norma y a (SIC) pliego del proceso. Así, una vez aplicado el proceso descrito en el artículo 2.2.1.1.2.2.4. del Decreto 1082 de 2015 y acudiendo a los parámetros definidos en la Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en procesos de Contratación de Colombia Compra Eficiente, se concluye que respecto de la oferta presentada por el Proponente Consorcio Génesis procede la aplicación de la causal X. del numeral 1.15”¹⁶⁰.

277. En esa línea, si bien dicho insumo carecía de carácter vinculante, su valoración correspondía a la delegada contractual, quien poseía la facultad de acogerlo o apartarse de él. No obstante, a pesar de sus inconsistencias, lo adoptó como fundamento para el rechazo de la propuesta del consorcio Génesis, pretermitiendo un análisis integral de los demás insumos del proceso de selección, entre ellos, las evaluaciones preliminar y definitiva practicadas, la recomendación del comité evaluador, las respuestas a los requerimientos allegados por el consorcio y las disposiciones del pliego de condiciones,

¹⁶⁰ Ver SAMAI del Tribunal Administrativo de Antioquia. Índice 177. Documento denominado “Actadeaudienciadeadjudicación”, pp. 65.



elementos que en conjunto ofrecían un panorama técnico y económico sustancialmente distinto al reflejado en el informe acogido.

278. Con fundamento en lo anterior, se infiere que el apartamiento de la recomendación emitida por el comité evaluador y el posterior rechazo de la propuesta del consorcio Génesis carecieron de una motivación objetiva y sustentada. Puesto que, la decisión se soportó, esencialmente, en una invocación genérica del *"deber de responsabilidad"* y en la necesidad de *"afianzar la seguridad de la entidad"*, razones que, por su carácter abstracto e indeterminado, no satisfacen la carga argumentativa que el ordenamiento jurídico exige cuando la delegada decide apartarse de la recomendación del comité evaluador, esto es, la identificación de errores sustanciales, inconsistencias técnicas o irregularidades específicas en la evaluación adelantada. Por consiguiente, no le asiste razón a la censora al sostener que el *a quo* omitió valorar la motivación que sustentó dicho apartamiento.
279. Así las cosas, la Sala advierte que la actuación de la llamada en garantía no puede entenderse como una simple diferencia de criterio técnico o jurídico frente a la recomendación del comité evaluador. Por el contrario, el acervo probatorio demuestra que la decisión fue adoptada sin que existieran razones objetivas que justificaran el apartamiento de dicha recomendación y prescindiendo de una valoración diligente e integral de los elementos de juicio disponibles. En tales condiciones, la decisión de rechazar la propuesta del consorcio Génesis no obedeció al ejercicio razonado de una facultad discrecional, sino a una apreciación insuficiente de los antecedentes relevantes del procedimiento contractual.
280. En consecuencia, la Sala concluye que la conducta desplegada por Evelyn Tatiana Beltrán evidenció una inobservancia grave de los deberes funcionales que le correspondía cumplir como delegada contractual. En efecto, pese a contar con información suficiente para advertir las deficiencias del informe técnico acogido y con múltiples elementos que conducían a una conclusión distinta, decidió apartarse de la recomendación emitida por el comité evaluador y fundamentar el rechazo de la propuesta en un análisis que no consultaba integralmente los antecedentes del proceso. Tal proceder revela una falta de diligencia y cuidado significativamente alejada de los estándares mínimos exigibles en el ejercicio de la función contractual y, por ende, permite concluir que su actuación se encuadra en el ámbito de la culpa grave.
281. En este escenario, la presunción legal de dolo prevista en el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 678 de 2001, modificado por el artículo 39 de la Ley 2195 de 2022, no logró acreditarse, en tanto la entidad demandante no demostró los elementos cognoscitivo y volitivo necesarios para estructurar dicha modalidad subjetiva de responsabilidad. No obstante, el material probatorio sí permite concluir que la conducta desplegada por Evelyn Tatiana Beltrán se enmarcó en el ámbito de la culpa grave, en tanto se evidenció la inobservancia de los deberes



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

de diligencia, cuidado y verificación que le eran exigibles en el ejercicio de sus funciones como delegada contractual.

282. En consecuencia, se modificará lo correspondiente a la causal de imputación por las razones ya expuestas, lo cual igualmente conduce a confirmar la responsabilidad civil y patrimonial respecto de Evelyn Tatiana Beltrán en el proceso de selección *sub examine*.

Respecto del monto de la condena

283. Otra vertiente de la inconformidad en sede de apelación se refiere al monto de la condena. El Distrito de Medellín sostuvo que tenía derecho al reembolso íntegro de la suma reconocida en su contra, por cuanto el perjuicio —a su juicio— se originó de manera directa en la actuación de los exservidores públicos llamados en garantía, toda vez su conducta fue determinante en la configuración del daño. Añadió que la sentencia careció de una motivación suficiente que justificara la reducción del reembolso del 100 % al 45 %.

284. La censura, únicamente se desarrollará en torno al monto de la condena que debe asumir Evelyn Tatiana Beltrán quien fungió como secretaria de suministros y servicios del Distrito, teniendo en cuenta que resulta inane referirse al monto llamado a reembolsar por parte de Ruben Dario López y Luisa Fernanda Gómez, puesto que la pretensión de responsabilidad civil y patrimonial formulada en su contra no prosperó.

285. Teniendo en cuenta lo expuesto y constatada la responsabilidad civil y patrimonial de Evelyn Tatiana Beltrán a título de culpa grave¹⁶¹, corresponde dilucidar conforme a lo establecido en el artículo 14 de la Ley 678 de 2001 la cuantificación de la condena del llamamiento en garantía, disposición que determina lo siguiente: *“cuando la autoridad judicial que conozca de la acción de repetición o del llamamiento en garantía decida que el perjuicio causado al Estado lo fue por el dolo o la culpa grave de uno de sus agentes, aquella cuantificará el monto de la condena correspondiente atendiendo al grado de participación del agente en la producción del daño, culpa grave o dolo (...) y a la valoración que haga con base en las pruebas aportadas al proceso de repetición”*.

286. En esa línea la Subsección ha establecido que *“si el detrimento patrimonial de la entidad demandante tuvo como génesis una culpa grave del funcionario, la condena deberá reducirse proporcionalmente, pues resulta claro que, en estos casos, aquel no «quería» realizar el hecho ajeno a la finalidad del servicio”* ¹⁶².

¹⁶¹ El artículo 90 constitucional, así como la Ley 678 de 2001, precisan que el dolo y la culpa grave constituyen fundamento suficiente para ordenar a un agente o exagente estatal a reembolsar una suma de dinero pagada como indemnización de un daño causado por éste, pero imputado a la entidad a la cual estaba adscrito, lo cual quiere decir, *prima facie*, que ambas instituciones tienen el mismo alcance o efecto en el escenario de la repetición.

¹⁶² Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 8 de noviembre de 2021. C.P. María Adriana Marín. Rad: 05001-23-33-000-2014-02032-01 (66.876). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. C.P. José Roberto Sáchica Méndez. Sentencia del 28 de octubre de 2021. Rad: 8001-23-31-000-2008-00334-01 (55893).



287. En igual medida ha señalado el alto tribunal constitucional en punto de la proporcionalidad de la condena que se debe reembolsar por parte del funcionario y/o exfuncionario como resultado de una repetición que *“Los jueces de lo contencioso administrativo deben adoptar las previsiones correspondientes para que la condena que se imponga como producto de una acción de repetición en los términos del artículo 90 superior, no se convierta en una decisión que, debido a su desproporción, vulnere los derechos fundamentales a la dignidad humana y a la igualdad por resultar una obligación excesiva, irredimible o contraria a la distribución de las cargas públicas. En particular, debe tenerse en cuenta que no siempre todo el monto al que haya sido condenado el Estado como consecuencia de un daño antijurídico derivado de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes puede serle atribuido a éstos, en atención a la necesaria proporcionalidad que debe existir entre la potencialidad dañosa de la actuación del Estado y la responsabilidad que cabe exigir a sus agentes”*¹⁶³.
288. Expuesto lo anterior, se observa que, si bien la intervención de la llamada en garantía resultó determinante en la configuración del vicio que dio lugar a la declaratoria de nulidad del acto de adjudicación, la actuación contractual en la que se produjo el daño no dependió exclusivamente de su gestión individual, sino que se desarrolló en el marco de un procedimiento administrativo complejo en el que intervinieron distintas dependencias de la entidad.
289. Aunado a lo anterior, la Sala destaca que en el expediente no obra prueba que permita inferir que la llamada en garantía actuó con el propósito de favorecer indebidamente a determinado proponente, obtener un beneficio particular o causar un perjuicio deliberado a la administración.
290. Entonces, advierte la Sala que la condena impuesta a la entidad obedeció a la declaratoria de nulidad del acto de adjudicación del proceso de selección n.º 70007451, escenario en el cual parte de las consecuencias económicas no pueden ser atribuidas exclusivamente a la conducta desplegada por la llamada en garantía.
291. En atención a tales circunstancias, la Sala considera que la condena en repetición debe establecerse de manera proporcional al grado de participación acreditado en el proceso, sin que resulte procedente trasladar a la demandada

¹⁶³ En la misma línea, la Corte Constitucional dispuso unas reglas de proporcionalidad para establecer el valor objeto de reintegro al Estado: *“(i) Valorar el grado de participación del demandado en los hechos que dieron lugar al daño y las circunstancias objetivas de las relaciones entre los funcionarios y la administración, pues puede ocurrir que: (a) la responsabilidad sea atribuible a múltiples personas debido a la distribución de funciones y jerarquías dentro de la institución pública; (b) el perjuicio causado se derive en parte del riesgo inherente a la actividad de la entidad; o (c) el menoscabo se origine, entre otras razones, por fallas estructurales en los diseños de los procesos misionales de la administración; (ii) Tener en cuenta circunstancias atenuantes que, a pesar de no tener la entidad para modificar la calificación de la actuación del agente como dolosa o gravemente culposa, sí influyen en el monto del reintegro que debe efectuar el servidor, como sucede en los casos en que las acciones u omisiones que causaron el daño persiguieron un fin legítimo y no se realizaron de mala fe; (iii) Prever que el monto a reintegrar no sea mayor a la obligación impuesta al Estado, con lo cual, por ejemplo, el funcionario no debe asumir los intereses que se causen desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria hasta su efectivo pago por parte de la administración; e (iv) Identificar el verdadero valor del daño atribuible al agente, ya que, en algunas ocasiones, la condena al Estado puede verse seriamente incrementada por factores ajenos a la voluntad del servidor y que, por ello, no le resultan imputables”*. Cfr. Corte Constitucional SU 354 de 2020. M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez.



la totalidad de las consecuencias patrimoniales asumidas por la entidad, por lo que no resulta factible acceder a la alzada de la entidad. Por lo anterior, el *quantum* a favor del Distrito y a cargo de Evelyn Tatiana Beltrán se mantendrá en el 45% del monto que se condena a la entidad territorial.

292. Dado que, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 678 de 2001, debe establecerse un plazo para que el demandado pague la condena, la Sala considera razonable, en atención al criterio pacífico adoptado por esta Subsección, otorgar el término de 6 meses para que se proceda a la cancelación de la condena aquí impuesta.

Condena en costas

293. De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del CPACA, la liquidación y ejecución de la condena en costas se sujetará a las reglas del Código de Procedimiento Civil, actualmente CGP. Según lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 365 *ibidem*, la Sala impondrá condena en costas en esta instancia al consorcio Construcciones C-2023 y a Evelyn Tatiana Beltrán Sierra, en razón de que sus respectivos recursos fueron resueltos de manera desfavorable.

294. No así para el Distrito de Medellín, conforme a lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, en tanto el proceso que se adelanta en ejercicio de la pretensión de llamamiento en garantía con fines de repetición es uno de aquellos en los que se ventila un interés público, pues con este se busca la protección del patrimonio público.

295. El numeral 8 del artículo 365 del CGP dispone que “*solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*”. El pleito de la referencia corresponde a una nulidad y restablecimiento del derecho y un llamamiento en garantía con fines de repetición, procesos que comportaron la intervención efectiva de los sujetos procesales en la segunda instancia. En esa línea la actuación desplegada por la accionante (consorcio Génesis) y el llamante (Distrito de Medellín) comprendió la interposición, sustentación y contradicción de los recursos de apelación y la designación de apoderados que ejercieran la defensa judicial de sus intereses, gestiones que generan agencias.

296. En el presente asunto, las agencias en derecho se fijan con observancia de las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016¹⁶⁴ en consideración a la fecha de presentación de la demanda. En consecuencia, para esta instancia se determinan: (i) a cargo del consorcio Construcciones C-2023 y a favor del consorcio Génesis, un (1) salario mínimo legal mensual vigente al momento de la ejecutoria de esta providencia; y (ii) a cargo de la llamada en garantía Evelyn Tatiana Beltrán Sierra y en favor

¹⁶⁴ Acuerdo PSAA16-10554 de 2016. El artículo 5 establece que las agencias en derecho en segunda instancia causadas en procesos declarativos serán “entre 1 y 6 S.M.L.M.V.”



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

del Distrito de Medellín, un (1) salario mínimo legal mensual vigente al momento de la ejecutoria de esta providencia.

297. Ante esta definición, se impone la liquidación de las costas de manera concentrada por parte del Tribunal de origen, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.
298. 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: MODIFICAR la sentencia del 13 de mayo de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, cuya parte resolutive queda así:

“PRIMERO: DECLARAR no probada la excepción de caducidad formulada por dos de los llamados en garantía, acorde con los razonamientos expuestos con antelación.

SEGUNDO: NEGAR la tacha formulada por la apoderada de la llamada en garantía Evelyn Tatiana Beltrán Sierra, respecto de la declaración del señor Carlos Mario Henao Urrego, por las razones indicadas previamente.

TERCERO: DECLARAR la nulidad de la Resolución n.º SSS 2023500048896 del 20 de junio de 2023, expedida por la Secretaría de Suministros y Servicios del Distrito de Medellín, mediante la cual se adjudicó el proceso de licitación pública n.º 70007451 de 2022 y de la Resolución aclaratoria n.º SSS 202350049607 del 21 de junio de ese mismo año, teniendo en cuenta los argumentos plasmados en la parte motiva de la sentencia.

CUARTO: CONDENAR a título de restablecimiento del derecho, al Distrito de Medellín, a pagar al consorcio Génesis, por el perjuicio causado, la suma de DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS PESOS CON OCHENTA CENTAVOS \$2.358.935.200,80, correspondiente a la utilidad que esperaba obtener del contrato, ya indexada conforme a lo previsto en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo con fundamento en la fórmula indicada en la parte motiva.

QUINTO: DECLARAR la nulidad absoluta del Contrato n.º 4600098664 del 30 de junio de 2023, suscrito por la señora Evelyn Tatiana Beltrán Sierra, en calidad de secretaria de suministros y servicios del Distrito de Medellín y el representante legal del consorcio Construcciones C-2023, de conformidad con las consideraciones esbozadas en precedencia.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

SEXTO: DISPONER que las restituciones mutuas derivadas de la declaratoria de nulidad operan mediante el subrogado pecuniario y la compensación de las prestaciones efectivamente ejecutadas entre las partes, atendiendo a que la causal de nulidad del negocio jurídico correspondió a la descrita en el artículo 44 literal 4 de la Ley 80 de 1993, por lo que no hay lugar a realizar la devolución de la utilidad percibida por parte del consorcio Mecamed 2023 al Distrito de Medellín.

SÉPTIMO: NEGAR el reconocimiento de intereses moratorios solicitado por la parte demandante, con fundamento en lo indicado en la parte motiva de la decisión.

OCTAVO: DECLARAR civil y patrimonialmente responsable a la llamada en garantía, Evelyn Tatiana Beltrán Sierra, a título de culpa grave, por el perjuicio ocasionado al consorcio Génesis cuya indemnización fue impuesta al Distrito de Medellín, en los términos del restablecimiento del derecho reconocido en esta providencia.

NOVENO. CONDENAR a Evelyn Tatiana Beltrán Sierra a reembolsar a favor del Distrito de Medellín el 45% del valor que esta entidad deba reconocer y pagar al Consorcio Génesis por concepto del restablecimiento del derecho, en los términos dispuestos en esta providencia.

DÉCIMO: FIJAR para el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral NOVENO de esta providencia, el plazo de seis (6) meses contados a partir del día siguiente en que el Distrito de Medellín efectúe el pago al Consorcio Génesis, plazo dentro del cual Evelyn Tatiana Beltrán Sierra deberá reembolsar a dicha entidad el 45% del valor efectivamente pagado por concepto del restablecimiento del derecho aquí decretado.

DECIMO PRIMERO: NEGAR la pretensión de responsabilidad civil y patrimonial formulada contra Luisa Fernanda Gómez Villegas y Rubén Darío López en consideración de los argumentos plasmados en la motivación precedente.

DÉCIMO SEGUNDO: CONDENAR en costas de primera instancia, al Distrito de Medellín a favor del consorcio Génesis y a Evelyn Tatiana Beltrán Sierra a favor de la entidad, en el mismo porcentaje de la condena que se le asignó.

DÉCIMO TERCERO: Désele cumplimiento a esta sentencia en los términos de los artículos 189 y 192 del CPACA.

DÉCIMO CUARTO: Una vez ejecutoriada la presente decisión, archívese el expediente”.



Radicación: 05001233300020240003001 (73.079)
Demandante: Consorcio Génesis
Demandado: Distrito Especial de Ciencia Tecnología e
Innovación de Medellín
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

SEGUNDO: ACTUALIZAR la condena impuesta al Distrito de Medellín a título de restablecimiento del derecho y a favor del consorcio Génesis por el valor de DOS MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES SETECIENTOS VEINTICINCO MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS CON CUARENTA Y TRES CENTAVOS (\$2.496.725.674,43).

TERCERO: CONDENAR en costas en la segunda instancia (i) a cargo del consorcio Construcciones C-2023 y a favor del consorcio Génesis, y (ii) a cargo de la llamada en garantía Evelyn Tatiana Beltrán Sierra y en favor del Distrito de Medellín, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal a quo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso. Como agencias en derecho en la segunda instancia, se fija, en cada caso, la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Aclaración de voto

VF

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