



Radicado: 08001-23-31-000-2006-01927-01 (46114)

Demandante: A.B. Gerencia Integral de Obras y Cía.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B
Consejero ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Bogotá D. C., primero (1º) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicación: 08001-23-31-000-2006-01927-01 (46114)

Demandante: A.B. Gerencia Integral de Obras y Cía.

Demandado: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF

Naturaleza: Acción contractual

Tema: Se confirma la sentencia de primera instancia en la cual se deniegan las pretensiones de la demanda, porque las falencias formales de la propuesta no constituyen causal de rechazo si la entidad contratante pudo verificar la información sustancial que habilitaba al proponente y así llevar a cabo la comparación objetiva de las propuestas.

SENTENCIA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico el 10 de agosto de 2012, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

La sentencia apelada dispuso textualmente:

<<1º.- Deniéganse las suplicas de la demanda presentada por Gerencia Integral de Obras & CIA Ltda. contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

2º.- No se condena en costas.

3º.- Notifíquese al agente del Ministerio Público delegado ante este tribunal.

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 129 y 181 del Código Contencioso Administrativo.

I.- Antecedentes

A.- Posición de la parte demandante



Radicado: 08001-23-31-000-2006-01927-01 (46114)

Demandante: A.B. Gerencia Integral de Obras y Cía.

1.- El 4 de agosto de 2006, la sociedad A.B. Gerencia Integral de Obras & Cía. Ltda. (<<AB Gerencia Integral>>) presentó demanda en contra del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (<<ICBF>>) para que se declarara nulo el Contrato de Obra Pública No. 695 del 28 de diciembre de 2004, celebrado entre el ICBF y Condecar Ltda. (el <<Contrato>>). Formuló tal solicitud porque consideró que dicho contrato debió serle adjudicado y, en consecuencia, solicitó la reparación de los perjuicios sufridos por esta causa.

2.- En la demanda se formularon las siguientes pretensiones:

<< PRIMERA: Que es nulo el Contrato de Obra Pública Número 695 suscrito el 28 de Diciembre de 2004, por la Directora del ICBF y la firma Condecar Ltda.

<<SEGUNDA: Que como consecuencia de la anterior declaración se restablezca el Derecho a la firma AB Gerencia Integral de Obras & CIA. Ltda. quien fue evaluada y calificada satisfactoriamente para que se le adjudicara el contrato de las obras de ampliación y remodelación del Centro Zonal del ICBF el Recreo ubicado en la calle 68 No. 38B esquina de Barranquilla.

TERCERA: Subsidiariamente solicito, que consecuencial a la condena de la nulidad declarada y el Restablecimiento del Derecho, indemnice los perjuicios que le hayan causado a mi mandante por no haberse adjudicado el contrato a saber:

CUARTA: Que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada, de acuerdo al art. 207 num. 4º C. C. A.>>

3.- Los demandantes fundaron sus pretensiones, principalmente, en las siguientes afirmaciones:

3.1.- La Seccional Atlántico del ICBF abrió la convocatoria No. 010 de 2004 para seleccionar al contratista que realizaría las <<obras de ampliación y remodelación del Centro Zonal del ICBF el Recreo ubicado en la calle 68 No. 38B esquina de Barranquilla>>. AB Gerencia Integral presentó su propuesta conforme con las exigencias de los términos de referencia publicados por el ICBF para dicha convocatoria (en adelante los <<Términos de Referencia>>).

3.2.- En la diligencia de cierre de la convocatoria del 2 de diciembre de 2004 se presentaron 7 propuestas. El 9 de diciembre de 2004 la entidad publicó la evaluación técnica de éstas (primera fase de evaluación), en la cual AB Gerencia Integral fue la única propuesta que calificó. Las demás propuestas no calificaron a la segunda fase <<por presentar certificaciones de obras incompletas e



incorrectas, por no diligenciarlas de acuerdo con el anexo tres de los términos>>. Sin embargo, el ICBF suspendió el proceso de evaluación pues solamente quedó una propuesta habilitada.

3.3.- La propuesta de Condecar Ltda. (en adelante <<Condecar>>) no cumplió con los requisitos relativos a la experiencia general y experiencia específica, pues las certificaciones que presentó <<no llenaron los requisitos como son duración de la obra, calidad del servicio, problemas y dificultades y el domicilio del proponente>>.

3.4.- Los días 12 y 13 de diciembre de 2004, dos de los proponentes presentaron observaciones al informe de evaluación, las cuales fueron estudiadas por un comité del ICBF que se llevó a cabo el 14 de diciembre de 2004. En esta reunión se concluyó que sí era posible obtener información de las certificaciones presentadas por Condecar, y que lo determinante no era diligenciar los anexos. Por dicho motivo, el ICBF decidió evaluar nuevamente la propuesta de Condecar a pesar de su omisión en el diligenciamiento del anexo No. 03 de los Términos de Referencia (en adelante el <<Anexo 3>>), de que dicho proponente no presentó oportunamente observaciones a la evaluación y no obstante estar en firme el <<acto administrativo>> en el que la evaluación había sido adoptada.

3.5.- Al realizar nuevamente la evaluación, el Contrato fue adjudicado a la sociedad Condecar mediante Resolución No. 1263 del 27 de diciembre de 2004, toda vez que su propuesta era la propuesta hábil que más se aproximaba por defecto al promedio aritmético.

4.- A juicio de la sociedad demandante, la Resolución 1263 de 2004 infringió las normas en que debía fundarse (los Términos de Referencia, la Ley 80 de 1993 y el Decreto 2170 de 2002), contrariando los principios de selección objetiva y de legalidad.

B.- Posición de la Parte Demandada

5.- El ICBF contestó la demanda y solicitó que las pretensiones de la sociedad demandante fueran desestimadas y declaradas improcedentes. En términos generales, señaló que respetó las normas aplicables, que en el proceso de selección no existieron irregularidades y que no se originó perjuicio alguno porque la actuación administrativa cuestionada observó las normas previamente establecidas.

6.- Frente a los hechos que adujo la sociedad demandante, precisó que el proyecto de Términos de Referencia fue publicado entre el 19 y 24 de noviembre de 2004 y los términos definitivos entre el 26 y 29 de noviembre de 2004, y que mediante avisos publicados en la página web, se modificó el cronograma y se fijó el 16 de diciembre de 2004 para el traslado de la evaluación, con el propósito de que los oferentes presentaran sus observaciones frente a la evaluación técnica



realizada. Por ende, las observaciones de los proponentes Condecar y Wilder Quesada, de acuerdo con las modificaciones que se le hicieron al cronograma, no fueron extemporáneas, pues ellas se referían a la evaluación de sus propuestas y no a los Términos de Referencia.

7.- Anotó que las observaciones presentadas por Condecar y Wilder Quesada se centraron en el *<<contenido del anexo No.3 y no en el formato que debía diligenciarse la información solicitada>>*. Reiteró los argumentos expuestos durante el proceso de selección para reconsiderar la decisión de descalificar a dichos proponentes y, en su lugar, habilitarlos. Señaló que conforme con las normas aplicables, la información contenida en los documentos aportados por Condecar le permitía llevar a cabo la evaluación de la propuesta en los aspectos relacionados con su experiencia general y específica, aunque el proponente no hubiera diligenciado un formato *<<que sirve para facilitar las verificaciones>>*.

8.- En particular, indicó que las certificaciones aportadas por Condecar acreditaban la experiencia general y específica requerida, observando que el contenido de éstas cumplía con lo exigido (duración de la obra, calidad del servicio, domicilio del proponente). Además, señaló que la propuesta ganadora no fue corregida, pues la evaluación se realizó sobre la propuesta inicialmente presentada, de modo que era equivocado afirmar que, por el hecho de que Condecar hubiera conocido la propuesta de AB Gerencia Integral, obtuvo alguna ventaja o favorecimiento.

C.- La Sentencia recurrida

9.- Mediante sentencia del 10 de agosto de 2012 el tribunal denegó las pretensiones bajo la premisa general de no haberse violado el principio de selección objetiva por parte del ICBF.

10.- El tribunal analizó los Términos de Referencia del proceso de selección y a continuación estudió el desarrollo de éste, teniendo por acreditado que el ICBF llevó a cabo la diligencia de cierre de convocatoria el 2 de diciembre de 2004, realizó la evaluación técnica de las propuestas el 9 de diciembre de 2004, en la cual calificó únicamente la propuesta de la demandante, y ese mismo día el ICBF publicó un aviso en la que se aplazaba la fecha de traslado de la evaluación a los proponentes para sus observaciones, hasta el 14 de diciembre de 2004.

11.- Así mismo, encontró que se había demostrado que la firma Condecar presentó observaciones el 13 de diciembre de 2004, y que el 14 de diciembre de 2004, conforme a las observaciones presentadas, el ICBF determinó evaluar las propuestas de Condecar, Wilder Quesada y Jorge Zapata, ampliando también los plazos para la evaluación técnica. En la evaluación de los requisitos técnicos y económicos que se realizó el 19 de diciembre de 2004, el ICBF determinó que Condecar y AB Gerencia Integral eran las únicas que cumplían con todos los



requisitos. En la evaluación económica, Condecar presentó la propuesta que más se aproximó por defecto al promedio aritmético. Los anteriores hallazgos llevaron al tribunal a determinar que *<<no se observa irregularidad alguna en el proceso de adjudicación ni desviación por parte del ICBF>>*.

12.- El tribunal también verificó los requisitos exigidos por los Términos de Referencia sobre experiencia general y experiencia específica de los proponentes. Encontró que la propuesta de Condecar no había sido inicialmente evaluada por presentar certificaciones *<<incompletas e incorrectas>>*, toda vez que no las diligenció de acuerdo con el Anexo 3. Pero el tribunal valoró dichas certificaciones y las observaciones presentadas por Condecar y compartió la posición asumida por el ICBF en cuanto a que *<<la omisión de diligenciar la certificación de acuerdo al anexo No. 3, no impide que de los documentos aportados por Condecar Ltda. se obtenga información señalada en el Anexo No. 3...>>*. Por esa razón, estimó que la propuesta de Condecar podía evaluarse nuevamente, sobre la base del principio de economía bajo el cual el derecho sustancial prevalece sobre la forma, toda vez que lo *<<relevante era que se acreditara la experiencia, requisito que satisfizo Condecar Ltda. con la aportación de los documentos relacionados anteriormente>>*.

D. Recurso de apelación de la sociedad demandante

13.- La parte actora presentó recurso de apelación contra la sentencia del tribunal con el propósito de que se revocara y, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda.

14.- Retomó sus afirmaciones sobre la calificación de la propuesta de AB Gerencia Integral que hiciera el evaluador técnico del ICBF, la suspensión del proceso de evaluación, el incumplimiento de la propuesta de Condecar sobre la certificación de obras similares que llevó a que no fuera calificada, la reunión del 12 de diciembre de 2004 de los funcionarios encargados de la calificación de la propuesta y la admisión de las observaciones de Condecar *<<para no violar el debido proceso>>*.

15.- Recalcó que con el escrito del **13 de diciembre de 2004** Condecar *tampoco* cumplió con la certificación de obras similares, en cuanto las certificaciones presentadas *<<no llenan los requisitos exigidos como son duración de la obra, calidad del servicio, problemas y dificultades y el domicilio del proponente...>>*. Destacó que AB Gerencia Integral, por el contrario, *<<dio cumplimiento estricto a lo solicitado en la convocatoria>>*.

16.- Reprochó al tribunal por haber considerado que la omisión en el diligenciamiento de la información de acuerdo al Anexo 3 no era relevante, punto en el que señaló: *<<se está acreditando la experiencia de la firma, experiencia está mal certificada, que no ha acreditado CONDECAR Ltda., porque dicha*



certificación fue hecha de obra de oficina abierta en conjunto y no se discriminó cual era el valor que le corresponde a cada caso., estos vicios de forma como aparentemente se determinan pues la firma CONDECAR LTDA., no acredita (sic) la certificación exigida para dicha contratación>>.

E.- El trámite de segunda instancia

17.- El recurso de apelación de la parte demandante fue admitido mediante providencia del **15 de febrero de 2013**.

18.- La parte demandada presentó sus alegatos de conclusión mediante escrito radicado el **3 de abril de 2013**. En la oportunidad para alegar de conclusión dentro del trámite de segunda instancia, la parte demandante guardó silencio.

19.- Por su parte, en escrito radicado el **17 de abril de 2013**, la Procuraduría Quinta Delegada ante el Consejo de Estado emitió concepto en el cual advirtió que el recurso de apelación *<<no cuestiona el primero de los cargos formulados en la demanda, relativo a la extemporaneidad de la reclamación presentada por la firma contratista 'Condecar Ltda', por lo que no debe ser objeto de pronunciamiento>>*.

20.- Sobre el cargo relacionado con la desviación de poder, en cuanto el ICBF habría validado la experiencia general y específica de Condecar *<<sin las formalidades descritas en el pliego de condiciones o términos de referencia>>*, el Ministerio Público señaló que la información aportada por Condecar era suficiente y no requería diligenciar el formato del Anexo 3, pues estimó que aquella estaba contenida en la que se solicitaba mediante dicho anexo. Concluyó diciendo que el ICBF, en ejercicio de su discrecionalidad, había hecho prevalecer lo sustancial sobre lo formal *<<en desarrollo del principio de economía>>*.

II.- Consideraciones

21.- El proponente vencido que obra como demandante pretende la anulación del contrato basado en que este fue indebidamente adjudicado, y en ejercicio de la facultad establecida en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo que permitía impugnar el acto de adjudicación dentro de los 30 días siguientes a su expedición o demandar la nulidad del contrato por haber sido adjudicado indebidamente, actuó dentro del término previsto para la acción contractual. En efecto la demanda se presentó el 4 de agosto de 2006, esto es, dentro de los 2 años siguientes al perfeccionamiento del Contrato (28 de diciembre de 2004).

22.- Aunque se estima viable y oportuno el ejercicio de dicha acción, toda vez que el adjudicatario vencido (demandante) fundó la nulidad del contrato en la nulidad del acto de adjudicación, la Sala confirmará el rechazo de las pretensiones de la demanda porque, tal y como lo señaló el tribunal en el fallo de primera instancia y



lo precisó el Ministerio Público, se encuentra probado que el Contrato fue adjudicado sin violar las normas legales ni las reglas de los Términos de Referencia, pues los documentos allegados con la propuesta permitían verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos. A partir de lo anterior, no resultaba procedente rechazar la propuesta fundándose simplemente en la omisión en el diligenciamiento de uno de los anexos de la misma.

23.- En efecto, se acreditó que la falencia únicamente formal relacionada con el Anexo 3 no estaba contemplada como causal de eliminación de las propuestas, al tiempo que Condecar aportó información sustancial con la cual el ICBF podía llevar a cabo la comparación y evaluación.

24.- De conformidad con lo anterior, el estudio del cargo formulado por la demandante en su recurso de apelación seguirá el siguiente **plan de exposición**: (i) retomará los antecedentes relevantes del proceso de selección que antecedió la adjudicación del Contrato a Condecar; (ii) a partir de las pruebas obrantes en el expediente, mostrará que Condecar acreditó su experiencia general y específica mediante la información suministrada, de manera que el ICBF podía proceder a evaluar su propuesta de acuerdo con los Términos de Referencia y adjudicarle el Contrato.

A.- Antecedentes relevantes del proceso de selección de Condecar

25.- Según consta en el expediente, el ICBF abrió el proceso de convocatoria No. 010/04 y **entre el 26 y 29 de noviembre de 2004** publicó los términos de referencia definitivos para <<las obras de remodelación y ampliación del centro zonal del ICBF el recreo, ubicado en la calle 68 No. 38b esquina de Barranquilla>>.

26.- Los Términos de Referencia establecían en su numeral 2.4.7 que <<[l]os **requisitos de contenido de la propuesta** deben cumplirse en su totalidad, y son **de obligatorio cumplimiento**. La omisión de uno cualquiera de ellos será causal de rechazo de la propuesta>> (folio 229) (resaltado fuera del texto). Así mismo, el numeral 2.5 identificaba los requisitos técnicos y económicos mínimos que debían cumplir los proponentes y, dentro de ellos, el numeral 2.5.5 detallaba la documentación que debía presentarse para efectos de demostrar la experiencia general y específica, así:

<<**Experiencia general:** Presentar certificaciones de contratos realizados de obra, durante los últimos tres (3) años cuya sumatoria de valor ejecutado sea superior a dos (2) veces el Presupuesto oficial anunciado.

Experiencia Específica: Adjuntar un máximo de cuatro certificaciones de contratos de obras similares: Adecuación o Remodelación de edificaciones o Reparaciones locativas de inmuebles en funcionamiento, con una



antigüedad no mayor a tres (3) años y que sumen como mínimo una y media (1.5) veces el valor del Presupuesto Oficial (anexo No. 3).

Es obligatorio certificación de obras de Suministro e Instalación de Puestos de Trabajo y Divisiones Modulares acompañadas de las de Cableado Estructurado con valor igual o mayor al valor del Capítulo de Sistema de Cableado Estructurado para Voz y Datos de su propuesta.>>

27.- Conforme con el numeral 2.5.5. de los Términos de Referencia, el requisito técnico mínimo asociado a la experiencia general atendía a criterios puntuales relacionados con el tipo de contrato realizado (contrato de obra), la fecha de ejecución del contrato y a su valor. La experiencia específica, por su parte, requería *máximo* cuatro certificaciones de contratos *similares* a aquel que se estaba contratando. El parámetro de similitud que se buscaba verificar y evaluar para la experiencia específica lo definían los propios Términos de Referencia. En efecto, el proponente debía certificar la ejecución de contratos para la adecuación o remodelación de edificaciones, o reparaciones locativas de inmuebles en funcionamiento. Adicionalmente, frente a la experiencia específica, se exigía demostrar —como ocurría con la experiencia general— tanto la fecha en que se ejecutaron los contratos, como su valor. Por último, el inciso final del numeral 2.5.5. de los Términos de Referencia establecía una obligación adicional para los proponentes, según la cual debían certificar haber realizado <<*obras de Suministro e Instalación de Puestos de Trabajo y Divisiones Medulares acompañadas de las de Cableado Estructurado*>> (folio 230). Para acreditar lo anterior, los proponentes debían demostrar que el valor de las obras de instalación de puestos de trabajo y cableado estructurado realizadas superaban el monto propuesto para ese ítem puntualmente.

28.- Además, los Términos de Referencia determinaban taxativamente las causales de eliminación de las propuestas en su numeral 2.14 (Folio 236). Dentro de estas causales no estaba contemplado el hecho de que los proponentes presentaran documentos con defectos u omisiones de forma. La disposición en mención señalaba:

<<2.14.1 Habrá lugar a eliminación de propuestas en los siguientes casos:

2.14.2 Cuando se presenten dos o más propuestas por un mismo oferente.

2.14.3 Cuando el proponente se encuentre incurso en alguno de los causales de inhabilidad o incompatibilidad establecidas en la Ley 80 de 1993, Art. 8º, así como en las demás disposiciones legales vigentes.

2.14.4 Cuando no presente alguno de los documentos solicitados en los numerales 2.5 y 2.6.

2.14.5 Cuando el valor total de la propuesta se encuentre por encima del presupuesto oficial a más de (10%) por debajo del mismo.



2.14.6 Cuando los documentos necesarios para la comparación de las propuestas presenten enmendaduras o correcciones que no aparezcan debidamente autorizadas o salvadas con la firma del proponente o la de quien suscribe el documento.

2.14.7 Cuando la unión temporal o el consorcio no cumpla con los requisitos documentales y de presentación establecidos en los requisitos de contenido jurídico.

2.14.8 Cuando sea modificado alguno de los aspectos contenidos en el ítem 2.5.2.>>

29.- Los Términos de Referencia incluyeron dentro de sus anexos el relativo al <<Certificado de Contratos Similares>> (Anexo 3). Este anexo corresponde a un formato cuyo propósito era incluir en los espacios dejados en blanco, el suministro de cierta información sobre los contratos respectivos. La información que se entregaría con dicho formato tenía que ver (i) con la persona que expedía la certificación (razón social, persona que suscribe y cargo que desempeña, dirección, ciudad y teléfono); (ii) con el contrato objeto de certificación (número de contrato, objeto, fecha de inicio y terminación, duración, valor) y, (iii) con el desempeño del contratista (evaluación del cumplimiento y la calidad del servicio con un signo en la casilla correspondiente a los valores predefinidos, más un espacio en blanco para relacionar los problemas y dificultades en el desarrollo del servicio).

30.- El diligenciamiento del formato anexo sobre experiencia del proponente no era un requisito expresamente establecido en los Términos de Referencia. En cambio, bajo el numeral 2.9.1 de los Términos de Referencia, los proponentes sí tenían la obligación de *diligenciar* la casilla <<valor total>> (<<...se verificará que haya diligenciado la casilla de 'valor total'>>, folio 234), comoquiera que ello serviría a la entidad para definir rangos de ingreso a la evaluación económica.

31.- Junto con su propuesta, Condecar aportó información sobre (i) los contratos de obras No. SOP-C-161 de 2001 y SOP-C-164 de 2001, para el mejoramiento de la vía cruce 90 Santa Rosa de Lima – Villanueva en los sectores Pital Villanueva y Cruce 90 (Cordialidad) – Santa Rosa, por valor de \$170.565.805,20 y \$171.496.934,70, respectivamente (Folio 516); (ii) los contratos FNC No. 020 y 022 de 2001, para el mejoramiento del acueducto regional de Santa Rosa – Villanueva – San Estanislao, por valor de \$550.000.000 y \$350.000.000, respectivamente (folios 521 a 537); (iii) los contratos celebrados con la sociedad Astemaco Ltda. para la <<remodelación, reparaciones de oficina y bodega de sus sedes y puntos de venta>>, así como para el suministro e instalación de <<puestos de trabajo y divisiones modulares, como también cableado estructurado para voz y datos, de las oficinas, bodega y puntos de venta>>, por valor de \$350.700.000 y \$67.500.000 (folios 538 y 539), respectivamente.



32.- Según se desprende de las pruebas obrantes en el expediente, Condecar sí presentó documentos de los cuales podía extraerse la información solicitada bajo el numeral 2.5 de los Términos de Referencia. Esta Sala advierte, sin embargo, que las certificaciones no cumplían con la forma del Anexo 3 y, en el caso de los contratos para el mejoramiento del acueducto regional, ni siquiera eran certificaciones sino más bien los documentos contractuales correspondientes. Con todo, ninguna de esas dos circunstancias corresponde a una causal de eliminación de las establecidas en el numeral 2.14. En efecto, las omisiones de Condecar no correspondieron a los supuestos de hecho de no haber presentado documentos, ni a haber presentado documentos con enmendaduras o correcciones no autorizadas por quien suscribe las certificaciones (numeral 2.14.6).

33.- La primera evaluación del cumplimiento de los requisitos de las propuestas, efectuada por el arquitecto evaluador del aspecto técnico económico, dio como resultado que AB Gerencia Integral era el único proponente que cumplía con la certificación de obras similares. En particular, sobre la propuesta de Condecar, el evaluador consignó en el formato de evaluación de las propuestas (folio 293) lo siguiente:

*<<Propuesta #5: Valor real después de revisión aritmética \$219.006.688.00
(No cumple Técnicamente)*

Presenta Certificaciones de Obra incompletas e incorrectas por no diligenciarlas de acuerdo al anexo No. 3 de los Términos.

No califica para la siguiente fase de evaluación>>.

34.- Dicha evaluación fue objeto de observaciones, entre otros, por parte de Condecar (folio 49 y siguientes). Con ocasión de las observaciones recibidas, funcionarios del ICBF se reunieron el **14 de diciembre de 2004** y concluyeron que *<<el no diligenciamiento de informaciones en formatos sugeridos por la Entidad, no son presupuestos suficientes para no considerar una oferta>>* (folio 68). Por esta razón, señaló que podía evaluar la experiencia general y específica de algunos proponentes descalificados a partir de la información esencial contenida en la información recibida por parte de ellos, de modo que reconsideraba su decisión y entraba a evaluar las propuestas rechazadas por ese motivo.

35.- El **16 de diciembre de 2004**, el ICBF evaluó nuevamente las propuestas de Jorge Zapata, Condecar y Wilder Quesada respecto del requisito de experiencia general y específica, concluyendo que solamente Condecar cumplía con ambos requisitos. Allí mismo se integró la propuesta de Condecar y, como resultado de la evaluación económica, fue esa la propuesta hábil que más se aproximó al promedio aritmético, resultando entonces adjudicataria del Contrato (Folio 73).

B.- La certificación de la experiencia por parte de Condecar



36.- Los proponentes debían demostrar su idoneidad con fundamento en su propia experiencia en la ejecución de contratos de obra y, específicamente, en el desarrollo de obras de adecuación, remodelación o reparaciones locativas, en las que se hubieran suministrado e instalado puestos de trabajo, divisiones modulares, y cableado estructurado. La experiencia general y específica era un requisito técnico que habilitaba al proponente si se demostraba sustancialmente el cumplimiento de los criterios establecidos en los Términos de Referencia para ese aspecto en particular.

37.- De la documentación presentada por Condecar en esta materia, el ICBF podía saber que dicha sociedad tenía experiencia general en el desarrollo de contratos de obra. Al respecto, Condecar acreditó que durante los últimos 3 años había realizado contratos de obra para el mejoramiento de infraestructura vial (folios 516 y siguientes), por un valor total de \$900.000.000, superior al doble del presupuesto oficial anunciado por el ICBF (\$229.977.682). Con ello se advierte que Condecar cumplió con el requisito técnico de experiencia general.

38.- Así mismo, con los contratos que Condecar celebró con la sociedad Astemaco Ltda. en el año 2003 (folios 538 y 539), cuya sumatoria equivalía a \$418.200.000, se certificaba la experiencia específica en obras similares, es decir, en la remodelación y reparaciones locativas de edificaciones en funcionamiento, con contratos ejecutados en los últimos 3 años, por un valor superior a una y media veces el presupuesto oficial (\$344.966.523).

39.- Finalmente, sobre la certificación obligatoria de obras de suministro e instalación de puestos de trabajo y divisiones modulares, y cableado estructurado, Condecar cumplió con acreditar experiencia en el desarrollo de estos ítems en específico, mediante el contrato celebrado con la sociedad Astemaco Ltda. por \$67.500.000 (folio 539), valor que era *<<igual o mayor al valor del Capítulo de Sistema de Cableado Estructurado para Voz y Datos de su propuesta>>*, esto es, \$36.250.000 (folio 226).

40.- De allí que resultaba superfluo exigir que se llenaran unos requisitos de forma del Anexo 3, toda vez que las falencias en la *certificación* no conducían necesariamente a la conclusión de que Condecar no cumplía con el requisito técnico de experiencia general y específica.

41.- Aunque la propuesta hubiera estado estructurada en un orden distinto al sugerido por la entidad contratante en cuanto habría omitido diligenciar el Anexo 3, tal circunstancia no impedía su evaluación ni afectaba la selección objetiva de la propuesta, bajo el entendido de que la información fue entregada de manera oportuna y completa en su *contenido*, lo cual es coherente con las exigencias expresas de los Términos de Referencia.



Radicado: 08001-23-31-000-2006-01927-01 (46114)
Demandante: A.B. Gerencia Integral de Obras y Cía.

42.- Aquí no resultaba procedente declarar causal alguna de eliminación de las propuestas, pues no ocurrió ninguno de los supuestos de hecho contemplados por los Términos de Referencia. Condecar suministró la información que le resultaba esencial para determinar su idoneidad y para comparar su experiencia en la remodelación y ampliación de edificaciones con la de las demás propuestas hábiles.

43.- La recurrente afirma que, una vez el ICBF decidió admitir la propuesta de Condecar con fundamento en sus observaciones a la evaluación de la fase inicial, en esta nueva oportunidad la propuesta <<*tampoco*>> cumplía con la certificación de obras similares. Sin embargo, esta Sala advierte que la información de Condecar que el ICBF terminó evaluando, no fue distinta a aquella inicialmente presentada.

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

III.- RESUELVE

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia del 10 de agosto de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Una vez ejecutoriada esta providencia, devuélvase expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

ALBERTO MONTAÑA PLATA

RAMIRO PAZOS GUERRERO