## DECRETO 92 DE 1998 ARTÍCULO 9 – Experiencia

"[…] el artículo 3 del Decreto 92 de 1998 reglamentaba los componentes de la clasificación en el RUP en el sentido de determinar que el proponente indicará la actividad en la que se inscribe de manera genérica como constructores que aspiren a celebrar contratos de obra; luego, el inciso quinto establecía lo siguiente: *"**Para las personas jurídicas con menos de dos años de constituidas**, la clasificación se ajustará a su objeto social, **apoyándose en la experiencia singular de los socios cuya trayectoria deberá ser acorde con la actividad o actividades de la empresa**".*

## DECRETO 393 DE 2002 ARTICULO 8 – Experiencia – Personas jurídicas con menos de 24 meses de existencia – Aporte de experiencia de los socios

Posteriormente, el artículo 9 *ibidem* -modificado por el artículo 8 del Decreto 393 de 2002- determinaba y fijaba el procedimiento para la calificación de los constructores; el numeral 2 de esa disposición, en concordancia con lo previsto en el artículo 3 antes citado, consagraba lo siguiente:

*"Artículo 9. El artículo 10 del Decreto 92 de 1998 quedará así:*

*Artículo 10. Capacidad máxima de contratación de constructores (…).*

*2. La Experiencia (E) se determinará para las personas jurídicas por el tiempo durante el cual han ejercido su actividad constructora, y para las personas naturales profesionales se determinará por el tiempo que hayan desarrollado la profesión en el área de la construcción a partir de la fecha de grado.*

***Las personas jurídicas que acrediten una existencia inferior a 24 meses determinarán la experiencia por los promedios aritméticos del tiempo en que hayan ejercido la profesión cada uno de sus socios**. La experiencia deberá estar relacionada estrictamente con la actividad constructora y acorde con su objeto social.*

## CONCEPTO DE SUPERSOCIEDADES - Aporte de experiencia – Finalidad del decreto – Apalancamiento de la persona jurídica con experiencia singular de los socios

En efecto, el 17 de mayo de 2004 la Superintendencia de Sociedades profirió el concepto no. 220-21980 en el cual sostuvo lo siguiente:

"

*[…] A continuación, **el inciso segundo del numeral 2 del artículo 9º ibidem, hace una excepción que tiene que ver con las personas jurídicas que acrediten una existencia inferior a 24 meses, respecto de las cuales dice, se tendrá en cuenta 'los promedios aritméticos del tiempo en que hayan ejercido la profesión cada uno de sus socios'**.*

***Ejercicio dice el Diccionario Jurídico, es la práctica, desempeño de profesión, oficio o arte; y, profesión, el ejercicio de una carrera, oficio, ciencia o arte, cuya realización corresponde al ser humano, por lo tanto la referencia de la ley en este aparte es a los asociados personas naturales y de ninguna manera a las personas jurídicas quienes además, por su naturaleza están imposibilitadas***

***para el ejercicio de una profesión, arte u oficio, de ellas como dice el texto del artículo 99 del Código de Comercio se predica el desarrollo de su objeto o actividad social y que es justamente la circunstancia que estatuye el legislador para su calificación. Por su parte, el dicho mismo de la ley corrobora la anterior interpretación cuando al establecer la forma de determinar la experiencia para la persona natural, la finca en el ejercicio profesional a partir de la fecha de grado, numeral 2 del artículo 9º ibidem".***

[…] La Sala comparte el criterio del tribunal de primera instancia y, por lo tanto, se aparta de la tesis que propone la sociedad recurrente sustentada en el concepto emitido por la Superintendencia de Sociedades; en efecto, decantado el panorama normativo, no cabe duda alguna de que el propósito del reglamento fue permitir que las personas jurídicas con menos de dos (2) años de constituidas se pudieran apalancar en la experiencia singular de cada uno de los socios cuya trayectoria y experiencia fuese acorde con la actividad comercial de la empresa.

## CONCEPTO DE LA SUPERSOCIEDADES – Ley 1437 de 2011 artículo 28 – Conceptos no son vinculante – Alcance del concepto

[…] el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) establece un precepto similar, al determinar que, salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

El referido concepto […] fue proferido por la Superintendencia de Sociedades el 17 de mayo de 2004, con fundamento en el citado artículo 25 del CCA, pues, se emitió como respuesta a una petición elevada por un ciudadano en la cual pidió que esa entidad valorara el contenido y alcance del inciso segundo del numeral 2 del artículo 9 del Decreto 92 de 1998.

Por consiguiente, ese concepto constituye una opinión general y abstracta que no es de obligatorio cumplimiento y, por ende, no tenía fuerza vinculante para definir la calificación y evaluación de las propuestas en el procedimiento de selección contractual materia de análisis y, menos aún en este específico proceso jurisdiccional de controversias contractuales.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**CONSEJO DE ESTADO**
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**
**SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B**

Bogotá DC, veintidós (22) de mayo de dos mil veintiséis (2026).

| | |
|---|---|
| **Magistrado ponente:** | **FREDY IBARRA MARTÍNEZ** |
| **Expediente:** | **50001-23-31-000-2006-00512-04 (72.662)** |
| **Demandante:** | **CONCONCRETO SA** |
| **Demandado:** | **DEPARTAMENTO DEL META Y OTRO** |
| **Medio de control:** | **CONTROVERSIAS CONTRACTUALES** |
| **Asunto:** | **APELACIÓN DE SENTENCIA – ADJUDICACIÓN IRREGULAR - NULIDAD DEL CONTRATO CELEBRADO** |

*Síntesis del caso: la sociedad Conconcreto SA demanda al Departamento del Meta y a la Unión Temporal Puentes del Meta para que se invalide el acto de adjudicación del contrato de obra para la construcción del puente Cabuyaro (Meta) y, de manera consecuencial, se declare la nulidad absoluta del negocio jurídico celebrado entre la entidad estatal y la mencionada unión temporal. El tribunal de primera instancia negó las súplicas de la demanda por estimar que el rechazo de la propuesta de la actora no fue arbitrario ni ilegal y, por lo tanto, que se ajustó a las disposiciones del pliego de condiciones; inconforme con la decisión, la demandante aduce que su propuesta fue la mejor y que se rechazó de manera ilegal. La Sala confirmará la providencia impugnada.*

*Temas: acción de controversias contractuales / nulidad del acto precontractual de adjudicación – demanda consecuencial de la nulidad del acto administrativo – causales de rechazo del pliego de condiciones – la propuesta de la sociedad demandante incurrió en imprecisiones – la información reportada no correspondía a la realidad – naturaleza vinculante del pliego de condiciones.*

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte actora (índice 193 SAMAI, primera instancia) en contra de la sentencia del 31 de octubre de 2024 proferida el Tribunal Administrativo del Meta (índice 189 SAMAI, primera instancia) en la cual se decidió lo siguiente:

*"**RESUELVE:***

> ***PRIMERO. NEGAR** las excepciones de caducidad de la acción y de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuestas por el Departamento del Meta, conforme a las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.*
>
> ***SEGUNDO**. **NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en las consideraciones.*
>
> ***TERCERO**. Sin condena en costas.*

> ***CUARTO**. Ejecutoriada esta providencia, procédase a su archivo, no sin antes hacer la devolución de la suma correspondiente al remanente de gastos procesales, si a ello hay lugar"* (índice 189 SAMAI, primera instancia – negrillas y mayúsculas fijas del original).

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

Mediante escrito del 28 de abril de 2006, la sociedad Conconcreto SA a través de apoderado judicial (índice 1 SAMAI, primera instancia) presentó demanda en ejercicio de la acción de controversias contractuales en contra del Departamento del Meta – Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación del Departamento del Meta y la Unión Temporal Puentes del Meta[1], con el fin de que se acceda a las siguientes pretensiones:

> *"**1**. Es nula la Resolución no. 644 del 21 de diciembre de 2005 proferida por el director de la **Unidad Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta** en tanto y en cuanto en desarrollo de la etapa de evaluación de las ofertas, que dio paso al precitado acto administrativo, se dispuso rechazar injusta e ilegalmente la propuesta de **Conconcreto SA** y por virtud del precitado acto administrativo se dispuso adjudicar el contrato objeto de la licitación a quien no tenía derecho para el efecto, por no ser la mejor propuesta para la entidad.*
>
> ***2**. En consecuencia, por mandato del artículo 44 numeral 4 de la Ley 80 de 1993, el **contrato de obra** no. 2903 de 2005 celebrado entre el **Departamento del Meta** y la **Unión Temporal Puentes del Meta**, el 30 de diciembre de 2005, cuyo objeto es la **'construcción del puente sobre el río Humea en el municipio de Cabuyaro (Meta)'** es nulo absolutamente.*
>
> ***3**. **Conconcreto SA** tenía derecho a que le fuera adjudicado el contrato cuyo objeto lo constituía (…) por satisfacer las exigencias previstas en los pliegos de condiciones de la licitación pública no. UC-LP-CO-017-2005 y haber obtenido el mayor puntaje, en el evento de haberse tenido como elegible, esto es, era la oferta que más convenía a los intereses de la entidad estatal.*
>
> ***4**. Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho la **Unidad** (…) indemnizará y pagará a la parte actora los daños y perjuicios ocasionados con su actuar antijurídico así:*
>
> *La utilidad dejada de percibir por la no adjudicación del contrato a la que fue legítimamente tenía derecho y que se traducen en la suma de*

---

[1] Integrada por Construcciones Tecnificadas Ltda, Construcciones e Inversiones RDV SA, JECR SA y Civiproyectos Ltda (fl. 36 índice 1 SAMAI, primera instancia).

> ***quinientos noventa y siete millones cincuenta y un mil novecientos setenta y un pesos ($597´051.971) m/cte****.*
>
> ***5****. De igual modo se ordene la actualización de las condenas en los términos del artículo 178 del CCA (…).*
>
> ***6****. De igual manera, se ordene el reconocimiento de los intereses consagrados en el artículo 177 del CCA, si se dan sus presupuestos. La sentencia se ejecutará en los términos del artículo 176 del CCA.*
>
> *7. Se condene en costas a la* ***Gobernación del Meta – Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta****"* (índice 1 SAMAI, primera instancia – negrillas del original).

**2. Los hechos**

Como fundamento fáctico de las súplicas la parte demandante expuso, en síntesis, lo siguiente:

1) La Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta [en adelante la Unidad], a través de la Resolución no. 448 del 18 de octubre de 2005 ordenó la apertura de la licitación pública no. UC-LP-CO-017-2005 cuyo objeto era contratar la *"construcción del puente sobre el río Humea en el municipio de Cabuyaro (Meta)"* por un valor estimado de quince mil millones de pesos moneda legal y corriente ($15.000´000.000).

2) Una vez valoradas las propuestas, el comité evaluador determinó que la oferta de Conconcreto SA era la primera en el orden de eligibilidad; luego, al vencimiento del término previsto en el numeral 8 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 los proponentes presentaron sus observaciones sobre el informe de evaluación.

3) Conconcreto SA formuló observaciones respecto de la oferta presentada por la Unión Temporal Puentes del Meta; empero, la entidad pública demandada las negó sobre la base de considerar que la persona jurídica Augusto Ruiz Corredor y Cia Ltda se fusionó con otras personas para conformar la empresa denominada Construciones e Inversiones RDV SA, por lo tanto la experiencia de esta última se podía acreditar con la que se transfirió la primera sociedad mencionada.

4) Por otra parte, a Conconcreto SA los demás participantes de la licitación le observaron que la información suministrada en la propuesta era inexacta, en tanto

que “supuestamente” no construyó en su totalidad la estructura del puente Servitá (Meta), circunstancia por la cual no se debía tener en cuenta la experiencia específica incluida en la oferta.

5) A pesar de que Conconcreto SA sí tenía la experiencia específica requerida, esto es, la demostración de construcción de puentes, el comité evaluador rechazó la propuesta con fundamento en las causales contenidas en los literales j), u) y v) del numeral 3.3.9 del pliego de condiciones.

6) La Unidad acogió la recomendación del comité y, consecuencialmente, por Resolución no. 644 del 21 de diciembre de 2005 adjudicó la licitación pública UC-LP-CO-017-2005 a la Unión Temporal Puentes del Meta.

7) El 30 de diciembre de 2005, el Departamento del Meta y la Unión Temporal Puentes del Meta celebraron el contrato de obra no. 2903 de 2005 cuyo objeto consistió en la *“Construcción del puente sobre el río Humea en el municipio de Cabuyaro (Meta)”*.

Como fundamentos jurídicos de la demanda la parte actora invocó como desconocidos y desatendidos -violación de normas superiores- los artículos 6, 29, 13, 83, 90, 209 y 228 de la Constitución Política; 15, 23, 25, 26 y 29 de la Ley 80 de 1993 y, 87 del CCA; adujo que la adjudicación del proceso licitatorio fue irregular e ilegal, motivo por el cual Conconcreto SA tenía derecho a la adjudicación del contrato de obra y a percibir la utilidad esperada.

**3. El trámite de primera instancia**

1) La demanda se admitió por auto del 15 de septiembre de 2006 (índice 1 SAMAI, primera instancia) y se ordenó su notificación.

2) El Departamento del Meta se opuso a las súplicas de la demanda (índice 1 SAMAI, primera instancia) para lo cual propuso las excepciones de *“presunción de buena fe”*, *“presunción de legalidad de los actos administrativos”*, *“inexistencia de la obligación”*, *“caducidad de la acción”* y, *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*; indicó que el rechazo de la propuesta de Conconcreto SA se debió a que la experiencia específica que se intentó acreditar se encontraba “tergiversada”; asimismo, expuso que no debe ser la entidad llamada a responder por cuanto la

Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública es una persona jurídica de derecho público con personería jurídica independiente.

3) De otra parte, la sociedad Construcciones Tecnificadas SA – Construtec SA, integrante de la Unión Temporal Puentes del Meta, contestó la demanda para impugnar las pretensiones formuladas (índice 2 SAMAI, primera instancia) con apoyo en las excepciones de *"legalidad de la adjudicación"*, *"legalidad del rechazo de la propuesta de Conconcreto SA"* y, *"autonomía de las actuaciones de la administración"*; precisó que el comité técnico y evaluador del proceso licitatorio recomendó rechazar la propuesta de Conconcreto SA por el hecho de presentar una oferta que contenía una experiencia que no correspondía a la realidad ya que, se mencionaba haber construido 156 metros de luz y se logró establecer que solo fueron 117 metros, motivo por el cual era viable el rechazo conforme lo estipulado en los literales j), u) y v) del artículo 3.3.9 de los pliegos de condiciones que establecían, de manera expresa e inequívoca, que el Departamento del Meta rechazaría las propuestas: *(i)* si en las ofertas se consignaba información o documentos con datos tergiversados, alterados o con errores; *(ii)* si se presentaba información inexacta o incorrecta que generara un mayor puntaje y/o *(iii)* cuando la información, los documentos o los soportes no se ajustaran a la realidad.

**4. La sentencia de primera instancia**

El 31 de octubre de 2024, el Tribunal Administrativo del Meta profirió la sentencia de primera instancia (índice 189 SAMAI, primera instancia), en la que negó las súplicas de la demanda con fundamento en el siguiente razonamiento:

1) En este caso concreto no operó el fenómeno procesal de la caducidad de la acción ya que, una vez celebrado el contrato se presentó el medio de control jurisdiccional de controversias contractuales en los términos previstos en el artículo 87 del CCA; pero, como la parte actora no ejerció la acción de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del término de treinta (30) días establecido en la mencionada disposición, en el hipotético caso de que hubiera lugar a acceder a las súplicas de nulidad del acto de adjudicación (acto previo y precontractual), no se podría efectuar ningún tipo de reconocimiento económico en favor de la sociedad demandante, pues, el litigio quedó circunscrito a la validez del acto previo, así como

también la del contrato de obra pública, de conformidad con el criterio expuesto sobre esa materia por el Consejo de Estado[2].

2) El Departamento del Meta está legitimado en la causa por pasiva, toda vez que el contrato de obra no. 2903 del 30 de diciembre de 2005 fue celebrado por el director de la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta *"facultado para contratar en nombre y representación del Departamento del Meta"* (fl. 18 índice 189 SAMAI, primera instancia) y, además, con la salvedad incorporada en el negocio jurídico según la cual la entidad contratante era el propio Departamento del Meta.

3) De acuerdo con los pliegos de condiciones para cumplir con el requisito de experiencia específica y ser habilitados técnicamente los proponentes debían aportar un contrato previo ejecutado que hubiera tenido por objeto *"la construcción de puentes por el sistema de voladizos sucesivos con luz libre mínima de 100 M"* y, por lo tanto, si el metraje era inferior al referido la propuesta debía ser calificada como *"no cumple"* en el componente técnico.

4) Por lo tanto, si bien el mencionado requisito era puntuable de acuerdo con los pliegos de condiciones, estos mismos documentos precontractuales preveían de manera expresa y específica que las propuestas deberían ser rechazadas si la información o la documentación aportada contenía datos tergiversados, inexactos, incorrectos o no ajustados a la realidad.

5) Conconcreto SA afirmó tener una experiencia en la construcción de puentes por el sistema de voladizos sucesivos con luz libre de 148 metros, lo cual le permitía obtener los 300 puntos que otorgaba cumplir con la experiencia técnica específica requerida; sin embargo, el comité evaluador al estudiar las observaciones presentadas por los otros proponentes pudo establecer que la sociedad Conconcreto SA no soportó debidamente esa experiencia, debido a que la construcción del puente sobre la quebrada Servitá (Meta) la inició el consorcio Recchi SPA, el cual alcanzó a cimentar 31 metros de los 148 de la totalidad de la estructura.

---

[2] Cf. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, exp. 59.826, MP María Adriana Marín y Subsección C, sentencia del 24 de julio de 2024, exp. 51.614, MP William Barrera Muñoz.

6) Por consiguiente, los 117 metros de experiencia real le concedían a la empresa Conconcreto SA ciento cincuenta puntos (150) por concepto de experiencia específica y no los trescientos (300) que inicialmente se le habían otorgado; por ende, la sociedad proponente ocultó información relacionada con el contrato de obra que aportó para demostrar el mencionado requisito técnico; ahora bien, las afirmaciones realizadas por la sociedad demandante según las cuales tuvo que intervenir y modificar las obras del puente sobre la quebrada Servitá (Meta) con lo cual, finalmente, se terminó construyendo un puente con un metraje de 148 metros, no encuentran respaldo probatorio en el proceso.

7) De otra parte, en relación con la validez del contrato de obra celebrado, Conconcreto SA sostuvo que la entidad demandada desconoció lo previsto en el artículo 98 del Código de Comercio por el hecho de validar la experiencia de la Unión Temporal Puentes del Meta, pues, la nueva sociedad es independiente de quienes la conforman; en esa perspectiva, la sociedad Construcciones e Inversiones RDV SA es independiente de sus socios, entre los que se encuentra la sociedad Augusto Ruiz Corredor Cia y Ltda, por manera que, no podía tenerse en cuenta la experiencia que tenía esta última; además, tampoco podía aplicarse lo previsto en el inciso segundo del artículo 9 del Decreto 92 de 1998, porque no era posible que una persona jurídica trasladara la experiencia a una nueva sociedad.

8) Sobre el particular, se pudo establecer que el 10 de agosto de 2004 la firma Construcciones e Inversiones RDV SA se inscribió en el Registro Único de Proponentes (RUP), y que en este acto se registró la experiencia de Augusto Ruiz Corredor y Cia Ltda, circunstancia por la cual era procedente validar la experiencia de esta última sociedad dentro de la Unión Temporal Puentes del Meta de conformidad con lo preceptuado en los artículos 3 y 9 del Decreto 92 de 1998.

**5. El recurso de apelación**

Inconforme con la decisión de primera instancia la parte actora interpuso recurso de apelación (índice 193 SAMAI, primera instancia), el cual fue concedido en auto del 16 de diciembre de 2024 (índice 196 SAMAI, primera instancia) y admitido por esta corporación mediante proveído del 10 de junio de 2025 (índice 3 SAMAI).

El recurso de alzada se sustentó con la siguiente argumentación:

1) Conconcreto SA acreditó con una certificación expedida por el INVIAS que la luz libre del puente de la quebrada Servitá (Meta) que construyó la sociedad en favor de la entidad estatal fue de 156 metros, tanto así que se aportaron los planos de la mencionada infraestructura y el Departamento del Meta advirtió que el puente tenía, al menos, una extensión de 148 metros; en consecuencia, el metraje fue determinado por la INVIAS y no por la sociedad demandante, motivo por el cual no podía concluirse o afirmarse que esta última tergiversó o entregó algún tipo de información apócrifa; lo anterior configuró una desatención por parte del Departamento del Meta de los principios de legalidad, de libre concurrencia y de igualdad de los oferentes contenidos en los artículos 23, 26 y 29 de la Ley 80 de 1993.

2) De otra parte, si bien la construcción del referido puente sobre la quebrada Servitá (Meta) la inició el consorcio Recchi SPA lo cierto es que este contratista no terminó de ejecutarla y, por el contrario, el INVIAS suscribió el contrato no. 772 de 1998 con Conconcreto SA para la *"construcción de vías a cielo abierto y puentes del sector K87+52 Villavicencio de la carretera Bogotá – Villavicencio",* lo cual implicó la revisión de los diseños y la necesidad de modificarlos al grado que el sistema del puente propuesto -diseño estructural- pasó de ser articulado en el centro de luz a uno continuo en el centro, lo cual permite concluir que fue precisamente Conconcreto SA la sociedad contratista encargada de la obra, de allí que sea completamente falsa la afirmación según la cual la demandante no ejecutó en su totalidad la construcción del puente sobre la quebrada Servitá (Meta).

3) Adicionalmente, es particularmente relevante advertir que era inviable el traslado de la experiencia de la sociedad Augusto Ruiz Corredor y Cia Ltda a la sociedad RDV SA con fundamento en el concepto jurídico no. 22021980 del 17 de mayo de 2004 de la Superintendencia de Sociedades, documento en el cual se analizó el contenido y alcance del inciso 2 del artículo 9 del Decreto 92 de 1998, para concluir que la experiencia solo podía ser transferida por los socios que fueran personas naturales mas no así respecto de las personas jurídicas, como ocurrió en este asunto en particular.

4) De igual manera, incurrió en un exceso ritual manifestó por cuanto se le cercenó a Conconcreto SA la oportunidad probatoria de que se practicara una experticia técnica; en efecto, el tribunal de primera instancia ordenó a la parte actora realizar el pago de la suma de ocho millones de pesos ($8´000.000) dentro del término de

diez (10) días para que se pudiera practicar la prueba pericial; sin embargo, no dijo nada en torno a qué pasaría si no se efectuaba el pago dentro del plazo señalado ni mucho menos que la prueba se entendería desistida; por consiguiente, la negativa de las pretensiones no es consecuente con los documentos aportados y recaudados en el proceso.

## II. CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, 2) análisis del caso concreto, 3) conclusión y, 4) condena en costas.

### 1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

Presentada la demanda de manera oportuna[3], en atención a los reparos específicos contenidos en el recurso de apelación (artículos 320 y 328 CGP) el centro de la discusión planteada consiste en determinar *(i)* si está acreditado que el rechazo de la propuesta presentada por Conconcreto SA fue ilegal y/o arbitrario; *(ii)* si la adjudicación del contrato de obra a la Unión Temporal Puentes del Meta fue ilegal

---

[3] Por Resolución no. 644 del 21 de diciembre de 2005 se adjudicó la licitación pública número UC-LP-CO-017-2005 a la Unión Temporal Puentes del Meta; asimismo, el 30 de esos mismos mes y año el Departamento del Meta y la Unión Temporal Puentes del Meta celebraron el contrato de obra no. 2903 de 2005 cuyo objeto consistió en la *"Construcción del puente sobre el dío Humea en el municipio de Cabuyaro (Meta)"*; por consiguiente, la demanda interpuesta el 28 de abril de 2006 se radicó de manera oportuna, en los términos previstos en el inciso segundo del artículo 87 del Decreto 01 de 1984 (CCA) -subrogado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998- que prescribía: *"Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, serán demandables mediante las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, dentro de los treinta (30) días siguientes a su comunicación, notificación o publicación. La interposición de estas acciones no interrumpirá el proceso licitatorio, ni la celebración y ejecución del contrato.* ***Una vez celebrado éste, la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato****"* (resalta la Sala), en concordancia con lo previsto en el literal e) del numeral 10 del artículo 136 *ibidem*, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, disposición que establecía: *"10. En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. // e) La nulidad absoluta del contrato podrá ser alegada por las partes contratantes, por el Ministerio Público o cualquier persona interesada, dentro de los dos (2) años siguientes a su perfeccionamiento. Si el término de vigencia del contrato fuere superior a dos (2) años, el término de caducidad será igual al de su vigencia, sin que en ningún caso exceda de cinco (5) años contados a partir de su perfeccionamiento (…)"*.
El criterio mayoritario de la Sala comparte la decisión de primera instancia de declarar la caducidad frente a las pretensiones de restablecimiento del derecho, por el hecho de no haber sido ejercidas dentro del término de treinta (30) días previsto en el artículo 87 del CCA; al respecto, consultar sentencia del 3 de agosto de 2020, exp. 49.221, MP Alberto Montaña Plata. Es particularmente relevante advertir que el magistrado ponente en este punto reitera la posición y el criterio personal fijado en la sentencia del 19 de octubre de 2023, exp. 60.981, MP Fredy Ibarra Martínez.

por el hecho de haberse tenido en cuenta la experiencia de la sociedad Augusto Ruiz Corredor y Cia Ltda, accionista de la sociedad Construcciones e Inversiones RDV SA, esta última integrante de la referida forma asociativa de colaboración empresarial y, *(iii)* si se configuró un exceso ritual manifiesto en la decisión de declarar desistida la práctica de una prueba pericial.

La Sala confirmará la sentencia apelada que negó las súplicas de la demanda, toda vez que quedó demostrado que el rechazo de la propuesta de Conconcreto SA se soportó, debida y fundadamente, en el pliego de condiciones del procedimiento de selección y, de otra parte, que la Unión Temporal Puentes del Meta acreditó la experiencia mínima exigida de acuerdo con las reglas establecidas en esos mismos pliegos base de la respectiva licitación.

## 2. Análisis del caso concreto

### 2.1 El análisis de validez del rechazo de la propuesta de Conconcreto SA

1) Los pliegos de condiciones de la licitación pública no. UC-LP-CO-017-2005 regularon la acreditación y la valoración de la experiencia específica, lo mismo que las causales de rechazo de las propuestas, de la siguiente manera:

> ***"2.5.5.2 EXPERIENCIA ESPECÍFICA***
>
> *Deberá diligenciarse el formulario no. 3 en el cual se consignará la información sobre Experiencia Específica del Proponente durante los últimos diez (10) años fiscales anteriores a la fecha de cierre de esta licitación, incluyendo los contratos de obra iniciados en dicho periodo, suministrando toda la información allí solicitada.* ***Se considerarán como 'experiencia específica' aquellos contratos cuyo objeto haya consistido en la CONSTRUCCIÓN DE PUENTES POR EL SISTEMA DE VOLADIZOS SUCESIVOS CON LUZ MÍNIMA DE 100 M.*** *Los valores deben expresarse en SMLMV de acuerdo con el año de facturación o terminación de las obras según lo solicitado en el mencionado anexo.*
>
> *Se verificarán hasta un máximo de un (1) contrato por proponente y por tanto no se debe relacionar en el formulario no. 3 más de un contrato. En caso de relacionarse más de uno (1), el DEPARTAMENTO, para salvaguardia de los principios de transparencia, lealtad e igualdad, verificará solo el primero en el orden en que aparezca relacionado. Un consorcio o una unión temporal constituyen UN PROPONENTE. Si la propuesta se presenta en consorcio o unión temporal, todos sus miembros deberán diligenciar su experiencia general en un mismo formulario.*
>
> ***Para el caso de contratos ejecutados por el proponente como parte de un consorcio o unión temporal el integrante informará únicamente el valor correspondiente al porcentaje de su participación.***

***La no presentación de este anexo no es subsanable y genera el rechazo de la propuesta.*** *Los errores y omisiones en la información de los contratos relacionados serán corregidos por parte de la entidad siempre y cuando esta cuente con la documentación necesaria para tal efecto.*

***La verificación de este criterio se hará con base en la información suministrada en el formulario no. 3 con sus respectivos soportes, de cada contrato, que haya tenido el proponente, ya sea como persona natural o jurídica, en consorcio o unión temporal con sus correspondientes porcentajes de participación.***

*Dicha experiencia se deberá acreditar presentando las certificaciones provenientes de las entidades públicas o privadas a las que se les haya ejecutado las obras (…).*

*En caso de que el proponente no cuente con la certificación expedida por la entidad pública o privada deberá presentar los documentos que contengan la información solicitada por el Departamento para la verificación y habilitación de la oferta, así:*

*Para contratos ejecutados: copia del contrato con copia del acta de recibo final o copia del acta de liquidación.*

*Para contratos en ejecución a la fecha de presentación de las propuestas: copia del contrato con copia de la última acta de recibo parcial de obra (…).*

*(…).*

***3.3.3 CALIFICACIÓN DE EXPERIENCIA (300/100)***

***Para la calificación de este criterio se analizará si la experiencia específica del proponente de acuerdo con la información suministrada en el formulario no. 3, en los últimos diez (10) años fiscales es adecuada para poder realizar los trabajos objeto de la presente licitación. Cumpliendo con los requisitos exigidos en el numeral 2.5.5.2 de los presentes pliegos de condiciones.***

***Los 300 puntos asignados a este criterio de evaluación se distribuirán de acuerdo con lo establecido en la siguiente tabla****:*

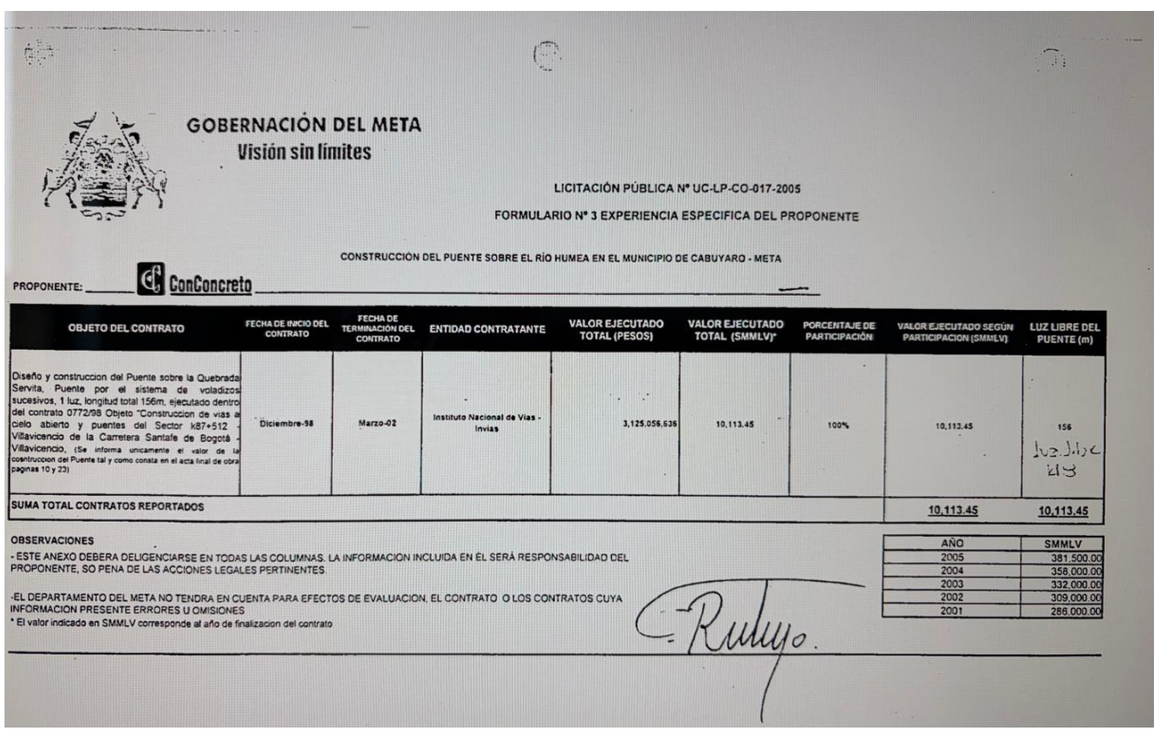
| *LUZ LIBRE DEL PUENTE CONSTRUIDO (M)* | | *PUNTAJE* |
|---|---|---|
| *DESDE* | *HASTA* | |
| | *<100* | *NO ADMISIBLE* |
| *≥100* | *<110* | *0* |
| *≥110* | *<115* | *100* |
| *≥115* | *<120* | *150* |
| *≥120* | *<125* | *200* |
| *≥125* | *<130* | *250* |
| *≥130* | | *300* |

*(…).*

***3.3.9 ADMISIBILIDAD Y RECHAZO DE LAS PROPUESTAS***

> ***Una propuesta será admisible cuando haya sido presentada oportunamente y se halle ajustada al pliego de condiciones. Se considera ajustada al pliego de condiciones la propuesta que cumpla con todos y cada uno de los requisitos establecidos. El Departamento rechazará las propuestas en los siguientes casos:***
>
> ***(…) j) Cuando en la propuesta se encuentre información o documentos que contengan datos tergiversados, alterados o que contengan errores que determinen el resultado de la evaluación.***
>
> ***(…).***
>
> ***u) Cuando el proponente haya presentado información inexacta o incorrecta que le genere un mayor puntaje o le permita cumplir con un factor excluyente.***
>
> ***v) Cuando la información, documentos o soportes adjuntados por el proponente no se ajustan a la realidad.***
>
> *(...)"* (índice 9 SAMAI, primera instancia – mayúsculas fijas del original – negrillas de la Sala).

2) La sociedad demandante, Conconcreto SA, diligenció el referido formulario no. 3 relacionado con *"experiencia específica del proponente"*; la información reportada fue la siguiente (fl. 207 índice 9 SAMAI, primera instancia):



GOBERNACIÓN DEL META
Visión sin límites

LICITACIÓN PÚBLICA Nº UC-LP-CO-017-2005

FORMULARIO Nº 3 EXPERIENCIA ESPECIFICA DEL PROPONENTE

CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE SOBRE EL RÍO HUMEA EN EL MUNICIPIO DE CABUYARO - META

PROPONENTE: ConConcreto

| OBJETO DEL CONTRATO | FECHA DE INICIO DEL CONTRATO | FECHA DE TERMINACIÓN DEL CONTRATO | ENTIDAD CONTRATANTE | VALOR EJECUTADO TOTAL (PESOS) | VALOR EJECUTADO TOTAL (SMMLV)* | PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN | VALOR EJECUTADO SEGÚN PARTICIPACION (SMMLV) | LUZ LIBRE DEL PUENTE (m) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Diseño y construccion del Puente sobre la Quebrada Servita, Puente por el sistema de voladizos sucesivos, 1 luz, longitud total 156m, ejecutado dentro del contrato 0772/98 Objeto "Construccion de vias a cielo abierto y puentes del Sector k87+512 - Villavicencio de la Carretera Santafe de Bogotá - Villavicencio, (Se informa unicamente el valor de la cosntruccion del Puente tal y como consta en el acta final de obra pagnas 10 y 23) | Diciembre-98 | Marzo-02 | Instituto Nacional de Vias - Invias | 3,125,056,636 | 10,113.45 | 100% | 10,112.45 | 156 luz libre 18 |
| SUMA TOTAL CONTRATOS REPORTADOS | | | | | | | 10,113.45 | 10,113.45 |

OBSERVACIONES
- ESTE ANEXO DEBERA DELIGENCIARSE EN TODAS LAS COLUMNAS. LA INFORMACION INCLUIDA EN ÉL SERÁ RESPONSABILIDAD DEL PROPONENTE, SO PENA DE LAS ACCIONES LEGALES PERTINENTES.

-EL DEPARTAMENTO DEL META NO TENDRA EN CUENTA PARA EFECTOS DE EVALUACION, EL CONTRATO O LOS CONTRATOS CUYA INFORMACION PRESENTE ERRORES U OMISIONES
* El valor indicado en SMMLV corresponde al año de finalizacion del contrato

| AÑO | SMMLV |
|---|---|
| 2005 | 381,500.00 |
| 2004 | 358,000.00 |
| 2003 | 332,000.00 |
| 2002 | 309,000.00 |
| 2001 | 286,000.00 |

3) Ahora bien, una vez analizadas y valoradas las propuestas, el comité de calificación o evaluación le otorgó trescientos (300) puntos por concepto de experiencia específica a la oferta presentada por la firma Conconcreto SA, pues,

encontró que la sociedad había acreditado la construcción de un puente de 148 metros -no tomó en consideración el número reportado de 156 metros por ser entre eje y eje y no entre luz y luz- con el sistema de voladizos sucesivos con luz mínima de 100 metros (fls. 39 y 40 índice 9 SAMAI, primera instancia).

4) El 20 de diciembre de 2005 se formularon las observaciones al informe de evaluación y respuestas de la administración a las presentadas; en relación con la propuesta de Conconcreto SA, luego de analizadas las glosas esgrimidas, la administración departamental advirtió lo siguiente:

> *"**2.1** Que el **INVIAS** inició la construcción del puente sobre la quebrada Servitá con el **CONSORCIO RECCHI-GRANDI LAVORI FINCOSIT**, bajo la interventoría del consorcio **COYNE ET BELLIER & CONSULTORÍA COLOMBIANA SA.***
>
> ***2.2** Que dicho puente iniciado su construcción con el consorcio italiano quedó sin concluir al terminar el contrato.*
>
> ***2.3** Que el **INVIAS** mediante contrato no. 0772 del 24 de diciembre de 1998 entró a ejecutar la terminación de las obras iniciadas por el consorcio (…) con la nueva adjudicación por parte del instituto, **Conconcreto SA del contrato (S1C) 0772/98 entró a terminar las obras faltantes** de este puente bajo la interventoría del consorcio Ingetec SA – CCC SA.*
>
> ***2.4** Que **CONCONCRETO SA** propuso una modificación de las obras teniendo en cuenta unos inconvenientes presentados, aspecto que no significó la demolición de las obras que el **CONSORCIO RECCHI** (…) ya había ejecutado. La labor ejecutada por **CONCONCRETO SA** consistió fundamentalmente en el aumento del número de cables por tensionamiento, aumento de refuerzo de las dovelas y reforzamiento de las construida durante el anterior contrato (ver folio 10 del informe de interventoría de INGETEC, anexo 7).*
>
> ***2.5** (…) **DEL INFORME DE INTERVENTORÍA SE OBSERVA EL DISEÑO DEL PUENTE** y en el cuadro no. 4 de dicho informe respecto del control de calidad resultados de resistencia, **se observa que la obra ejecutada en realidad por CONCONCRETO**. En efecto, en dichos cuadros se observa y se concluye sin lugar a equívocos que Conconcreto SA empezó la construcción del puente desde la dovela no. 3 estribo Bogotá, por lo tanto, ya existían dos (2) dovelas construidas por el Consorcio Recchi (…); así mismo, se observa y se concluye que CONCONCRETO SA empezó la construcción y del estribo a Villavicencio arrancaron desde la dovela no. 8, es decir, ya existían siete (7) dovelas construidas.*
>
> ***2.6** Que la información suministrada por **CONCONCRETO SA** no se ajusta a la realidad, por cuanto presentaron como experiencia específica las obras realizadas al puente aquí referenciado, certificando la construcción de 157 metros de dicho puente, cuando la información real de acuerdo con los documentos que aquí se aportan es la siguiente:*
>
> ***2.6.1** Ya se encontraban construidos del estribo a Bogotá dos (2) dovelas equivalentes a seis (6) metros y del estribo Villavicencio ya se*

> *encontraban construidas siete (7) dovelas equivalentes a veintisiete punto ochenta y cinco (27.85) metros, para un total de obra construida por el* ***CONSORCIO RECCHI – GRANDI LAVORI FINCOSIT de TRENTA Y TRES PUNTO OCHENTA Y CINCO METROS*** *(33.85) metros.*
>
> ***2.6.2*** *Adicionalmente a lo aquí expuesto, se observa que respecto al tema de la experiencia específica, que los metros construidos se deben tener en cuenta desde la distancia entre luz, es decir, entre pila y pila y no entre eje y eje; por lo tanto, la construcción del puente no son 156 metros (distancia entre eje y eje) sino 148 metros (…).*
>
> ***2.6.3*** *Por lo tanto los metros reales construidos por* ***CONCONCRETO*** *equivalen a 114.85 metros* (sic)*, suma resultante de restar los 33.85 metros ya construidos del total de 148 metros del total de la obra.*
>
> *De acuerdo con lo anterior se debe tener en cuenta lo establecido en el pliego de condiciones en los numerales 1.7.9.1 respecto de la verificación de la información en donde se estipuló que 'el Departamento rechazará la propuesta cuando aparezca que no es veraz la información suministrada en la propuesta, relacionada con la validez jurídica de la misma o con cualquiera de los criterios de evaluación o calificación'.*
> *Por cuanto la propuesta de* ***CONCONCRETO SA*** *presentó información no real y adicionalmente afectó el criterio de habilitación respecto de la calificación técnica, su propuesta deberá ser calificada como* ***NO CUMPLE TÉCNICAMENTE Y RECHAZADA DEL PROCESO****.*
>
> *Los pliegos estipularon en el numeral 2.5.6 inciso 2 que 'cuando no se cumpa con los parámetros técnicos exigidos en el presente documento, la propuesta se evaluará como no cumple técnicamente'. Finalmente, se estableció en los pliegos de condiciones como causales de rechazo en el numeral 3.3.9 literales j), u) y v) las siguientes:*
>
> *(…) De acuerdo con todo lo anterior la oferta presentada por* ***CONCONCRETO SA deberá ser RECHAZADA****"* (fls. 76 y 77 índice 9 SAMAI, primera instancia)*.*

5) La parte actora adujo en el recurso de apelación que con ocasión del mencionado contrato de obra no. 0772 de 1998 tuvo que revisar y modificar los diseños de las obras, tanto así que el diseño estructural del puente propuesto pasó de ser articulado en centro de luz a continuo en el centro; sin embargo, en el expediente no obra material probatorio que permita sustentar y soportar esa afirmación, en tanto que, según se consignó en el acta de decisión de observaciones, respecto del tramo desde Bogotá se mantuvieron dos (2) dovelas[4] ya construidas por el contratista anterior -consorcio italiano- y frente al tramo desde Villavicencio ya habían siete (7) dovelas levantadas, motivo por el cual la experiencia específica de Conconcreto SA

---

[4] Las dovelas, en construcción y arquitectura, son *"las piedras labradas en forma de cuña para formar arcos o bóvedas; cada una de las superficies de intradós o de trasdós de las piedras de un arco o bóveda"* Diccionario de la Lengua Española, https://dle.rae.es/dovela.

no correspondía a 148 metros sino a 114.15 metros; de allí que el puntaje que debía obtener, en principio, no era de trescientos (300) puntos sino tan solo de cien (100).

El hecho de que el INVÍAS hubiera certificado una construcción del puente de 156 metros a través del sistema de voladizos sucesivos (fl. 211 índice 9 SAMAI, primera instancia) no eximía a la Conconcreto SA de aclarar el metraje específico del puente sobre la quebrada Servitá (Meta), más aún si parte del hecho cierto y admitido por la parte actora que la obra había sido iniciada por el consorcio contratista anterior; asimismo, Conconcreto SA debió tener en cuenta la información emitida por el interventor de la obra Ingetec SA ya que, fue con esta documentación que el Departamento del Meta concluyó que la información reportada no se ajustaba o adecuaba a la realidad.

En efecto, la certificación expedida por el INVÍAS no contempló las obras previas a cargo del consorcio Recchi-Grandi Lavori Fincosit, sino que, por el contrario, partió de la base de que la obra había sido ejecutada en un cien por ciento (100%) por Conconcreto SA, lo cual denota o pone en evidencia una falencia de ese documento, cuyo texto es el siguiente (fls. 209 y 212 índice 9 SAMAI, primera instancia):

| | |
|---|---|
| Objeto: | Construcción de la vía a cielo abierto y puentes de sector K87+512 a k94+131 de la carretera Santafé de Bogotá Villavicencio |
| Entidad contratante | INSTITUTO NACIONAL DE VIAS |
| Interventoría | CONSORCIO INGETEC S.A. C.C.C. S.A. |
| Localización | Villavicencio (Meta) |

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.

- Ejecución de la excavación, transporte y disposición de materiales en botaderos y estructura de pavimento, filtros, obras de drenaje, obras de arte, box coulvert, alcantarillas y señalización de 9.922 ML de vía.
- Construcción de la estabilización de taludes con anclajes de 37.5 toneladas drenes profundos, pernos de anclaje y concreto lanzado.
- Reparación del Túnel Bijagual con la ejecución del sello de filtraciones, excavación drenes, concreto hidraúlico para revestimiento de la solera, filtros, tuberías de alcantarillado, cárcamos y suministro equipos electromecánicos.
- Refuerzo de la superestructura con platinas de acero para la reparación del puente Bijágual
- Diseño y/o Construcción de los siguientes puentes
    - Diseño y construcción
    - Construcción

| Puente | Abscisa en Centro | Long (m) | Nº luces | Longitud luces (m) | Número de caissons | Pila | Tipo de puente |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Peatonal Pipiral | K 88+120 | 35 | 1 | 35 | | | Puente Peatonal en Estructura Metálica |
| Estructura de paso | K89+109 | 40 | 1 | 40 | 8 (ϕ 1.5m) | | Vigas postensadas en I - placa |
| K90 + 400 (La Coloradita) | K90+400 | 30 | 1 | 30 | 6 (ϕ 1.2m) | | Vigas postensadas en I - placa |
| K90 + 730 (La Floresta) | K90+730 | 71 | 2 | 30-40 | 4 (ϕ 2.0m) 1(ϕ 3.5m) | D= 3.5m H=25.0 m | Vigas postensadas en I (3 por luz) - Voladizos de 5.50 m en pila central - placa |
| K90 + 940 (El Rosario) | K90+940 | 139 | 3 | 46-57-36 | 4 (ϕ 2.0m) 2 (ϕ 3.5m) | D= 3.5m H=4.0 y 9.0 m | Vigas postensadas en I (3 por luz) - Voladizos de 11.00 m en pilas centrales - placa |
| **Puente** | **Abscisa en Centro** | **Long (m)** | **Nº luces** | **Longitud luces (m)** | **Número de caissons** | **Pila** | **Tipo de puente** |
| Quebrada Servitá | K92+275 | 156 | 1 | 156 | 2 (ϕ 8.0m) | | Voladizos sucesivos |
| Quebrada Negra | K92+820 | 65 | 1 | 65 | 1 (ϕ 5.50m) | | Puente empujado en viga cajón de una celda |
| Caño Maizaro | K103+139 | 65 | 2 | 35-25 | Zapata 8.5x8.5x2 | D=3.5m H=15.0m | Vigas postensadas en I (3 por luz) – Voladizos de 5.00 m en pila central - placa |
| Paso elevado intersección Acacias | K15+251 | 36 | 1 | 36 | | | Vigas postensadas en I (3) - placa |
| Poso deprimido Intersección Acacias. | K15+475 | 15 | 1 | 15 | | | Puente de vigas y placa vaciado en sitio sobre cajón vehicular |

Porcentaje de participación: Conconcreto S.A. 100%

6) En ese contexto fáctico y probatorio, la Sala pone de presente que la parte actora sí omitió reportar información relevante con miras a definir el número real de metros construidos en el puente sobre la quebrada Servitá (Meta) en orden a establecer la experiencia específica acreditada y, finalmente, el puntaje que otorgaba ese criterio de evaluación, máxime si había discusión o incertidumbre acerca del número de metros efectivamente construidos o edificados, sin que la sociedad demandante se pueda justificar en la certificación expedida por el INVIAS dado que, se reitera, ese documento partió de una premisa errada, esto es, que Conconcreto SA había ejecutado la totalidad (100%) de la obra pública.

Sobre este punto, es particularmente relevante advertir que nadie puede alegar su propia culpa en beneficio propio (*"nemo auditur propriam turpitudinem allegans"*) para obtener provecho; en este caso concreto, la sociedad demandante pretendió beneficiarse de una certificación emitida por el INVIAS que no reflejaba la realidad de ejecución del contrato estatal de obra pública no. 0772 de 1998, por cuanto Conconcreto SA no ejecutó la obra en un cien por ciento (100%), a diferencia de lo consignado en la certificación.

7) Por consiguiente, el Departamento del Meta estaba facultado por los pliegos de condiciones para rechazar las propuestas cuando *(i)* la información o los documentos aportados incluyeran datos tergiversados o errores que determinaran el resultado de la evaluación; *(ii)* se presentara información inexacta o incorrecta que generara un mayor puntaje y, *(iii)* la información o los soportes adjuntados no se ajustaran a la realidad.

8) En síntesis, por ser el pliego de condiciones un acto administrativo general[5] y vinculante para los participantes y terceros en el respectivo proceso de selección, no cabe duda alguna de que los proponentes estaban jurídicamente sometidos a sus disposiciones y parámetros, motivo por el cual la entidad no actuó de manera arbitraria o ilegal con la decisión de rechazar la propuesta de Conconcreto SA por el hecho de establecer que la información contenida en el formulario no. 3 y la certificación aportada para soportarla eran erradas y no se ajustaban a la realidad, con lo cual se incidía en el resultado de la evaluación de las propuestas, razón por la cual era viable su rechazo de conformidad con lo previsto en los literales j), u) y v) del numeral 3.3.9 de los pliegos de condiciones.

**2.2 El análisis de validez por admitir la experiencia de la propuesta de la Unión Temporal Puentes del Meta**

1) Sobre el particular, el tribunal de primera instancia afirmó que se pudo establecer que el 10 de agosto de 2004 la sociedad Construcciones e Inversiones RDV SA se inscribió en el Registro Único de Proponentes (RUP) y que en este acto se consignó la experiencia de Augusto Ruiz Corredor y Cia Ltda, circunstancia por la cual era procedente validar la experiencia de esta última sociedad dentro de la Unión Temporal Puentes del Meta de conformidad con lo preceptuado en los artículos 3 y 9 del Decreto 92 de 1998.

---

[5] "*Resta, pues, considerar el pliego de condiciones como 'acto administrativo', naturaleza que, a juicio de la Sala, ostenta parcialmente el pliego. Sin embargo, el pliego conserva su carácter de acto administrativo hasta antes de la celebración del contrato; se trata de un acto administrativo de singulares características, pues, siendo de carácter general, puede ser, sin embargo, de trámite o definitivo, según sus destinatarios; pero igualmente tiene vocación para convertirse en 'cláusula contractual', caso en el cual deja de ser un acto administrativo general, para mudar su naturaleza. En este sentido, se podría decir que el pliego ostenta una 'naturaleza mixta', en tanto su contenido es mutable, pues nace como un acto administrativo general -naturaleza que conserva hasta el momento de la adjudicación del proceso de selección-, pero a partir de la celebración del contrato cambia, al menos, en muchas de sus estipulaciones esa naturaleza y se convierte en 'cláusula contractual', porque no pocas de las condiciones del mismo se integran al negocio jurídico, como verdaderas cláusulas de este, mientras que otras han perecido, a medida que avanza el proceso de selección".* Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 30 de noviembre de 2006, exp. 18.059, MP Alier E. Hernández. Enríquez.

2) A su turno, la sociedad recurrente adujo que era inviable el traslado de la experiencia de la sociedad Augusto Ruiz Corredor y Cia Ltda a la sociedad Construcciones e Inversiones RDV SA con fundamento en el concepto jurídico no. 22021980 del 17 de mayo de 2004 de la Superintendencia de Sociedades, documento en el cual se analizó el contenido y alcance del inciso 2 del artículo 9 del Decreto 92 de 1998, para concluir que la experiencia solo podía ser transferida por los socios que fueran personas naturales, mas no así respecto de las personas jurídicas, como ocurrió en el asunto de la referencia.

3) Para resolver este fundamento de la apelación la Sala analizará, en primer término, el contenido y alcance del Decreto 092 de 1998 *"por el cual se reglamenta la clasificación y la calificación en el registro único de proponentes y se dictan otras disposiciones",* norma vigente y aplicable a la fecha de la controversia materia de análisis; lo anterior, por cuanto el Departamento del Meta admitió, para establecer la experiencia específica de la Unión Temporal Puentes del Meta, la reportada en el RUP por la sociedad RDV SA, integrante esta última, de la referida forma asociativa de colaboración empresarial.

De igual manera, es particularmente relevante advertir que, a su vez, Construcciones e Inversiones RDV SA era una sociedad constituida con menos de dos (2) años de experiencia, circunstancia por la cual su sociedad accionista Augusto Ruiz Corredor y Cia Ltda le reportó en el RUP la experiencia en materia de construcción; por manera que no es que haya operado una fusión entre sociedades comerciales, tal como se estableció en la audiencia del 20 de diciembre de 2005 en la cual se resolvieron las observaciones al informe de evaluación y respuestas de la administración a las presentadas, sino que el 10 de agosto de 2004 se constituyó una nueva empresa a la cual se una de sus accionistas le reportó en el RUP su propia experiencia (fls. 85, SAMAI, primera instancia). Es importante destacar que este aspecto no se controvierte por la parte actora, pues, su inconformidad reside en que se haya valorado el RUP y la experiencia allí consignada.

4) Asimismo, debe tomarse en cuenta que el artículo 3 del Decreto 92 de 1998 reglamentaba[6] los componentes de la clasificación en el RUP en el sentido de determinar que el proponente indicará la actividad en la que se inscribe de manera genérica como constructores que aspiren a celebrar contratos de obra; luego, el inciso quinto establecía lo siguiente: *"**Para las personas jurídicas con menos de dos años de constituidas**, la clasificación se ajustará a su objeto social, **apoyándose en la experiencia singular de los socios cuya trayectoria deberá ser acorde con la actividad o actividades de la empresa**"* (resalta la Sala).

Posteriormente, el artículo 9 *ibidem* -modificado por el artículo 8 del Decreto 393 de 2002- determinaba y fijaba el procedimiento para la calificación de los constructores; el numeral 2 de esa disposición, en concordancia con lo previsto en el artículo 3 antes citado, consagraba lo siguiente:

> *"Artículo 9. El artículo 10 del Decreto 92 de 1998 quedará así:*
>
> *Artículo 10. Capacidad máxima de contratación de constructores (…).*
>
> *2. La Experiencia (E) se determinará para las personas jurídicas por el tiempo durante el cual han ejercido su actividad constructora, y para las personas naturales profesionales se determinará por el tiempo que hayan desarrollado la profesión en el área de la construcción a partir de la fecha de grado.*
>
> ***Las personas jurídicas que acrediten una existencia inferior a 24 meses determinarán la experiencia por los promedios aritméticos del tiempo en que hayan ejercido la profesión cada uno de sus socios**. La experiencia deberá estar relacionada estrictamente con la actividad constructora y acorde con su objeto social"* (resalta la Sala).

---

[6] La normativa vigente sobre la materia se encuentra contenida en el artículo artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional no. 1082 de 2015 que dispone lo siguiente: ***"****El interesado debe presentar a cualquier cámara de comercio del país una solicitud de registro, acompañada de la siguiente información. La cámara de comercio del domicilio del solicitante es la responsable de la inscripción, renovación o actualización correspondiente: (…). 2. Si es una persona jurídica: (…) // 2.5. Certificados de la experiencia en la provisión de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, los cuales deben ser expedidos por terceros que hayan recibido tales bienes, obras o servicios y deben corresponder a contratos ejecutados o copias de los contratos cuando el interesado no puede obtener tal certificado. El interesado debe indicar en cada certificado o en cada copia de los contratos, los bienes, obras y servicios a los cuales corresponde la experiencia que pretende acreditar, identificándolos con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel.* ***Si la constitución del interesado es menor a tres (3) años, puede acreditar la experiencia de sus accionistas, socios o constituyentes****"* (se resalta).

5) La parte actora aduce, con base en un concepto emitido por la Superintendencia de Sociedades, que la única experiencia que podía registrar la sociedad Construcciones e Inversiones RDV SA era la de sus socios que fueran personas naturales, pues, el artículo 9 del Decreto 92 de 1998 no permitía que se reportara o consignara la experiencia de las personas jurídicas accionistas.

En efecto, el 17 de mayo de 2004 la Superintendencia de Sociedades profirió el concepto no. 220-21980 en el cual sostuvo lo siguiente[7]:

> *"2. La Experiencia (E) se determinará para las personas jurídicas por el tiempo durante el cual han ejercido su actividad constructora, y para las personas naturales profesionales se determinará por el tiempo que hayan desarrollado la profesión en el área de la construcción a partir de la fecha de grado.*
>
> ***Las personas jurídicas que acrediten una existencia inferior a 24 meses determinarán la experiencia por los promedios aritméticos del tiempo en que hayan ejercido la profesión cada uno de sus socios**. La experiencia deberá estar relacionada estrictamente con la actividad constructora y acorde con su objeto social.*
>
> *El primer inciso del numeral 2 del artículo 9º ibidem, hace una clara diferenciación entre la forma como las personas jurídicas y las personas naturales deben acreditar la Experiencia (E) en armonía con la naturaleza jurídica de cada una de ellas. En efecto, a la persona jurídica que es una ficción del legislador le corresponde el ejercicio o desarrollo de su objeto social, que es donde radica el legislador su capacidad jurídica, tal como lo consagra el artículo 99 ibidem a cuyo efecto establece que: 'La capacidad de la sociedad se circunscribirá al desarrollo de la empresa o actividad prevista en su objeto'.*
>
> *A su turno, la capacidad de la persona natural, radicada por la ley en la edad, sin perjuicio de la incapacidad sobreviniente originada en la enfermedad, no es el aspecto donde se detiene el legislador, si no en el ejercicio de la profesión en el área de la construcción 'a partir de la fecha de grado' , circunstancia o logro este último, que sólo es predicable de la persona natural y que no deja lugar a dudas sobre las características del requisito en uno y otro caso.*
>
> *A continuación, **el inciso segundo del numeral 2 del artículo 9º ibidem, hace una excepción que tiene que ver con las personas jurídicas que acrediten una existencia inferior a 24 meses, respecto de las cuales dice, se tendrá en cuenta 'los promedios aritméticos del tiempo en que hayan ejercido la profesión cada uno de sus socios'**.*
>
> ***Ejercicio dice el Diccionario Jurídico, es la práctica, desempeño de profesión, oficio o arte; y, profesión, el ejercicio de una carrera,***

---

[7] Concepto consultado directamente de la página electrónica de la Superintendencia de Sociedades el día 25 de marzo de 2026 en el siguiente enlace: https://www.supersociedades.gov.co/web/nuestra-entidad/conceptos-juridicos?keyword=220-21980&id=1256460

> ***oficio, ciencia o arte, cuya realización corresponde al ser humano, por lo tanto la referencia de la ley en este aparte es a los asociados personas naturales y de ninguna manera a las personas jurídicas quienes además, por su naturaleza están imposibilitadas para el ejercicio de una profesión, arte u oficio****, de ellas como dice el texto del artículo 99 del Código de Comercio se predica el desarrollo de su objeto o actividad social y que es justamente la circunstancia que estatuye el legislador para su calificación. Por su parte, el dicho mismo de la ley corrobora la anterior interpretación cuando al establecer la forma de determinar la experiencia para la persona natural, la finca en el ejercicio profesional a partir de la fecha de grado, numeral 2 del artículo 9º ibidem"* (negrillas adicionales).

Con apoyo en la hermenéutica contenida en el concepto transcrito, la parte actora controvierte la legalidad del acto administrativo de adjudicación contenido en la Resolución no. 644 del 21 de diciembre de 2005 del Departamento del Meta, por el hecho de haber aceptado y valorado la experiencia específica de la Unión Temporal Puentes del Meta con fundamento en la reportada por la sociedad Construcciones e Inversiones RDV SA, experiencia que, por tratarse de una sociedad con menos de dos (2) años de constitución fue registrada, a su vez, la de su accionista la sociedad Augusto Ruiz Corredor y Cia Ltda[8].

6) En esa perspectiva, la Sala comparte el criterio del tribunal de primera instancia y, por lo tanto, se aparta de la tesis que propone la sociedad recurrente sustentada en el concepto emitido por la Superintendencia de Sociedades; en efecto, decantado el panorama normativo, no cabe duda alguna de que el propósito del reglamento fue permitir que las personas jurídicas con menos de dos (2) años de constituidas se pudieran apalancar en la experiencia singular de cada uno de los socios cuya trayectoria y experiencia fuese acorde con la actividad comercial de la empresa.

---

[8] En la audiencia del 20 de diciembre de 2005 -en la cual se resolvieron las observaciones formuladas a las propuestas- la entidad contratante puntualizó lo siguiente en relación con la experiencia específica de la Unión Temporal Puentes del Meta: *"Por lo tanto la experiencia acreditada por AUGUSTO RUIZ CORREDOR & CIA LTDA en la nueva sociedad registrada en el RUP el día 10 de agosto de 2004 cuyo objeto tiene que ver con la rama de la construcción específicamente con obras de ingeniería civil y dicha experiencia acreditada es igual al objeto de la nueva construcción (construcción de obras civiles como ya se reseñó) y, además, clasificó y calificó en la Cámara de Comercio al momento de su inscripción, dicha experiencia deberá ser tenida en cuenta por cualquier entidad estatal en donde participe la firma RDV SA"* (fl. 89 índice 9 SAMAI, primera instancia – mayúsculas del original).

En otros términos, no es factible admitir o acoger la opinión esbozada por la Superintendencia de Sociedades y por la parte recurrente por las siguientes razones:

a) El numeral 2 del artículo 9 del Decreto 92 de 1998 no se puede aplicar de manera desarticulada y descontextualizada, en tanto que el artículo 3 del mismo reglamento determinaba, expresa e inequívocamente, que para las personas jurídicas con menos de dos (2) años de constituidas la clasificación se ajustará a su objeto social y apoyándose en la experiencia singular de los socios.

b) Si la norma no distinguía el tipo de socios mal haría el intérprete en introducir un criterio interpretativo que, por lo demás, impide que las nuevas sociedades se valgan de la experiencia que le pueden reportar e inscribir sus accionistas en el RUP.

c) Se introduce un trato desigual para situaciones idénticas, por cuanto no existe un "*tertium comparationis"* que justifique la distinción que se pretende introducir para las personas jurídicas accionistas de las empresas con menos de dos (2) años de constituidas.

f) El inciso final del artículo 25 del Decreto-ley 01 de 1984 (CCA) consagraba que las respuestas provenientes de consultas escritas o verbales no comprometían la responsabilidad de la entidad ni eran de obligatorio cumplimiento o ejecución; el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) establece un precepto similar, al determinar que, salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

El referido concepto no. 220-21980 fue proferido por la Superintendencia de Sociedades el 17 de mayo de 2004, con fundamento en el citado artículo 25 del CCA, pues, se emitió como respuesta a una petición elevada por un ciudadano en la cual pidió que esa entidad valorara el contenido y alcance del inciso segundo del numeral 2 del artículo 9 del Decreto 92 de 1998.

Por consiguiente, ese concepto constituye una opinión general y abstracta que no es de obligatorio cumplimiento y, por ende, no tenía fuerza vinculante para definir la calificación y evaluación de las propuestas en el procedimiento de selección

contractual materia de análisis y, menos aún en este específico proceso jurisdiccional de controversias contractuales.

7) Así las cosas, el segundo reproche alegado en el recurso de apelación consistente en la fuerza vinculante del concepto proferido por la Superintendencia de Sociedades tampoco tiene vocación de prosperar y, por lo tanto, se decidirá de manera desfavorable.

### 2.3 El cuestionamiento de haberse incurrido en una conducta de exceso ritual manifiesto

Finalmente, la sociedad demandante sostiene que el tribunal de primer grado incurrió en un exceso ritual manifiesto por el hecho de haber declarado el desistimiento de la prueba técnica (experticia) solicitada[9]; afirma que el *a quo* incurrió en una omisión por el hecho de no haber advertido que la falta de consignación de los gastos necesarios para la práctica de la prueba -o hacerlo de manera errada o equivocada- conllevaba o acarreaba el desistimiento del medio de convicción pedido en su momento por la parte actora del proceso.

Este otro argumento de la impugnación tampoco tiene fundamento o sustento jurídico, pues, la consignación de los gastos de la experticia era una carga procesal[10] que debía asumir la parte demandante dentro de términos preclusivos y a través de los cauces indicados por el tribunal de primera instancia, so pena de que operara el desistimiento sobre el elemento de prueba, pues, el artículo 230 del CGP[11] impone el deber de consignar los honorarios y gastos del dictamen, los cuales si no son sufragados conlleva a que se entienda desistido el medio de convicción solicitado, salvo que el juez ordene al perito rendir el dictamen si lo estima indispensable; no obstante, en este caso concreto el tribunal de primera

---

[9] *"El exceso ritual manifiesto ha sido entendido como la aplicación desproporcionada de una ritualidad o formalismo, que conlleva desconocer la verdad objetiva de los hechos puestos en consideración del juez o la administración"*. Corte Constitucional, sentencia T-154 de 2018, MP José Fernando Reyes Cuartas.

[10] *"Las cargas procesales solo surgen para las partes, nunca para el juez, y su no ejercicio acarrea consecuencias procesales desfavorables que pueden repercutir también desfavorablemente sobre los derechos sustanciales que en el proceso se ventilan"* DEVIS Echandía, Hernando "Teoría General del Proceso", Ed. Universidad, Buenos Aires, 2004, pág. 46.

[11] El inciso primero del artículo 230 de la Ley 1563 de 2012 (CGP) establece: *"***Dictamen decretado de oficio.** *Cuando el juez lo decrete de oficio, determinará el cuestionario que el perito debe absolver, fijará término para que rinda el dictamen y* ***le señalará provisionalmente los honorarios y gastos que deberán ser consignados a órdenes del juzgado dentro de los tres (3) días siguientes****. Si no se hiciere la consignación, el juez podrá ordenar al perito que rinda el dictamen si lo estima indispensable"* (resalta la Sala).

instancia declaró el desistimiento frente a la petición de pruebas y no consideró indispensable ni absolutamente necesaria la práctica de la experticia.

En suma, la decisión del *a quo* no deviene desproporcionada ni implica un formalismo extremo porque es el resultado de la aplicación de las normas procesales de orden público que imponen deberes procesales a las partes cuya desatención genera consecuencias desfavorables, pero que garantizan el principio de igualdad en el proceso (igualdad de armas, de recursos, de términos y de garantías) en aras del respeto irrestricto por las garantías del principio – derecho fundamental del debido proceso de las partes y sujetos procesales[12], sumado al hecho de que las normas de derecho procesal son de orden público y, por tanto, de obligatorio cumplimiento tanto para las partes como para el juez del proceso, como expresamente lo consagra el artículo 13 del Código General del Proceso.

**3. Conclusión**

La Sala confirmará la sentencia apelada que negó las suplicas de la demanda, toda vez que no se demostró la ilegalidad del acto de adjudicación contenido en la Resolución no. 644 del 21 de diciembre de 2005 del Departamento del Meta y, de manera consecuencial, tampoco se acreditó que el contrato de obra no. 2903 de 2005 cuyo objeto consistió en la *"Construcción del puente sobre el dío Humea en el municipio de Cabuyaro (Meta)"* adolezca de nulidad absoluta por lo que no es viable acceder a su invalidación.

**4. Condena en costas**

El artículo 55 de la Ley 446 de 1998 –que modificó el artículo 170 del CCA– determina que solo habrá lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado con temeridad o mala fe dentro del proceso. En este caso

---

[12] El artículo 13 de la Ley 1564 de 2012 (CGP) preceptúa: *"OBSERVANCIA DE NORMAS PROCESALES. Las normas procesales son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley. // Las estipulaciones de las partes que establezcan el agotamiento de requisitos de procedibilidad para acceder a cualquier operador de justicia no son de obligatoria observancia. El acceso a la justicia sin haberse agotado dichos requisitos convencionales, no constituirá incumplimiento del negocio jurídico en donde ellas se hubiesen establecido, ni impedirá al operador de justicia tramitar la correspondiente demanda"*.

concreto no habrá lugar a la imposición de costas y agencias en derecho toda vez que la parte vencida, esto es, la parte actora, no obró de esa forma.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, EN SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**F A L L A :**

**1º) Confírmase** la sentencia del 31 de octubre de 2024 proferida el Tribunal Administrativo del Meta.

**2º) Abstiénese** de condenar en costas**.**

**3º)** Ejecutoriada la presente sentencia, por la secretaría **devuélvase** el expediente al tribunal de origen para lo su cargo, previas las correspondientes constancias secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Firmado electrónicamente)
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**
**Magistrado**

(Firmado electrónicamente)
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**
**Magistrado**
**Presidente de la Sala**

(Firmado electrónicamente)
**DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA**
**Magistrado**

*Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022.*