



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Juzgado Catorce Administrativa Oral del Circuito de Tunja
Correo institucional: j14admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co

Tunja, 14 JUN 2018

ACCIONANTE: EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.
ACCIONADO: MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA
RADICACIÓN: 150013331701-2012-00006-00
ACCIÓN: CONTRACTUAL

Procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia, dentro de la acción contractual promovida por EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A, RL REINALDO AUGUSTO JIMENEZ RINCON contra MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA, al tenor de lo dispuesto en el Artículo 170 del C.C.A.

I. ANTECEDENTES

I. LA DEMANDA

El señor REINALDO AUGUSTO JIMENEZ RINCON en calidad de representante legal de EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A., por intermedio de apoderado judicial, acudió a esta jurisdicción a fin de instaurar acción Contractual, en contra del MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA.

Verificado el libelo demandatorio, se encuentra que se plantean las siguientes:

1.1 DECLARACIONES Y CONDENAS (fl. 5)

PRIMERA. Declarar la nulidad de la Resolución N° 110.08.01.631 del 04 de octubre de 2011, expedida por el Alcalde Municipal de Ventaquemada, por la cual se adjudicó la licitación pública N° 003 de 2011, así como los actos previos de calificación y evaluación de propuestas.

SEGUNDA. Que a título de restablecimiento del derecho se indemnice a EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A., comprendiendo todo y cada uno de los daños presentes y futuros que le causó el Municipio de Ventaquemada, en razón de la adjudicación irregular de la licitación pública N° 003 de 2011, atendiendo al principio de indemnización integral, previsto en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

TERCERA. Que, a manera de restablecimiento, el Municipio de Ventaquemada ofrezca disculpas públicas a EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. por haberlo descalificado y excluido de manera contraria a derecho del proceso licitatorio N° 003 de 2011 para la adjudicación de rutas y frecuencias en el servicio de transporte público colectivo municipal.

CUARTA. Que se condene en costas a la entidad demandada, según lo previsto en el art. 171 del C.C.A.

En atención a que a través de auto datado del 17 de abril de 2015 (fls. 50 - 54) se advirtió que con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se pretendía atacar la legalidad de un acto administrativo proferido dentro de un proceso contractual que culminó con la adjudicación de una licitación pública a favor de un tercero desconociendo presuntamente normas, en detrimento a intereses particulares y, además se reclama una indemnización. Así en el auto se precisó que si bien contra el acto demandado al ser separable y previo a la celebración del contrato, la acción a impetrar



era la de nulidad y restablecimiento del derecho dentro de los 30 días siguientes a su comunicación; no obstante, como al día siguiente de la adjudicación, se firmó el contrato de prestación de servicios de transporte N° 110.05.03.084 entre el Municipio de Ventaquemada y la Cooperativa Integral de Transporte de Ventaquemada, la acción a impetrar era la contractual buscando particularmente la declaratoria de nulidad absoluta del contrato con base en la ilegalidad del acto de adjudicación y **la consecuente reparación del daño causado si se interponía dentro de los 30 días siguientes a ese acto, y superado este plazo, tan sólo el estudio de su validez**, razón por la cual se inadmitió para su adecuación y en su subsanación se indicó que las pretensiones son:

PRIMERA. Que se declare la nulidad del contrato de prestación de servicios de transporte celebrado entre la Cooperativa Integral de Transporte de Ventaquemada y el Municipio de Ventaquemada, como resultado de la licitación pública N° 03 de 2011, en razón a los vicios de nulidad que concurren en la Resolución N° 110.08.01.631 del 04 de octubre de 2011 expedida por el Alcalde Municipal de Ventaquemada, por la cual se adjudicó la mencionada licitación, así como los actos previos de calificación y evaluación de propuestas.

SEGUNDO. Que se indemnice a **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.**, comprendiendo cada uno de los daños presentes y futuros que le causó el Municipio de Ventaquemada en razón de la adjudicación irregular de la licitación pública N° 03 de 2011, atendiendo en el principio de indemnización integral previsto en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

TERCERA. Que se condene en costas a la entidad demandada.

1.2 FUNDAMENTOS FACTICOS (fs.3-4)

Se enunciaron en resumen los siguientes:

1. Mediante Resolución N° 542 del 02 de septiembre de 2011 del Alcalde Municipal de Ventaquemada, se abrió la licitación pública N° 03 de 2011 para la **ADJUDICACION DE RUTAS Y FRECUENCIAS EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE PUBLICO COLECTIVO MUNICIPAL** por el término de cinco años, según el cronograma y especificaciones definidas en dicho pliego.
2. El marco normativo al cual debía someterse la selección del contratista y la prestación del servicio de transporte objeto de la licitación pública era el Decreto Nacional N° 170 de 2001 *"Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros"*.
3. En el proceso de selección para la adjudicación de rutas y frecuencias en el servicio de transporte público colectivo municipal en dicha localidad, participaron dos proponentes: **LA COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA "COOPTRANSVEN"** y **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.**
4. El 03 de octubre de 2011, el Comité de Contratación de la Alcaldía de Ventaquemada llevó a cabo la evaluación final de las propuestas, excluyendo la presentada por **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.** con el argumento que no tenía sede en el Municipio, considerando que no satisfacía la exigencia de capacidad jurídica y, que no se acreditaba el patrimonio exigido en el pliego de condiciones, aun



cuando los requisitos formales y materiales exigidos en el proceso de selección fueron cumplidos por el accionante en los términos del proceso licitatorio y el Decreto 170 de 2001, entre ellos la capacidad y facultad para desarrollar la actividad objeto de la licitación y la duración de la persona jurídica por un periodo igual a la vigencia del plazo de los servicios autorizados y por un año más.

6. El 04 de octubre de 2011, el representante legal de **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.** presentó observaciones a la evaluación teniendo en cuenta que se había acreditado tener sede en el Municipio de Ventaquemada, consistente en un punto de despacho ubicado en la Cra. 3 N° 4 78, Parque Principal, según consta en oficio del 21 de septiembre de 2011 con radicado el 22 del mismo mes y año ante la Alcaldía Municipal y, en relación con el patrimonio se recordó que, conforme al pliego de condiciones, el exigido era de 300 S.M.L.M.V. a 31 de diciembre de 2010, suficientemente acreditado con los Estados Financieros aportados.

7. El mismo 04 de octubre de 2011, se dio contestación a las observaciones formuladas por **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.** ratificando la evaluación e indicando que conforme al certificado de existencia y representación legal, el domicilio era la ciudad de Tunja y que por ello no tenía sede en el Municipio de Ventaquemada. Con respecto al patrimonio, la evaluación también se ratificó con el argumento que **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.** se encontraba habilitado en dos modalidades de transporte: de pasajeros por carretera y especial, por lo que debía acreditar un equivalente a 600 millones, exigiéndole 300 S.M.L.M.V por cada uno de estos servicios.

8. El mismo 04 de octubre de 2011, mediante Resolución N° 110.08.01.631, el Alcalde Municipal de Ventaquemada, adjudicó a la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA** las rutas y frecuencia de servicio de transporte público colectivo municipal de que trataba la licitación pública N° 03 de 2011.

9. El 11 de octubre de 2011, el representante legal de **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.** radicó ante la Alcaldía Municipal de Ventaquemada una solicitud de revocatoria directa de la Resolución de adjudicación de la licitación pública N° 03 de 2011, reiterando las observaciones anteriores sobre los pliegos de condiciones en cuanto a la omisión de referencia al porcentaje de distribución de frecuencia de cada una de las rutas según los criterios técnicos definidos en los numerales 7, 8 y 9 del artículo 30 del Decreto 170 de 2001, insistiendo en las razones por las cuales la exclusión de la empresa era contraria a derecho y poniendo de presente que se incurrió en un error al confundir los requisitos para la adjudicación de rutas y frecuencias con los requisitos de habilitación y operación de las rutas, solicitud que no fue resuelta.

10. La exclusión del accionante del proceso licitatorio con el argumento que no tenía sede en el Municipio, es discriminatoria, injustificada y contraria a los principios de libre competencia, libre competencia, igualdad y selección objetiva. Por su parte la exigencia respecto al patrimonio porque prestaba varios tipos de servicios fue amañada ya que en los pliegos de condiciones sólo se exigía acreditar 300 no 600 S.M.L.M.V.

11. Al haber satisfecho todos los requisitos exigidos en el proceso licitatorio y los dispuestos en el Decreto N° 170 de 2001, **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.** tenía derecho a participar en la distribución porcentual de rutas y frecuencias en un 50%, según el resultado de aplicar la fórmula prevista en el



numeral 6 del artículo 30 de dicho Decreto, siendo ello omitido por la entidad demandada y privando al accionante de una legítima expectativa de ganancia, lo que le da derecho a una indemnización.

1.3 FUNDAMENTOS DE DERECHO Y CONCEPTO DE VIOLACION (fls. 5-14)

El apoderado de la parte actora considera que en el caso *sub examine*, la causal de nulidad irrogada tiene fundamento en la violación de normas superiores en que deberían fundarse los actos administrativos demandados y previstos en la Constitución, Ley 80 de 1993, sus disposiciones complementarias, Decreto N° 170 de 2001 y los principios de la función administrativa referidos a igualdad, moralidad, transparencia e imparcialidad, vulnerando los artículos 1, 12, 83, 84 y 209 de la Constitución Política, Parágrafo 2 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007 y los artículos 1, 26 y 30 del Decreto 170 de 2001.

Señala que en el pliego de condiciones se exigía que los participantes contaran con sede en el Municipio de Ventaquemada, lo que resulta violatorio de los principios de igualdad, libre competencia y libre competencia, habiendo sido tratado jurisprudencialmente el tema, llegando a determinarse que la exigencia de domicilio o residencia como criterio de evaluación y como requisito habilitante rompe en cualquier sentido la igualdad entre los participantes, destacando que en todo caso se acreditó tener punto de despacho en la localidad, considerándose por la demandada que por sede debía entenderse domicilio, pretextando la circunstancia para excluirlos del proceso de selección, afectando cualquier idea de transparencia y objetividad, desconociendo además que **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.** es una empresa nacional.

Alega en relación con la exigencia patrimonial, que en el pliego de condiciones se adujo que el proponente debía tener un capital pagado o patrimonio líquido igual o superior a 300 S.M.L.M.V. a 31 de diciembre de 2010, **para la modalidad de transporte colectivo de pasajeros por carretera**, que se debía acreditar con Estados Financieros certificados a la misma fecha, de modo que no se condicionaba a las modalidades de transporte en el sentido que por cada modalidad en la que se prestara el servicio debía demostrar dicha suma, teniendo además en cuenta que al existir diferentes modalidades de transporte terrestre de pasajeros: especial, de carretera, colectivo y mixto, cada una de ellas sometida a reglas especiales, en un proceso licitatorio no se puede exigir a un proponente acreditar un patrimonio acumulativo por cada modalidad, **mucho menos si ello no se especificó en el pliego de condiciones** y el patrimonio de la empresa es uno solo, permitiendo entrever abuso, desviación de poder y violación al principio de selección objetiva.

Destaca la abierta violación del artículo 84 superior comoquiera que la prestación del servicio público colectivo de pasajeros y la adjudicación de rutas son actividades regladas, por lo que las exigencias al respecto son las señaladas en las normas que lo regulan (Decreto N° 170 de 2001, Capítulo III), razón por la cual el Municipio de Ventaquemada no podía establecer requisitos o exigencias diferentes a los allí previstos ya que ello desborda el límite sustantivo del reglamento teniendo en cuenta que se debía dar aplicación a las categorías técnicas y jurídicas propias del transporte de pasajeros como son la adjudicación de rutas y las frecuencias, la habilitación de la empresa y la operación, que corresponden a etapas consecutivas en momentos y con requisitos diferentes, de modo que para la adjudicación de rutas no se podían exigir los requisitos que regulan la habilitación del servicio o la operación de los vehículos, ni ningún otro distinto a los señalados en el proceso de adjudicación,



teniendo en cuenta además que para la adjudicación de rutas se deben aplicar los porcentajes que expresamente señala el artículo 30.6 del Decreto N° 170 de 2001.

Ultima que **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.** cumplía los requisitos para participar en el proceso de selección y además de satisfacer los criterios de evaluación del Decreto N° 170 de 2001, previstos en el pliego de condiciones, de modo que le correspondía la asignación de parte de las rutas por distribución porcentual en un 50% teniendo en cuenta que sólo había dos proponentes.

2. TRAMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 31 de enero de 2011. (fl. 15); siendo inadmitida a través de auto de 17 de abril de 2013 (fls. 50 - 57) y admitida el 20 de noviembre de la misma anualidad (fls. 58-59), ordenando la correspondiente notificación a la entidad demandada MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA y a la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA "COOPTRANSVEN", como persona jurídica con interés directo en las resultas del proceso (fls. 60-61); se fijó en lista del 05 al 18 de septiembre de 2014 (fl. 101), oportunidad dentro de la cual la entidad demandada MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA contestó la acción (fls. 128-134), al igual que la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA "COOPTRANSVEN" (fls. 102-118). En providencia del 16 de diciembre de 2014 se abrió el proceso a pruebas (fls 138-139), finalmente, se corrió traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión mediante auto de fecha 31 de mayo de 2017 (fl. 714).

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1 MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA (fls. 128-134)

Dentro de la oportunidad concedida para el efecto, el apoderado de la entidad demandada, refiere que se opone a la prosperidad de la totalidad de las pretensiones en tanto no es procedente declarar la nulidad del contrato comoquiera que se ajusta a derecho y por ello tampoco hay lugar a indemnizar. En cuanto a los hechos señala que el 1, 3, 8, 16 y 17 son ciertos; parcialmente cierto es el 2, no son ciertos el 4, 5, 7, 12, 13 y 15; no le constan el 6, 9 y 10, el 11 y el 14 en su sentir no son hechos.

Formula como excepciones las previas que llamó *Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde, ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones, caducidad de la acción* y de fondo, las llamadas *Inexistencia de la obligación y genérica*.

3.2 COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA "COOPTRANSVEN" (fls. 102-118)

Señala el apoderado que se opone a las pretensiones planteadas, no pudiéndose declarar la nulidad absoluta del negocio jurídico ya que a más de observar los requisitos legales, no toda trasgresión a la norma genera la nulidad absoluta del contrato por vicios insaneables, encontrándose expresamente establecido en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993 los eventos que la generan. Agrega que el acto de adjudicación de la licitación pública N° 03 de 2011, se ciñó a los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad, sujetos al pliego de condiciones que puede interpretarse frente a situaciones no reguladas expresamente y la nulidad sólo puede aducirse demostrando que no contiene la escogencia de la mejor propuesta.

Enseña que el pliego de condiciones constituye una parte fundamental para la conformación del contrato estatal y comprende entre otras cosas las exigencias que los proponentes deben cumplir, optándose en el caso bajo examen por la mejor propuesta, celebrando el contrato con la firma que se sometió a las condiciones más favorables para el interés general. En cuanto a la solicitud de indemnización al no poderse sacar provecho de la propia culpa no procede, dado el incumplimiento de las exigencias establecidas en el pliego de condiciones.

Respecto a los hechos, indica que el 1, 2, 3, 4, 7, 8 y 17 son ciertos, no los son el 5, 6, 11, 12, 13, 14, 15 y 16, los enlistados como 9 y 10 a su parecer no son hechos. En igual medida se opone a los cargos de nulidad en el entendido que la entidad territorial no incurrió en irregularidades pues desde un inicio se exigió que el proponente tuviera representación en Colombia y sede en el Municipio de Ventaquemada, ya que se requería que la empresa atendiera las rutas señaladas en el pliego y en los horarios establecidos, cuestión que no acreditó EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. pues sólo acreditó tener un punto de despacho ruta intermunicipal y no municipal, esto traducía que contaba con un lugar físico pero su sede se encontraba en otro lugar.

Arguye que el demandante no planteó por escrito sus dudas ni tampoco acudió a la audiencia de aclaración de pliegos adelantada el 07 de septiembre de 2011, situación que también se deduce respecto al capital exigido atendiendo a que cuenta con dos modalidades de servicio debiendo acreditar el capital señalado para cada una de ellas, escenario que quedó plasmado en los informes de evaluación que se encuentran debidamente motivados, garantizando a su vez el derecho de contradicción, atendiendo además a la disposición que señala que las observaciones a los informes de evaluación deben ser resueltas en el acto de adjudicación, recordando que la interpretación del pliego debe ser integral y no fraccionado como lo pretende el demandante.

En punto a los criterios jurisprudenciales para que se declare la nulidad del acto de adjudicación, refiere que el actor debe demostrar que dicho acto es contrario al ordenamiento que rige la selección del contratista porque no contiene la escogencia de la mejor propuesta y que el demandante hizo la mejor desde el punto de vista público para la administración.

Propone como excepción la denominada *Inexistencia de nulidad del acto de adjudicación por indebido criterio de selección por motivación subjetiva*.

4. ALEGATOS DE CONCLUSION

4.1 PARTE DEMANDANTE (fls. 722-727)

El apoderado reitera los hechos y pretensiones inicialmente planteados. En relación con la contestación de la acción por parte de la entidad territorial destaca que el proceso de contratación no sólo debía observar las reglas del Decreto 170 de 2001 sino la normatividad que regula el proceso de contratación estatal, ratificando que el demandante no tenía sede en dicha localidad. En relación a lo aludido por la empresa COOTRANSVEN, en su sentir hay una confesión del apoderado al señalar que los argumentos por los que no se adjudicó el contrato a EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. se deben a no tener sede en el Municipio de Ventaquemada y no tener un patrimonio equivalente a 600 SMLMV, desconociendo que no se discute si debía ocupar la demandante el primer lugar en la calificación o el proceso de licitación, ni de si se presentó la mejor y más ventajosa propuesta.



En punto a la distinción entre domicilio y sede alega que el argumento de exclusión basado en no contar con sede en el Municipio de Ventaquemada es discriminatorio, injustificado y contrario a los principios de libre concurrencia, libre competencia, igualdad y selección objetiva, entre otras cosas porque los principios formales y sustanciales exigidos en el proceso de selección fueron cumplidos por su prohiljada, atendiendo no sólo al proceso licitatorio en sí sino al Decreto 170 de 2001, distinguiendo entre contar con una oficina y el domicilio acorde con el Certificado de Existencia y Representación Legal, siendo en ambos casos diferentes a una sucursal o agencia.

Respecto a la exclusión al no acreditar 600 SMLMV como capital porque prestaba diferentes tipos de servicio resulta amañada dado que en el pliego de condiciones se exigía sólo un equivalente a 300 SMLMV, atentando contra los principios de la contratación estatal, de modo que al haber satisfecho los requisitos exigidos en el proceso licitatorio y en el Decreto N° 170 de 2001, EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. tenía derecho a participar en la distribución porcentual de rutas y frecuencias en un 50%, según el resultado de aplicar la fórmula prevista en el numeral 6, Artículo 30 del mentado Decreto, situación que omitió la accionada, privando al interesado de una legítima expectativa de ganancia, lo que da lugar a la declaratoria de nulidad del acto de adjudicación y a la indemnización de los perjuicios causados.

4.2 MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA

No alegó de conclusión.

4.3 COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA (fls. 718-721)

Precisa el apoderado que se ratifica en lo consignado en la contestación de la demanda, reiterando que el acto del cual se pretende la nulidad se encuentra ajustado a derecho, sin encontrarse inmerso en las causales establecidas en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, ciñéndose el acto de adjudicación a los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad al someter a los oferentes y propuestas a las mismas reglas contenidas en el pliego de condiciones, concluyéndose además que el accionante no demostró que hizo la mejor propuesta sino que por el contrario no cumplió con los requisitos establecidos allí como fueron particularmente contar con sede en la entidad territorial y el patrimonio líquido para cada modalidad de transporte.

Determina que no se cumplió lo establecido en el pliego de condiciones y que tampoco se probó que la propuesta presentada por COOTRANSVEN no cumpliera con los requisitos establecidos para ser merecedora de la adjudicación que en su favor se hiciera, siendo acertada la determinación del Comité Evaluador del Municipio de Ventaquemada puesto que EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A no tenía derecho a ocupar el primer lugar sin ser la mejor ni más ventajosa propuesta de las presentadas en el proceso licitatorio, de modo que ante una eventual declaratoria de nulidad del acto atacado no le asistía al accionante derecho a que a su favor se adjudicara la licitación cuestionada.

4.4 MINISTERIO PÚBLICO

✕ No emitió concepto.



5. RECAUDO PROBATORIO

Al expediente se allegó el siguiente material probatorio, que fue decretado y practicado siguiendo las formalidades preestablecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes y que por lo tanto se tendrán como prueba legalmente recaudada y allegada a la actuación procesal, razón por la cual se valorarán en su conjunto, para soportar la decisión que en derecho corresponda:

- Resolución N° 1059 del **20 de junio de 2001**, por la que el Alcalde Municipal de Ventaquemada autoriza la habilitación de la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA - COOPTRANSVEN para prestar servicio público terrestre automotor mixto, se autorizan rutas y horarios y se le fija la capacidad transportadora en la jurisdicción del Municipio de Ventaquemada (fls. 588-591)
- Memorando del **17 de junio de 2004**, originario del Director de Transporte y Tránsito Encargado del Ministerio de Transporte, donde señala a los Directores Territoriales que **el capital necesario a exigir a las empresas que se habilitan en más de una modalidad es la suma de los capitales pagados o patrimonios líquidos exigidos para cada una individualmente.** (fl. 127)
- Resolución N° 2119 del **22 de diciembre de 2004**, por la que el Alcalde Municipal de Ventaquemada modifica y adiciona la Resolución N° 1059 del 20 de julio de 2001, donde se autoriza a la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA - COOPTRANSVEN, para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor mixto con vehículo clase camioneta, "adiciónese campero y microbús", de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 175 de 2001, dentro de la jurisdicción del Municipio de Ventaquemada. (fls. 579-580)
- Contrato de prestación de servicios **fechado del 28 de mayo de 2010**, suscrito entre el Gerente de EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. y la señora FANNY CRISTINA PORRAS, con el objeto de permitir que en el local de propiedad de ella, ubicado en la carrera 3 N° 4 78, esquina de la plaza principal, se guarden remesas, encomiendas y papelería, por un valor mensual de \$20.000 y por un plazo de 2 años desde el 01 de junio de 2010, prorrogables. (fl. 287)
- Planilla del **15 de septiembre de 2011** de inscripción de entrega de propuestas licitación pública 003 de 2011, con dos únicos proponentes COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA - COOPTRANSVEN y EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.
- Acta de cierre del proceso de licitación pública N° 003 de 2011 de fecha **16 de septiembre de 2011**, teniendo como proponentes a la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA - COOPTRANSVEN y EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. (fl. 155)
- Planilla de registro de visita al sitio dentro de la licitación pública N° 003 de 2011, datada del **06 de septiembre de 2011**, teniendo como participantes a la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA - COOPTRANSVEN y EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. (fl. 156)
- Acta de visita de la licitación pública N° 003 de 2011, fechada del **06 de septiembre de 2011**, donde se deja constancia de la descripción de la trayectoria de los recorridos, la calidad de las vías, horarios, paraderos y demás condiciones. (fls. 157-158)
- Poder fechado del **06 de septiembre de 2011**, suscrito por el Gerente de EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A., dirigido al Alcalde Municipal de Ventaquemada y a favor del señor JAIME ORLANDO ROJAS LEON para representarlo en los actos del contenido de la licitación N° 003 de 2011. (fl. 167)
- Manifestación de interés de participar en la licitación pública N° 003 de 2011, por parte del señor EMILIO ANTONIO BENAVIDES MOLINA, Gerente de la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA - COOPTRANSVEN, presentada el **06 de septiembre de 2011**. (fl. 168)



- Solicitud de aclaración de documentos de la convocatoria 003-2011-09-07 del **07 de septiembre de 2011**, donde el apoderado de EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. pide anexar el modelo de carta de presentación de la propuesta, definir el puntaje asignado a cada factor ya que suma 105 puntos y si es posible anexar al pliego de condiciones un croquis con cada ruta a cubrir. (fl. 159)
- Respuesta a la solicitud de aclaración de documentos del **08 de septiembre de 2011**, donde se señala que mediante adenda se anexará la carta de presentación de la propuesta, se corregirá el error aritmético y se indica que no se cuenta con croquis pero se realizó visita a las rutas el 06 de ese mes y año. (fl. 160)
- Adenda 01 **sin fecha**, a la licitación pública N° 003 de 2011, donde se adiciona como anexo el modelo de carta de presentación de la oferta y se modifica el capítulo IV Criterios de calificación 1.2 Personal de obra, así: Seguridad: 50 puntos, ficha técnica de revisión y mantenimiento preventivo de cada uno de los vehículos: 25 puntos, capacitación a conductores: 15 puntos, control efectivo de la ruta: 10 puntos. Edad promedio de la clase de vehículo licitada: 25 puntos. Empresa sin sanciones impuestas y ejecutoriadas en los dos últimos años: 10 puntos. Experiencia: 10 puntos. Capital o patrimonio por encima de lo exigido: 5 puntos; total 100 puntos. (fls. 161-165)
- Presentación de propuesta de EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. para participar en la licitación pública N° 003 de 2011, datada del **15 de septiembre de 2011**, que incluye carta de presentación, acta de visita, póliza de seriedad, RUT, Registro en Cámara de Comercio, Cédula de Ciudadanía del Representante Legal, **Resolución de habilitación N° 0162 del 19 de junio de 2011** (fls. 181-184), **para operar como empresa de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera y Resolución N° 0391 del 11 de diciembre de 2001** (fls. 185-187), **para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor especial**, certificados de antecedentes, compromisos de cumplimiento de las rutas, constancia de existencia del programa de revisión y mantenimiento preventivo del parque automotor, programa de revisión y mantenimiento preventivo del parque automotor, ficha técnica de revisión y mantenimiento de vehículos, constancia de capacitación a conductores, control efectivo en el recorrido de las rutas, equipo automotor ofrecido, paz y salvo municipal por concepto de multas y sanciones, acreditación de experiencia de la empresa, constancia de ingreso bruto promedio mensual, constancia de desempeño del Jefe de Agencia en el Municipio de Ventaquemada desde el 15 de abril de 2007, certificación de afiliación como cotizante en salud de dicho Jefe de Agencia, Estados Financieros a 31 de diciembre de 2010 **con capital pagado o patrimonio líquido para el año 2010 correspondiente a \$204.535.000** (fl. 258), notas a los estados financieros y cálculo del valor de la póliza. (fls. 170-270)
- Acta de reunión del Comité de Contratación del Municipio de Ventaquemada adiada del **19 de septiembre de 2011**, con el fin de verificar los documentos subsanables y emitir la evaluación de los requisitos habilitantes dentro de la licitación pública N° 003 de 2011, encontrándose que EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. no cumple al no tener sede en el Municipio de Ventaquemada y ninguno de los proponentes cumple con los requisitos para la póliza que garantice la seriedad de la propuesta, corriéndose traslado a los oferentes con el fin que subsanen los documentos. (fls. 271-273)
- Memorial de fecha **20 de septiembre de 2011**, en el que el representante legal de la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA - COOPTRANSVEN, allega nuevamente las pólizas requeridas en las observaciones. (fl. 275)
- Pólizas de seguro de cumplimiento entidad estatal del **20 de septiembre de 2011**, amparando la seriedad de la oferta tomadas por la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA - COOPTRANSVEN a favor de la Alcaldía Municipal de Ventaquemada. (fls. 276-285)
- Comunicación adiada del **21 de septiembre de 2011**, suscrita por el Gerente de EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. y dirigida al Comité de Contratación del Municipio de Ventaquemada donde señala

respecto a la observación de no tener con sede en el Municipio que comoquiera que no cuenta con terminal de transporte, **se tiene habilitado un punto de despacho ubicado en una cigarrería en la esquina del parque, el cual es controlado por un operador conforme a la Resolución N° 001777 del 16 de junio de 2004** y, respecto a la póliza que garantice la seriedad de la propuesta, se ha solicitado su modificación. (fl. 286)

- Constancia suscrita por la Contadora de EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A., del **21 de septiembre de 2011**, en la que señala que la agencia ubicada en el Municipio de Ventaquemada recibe en promedio un ingreso mensual bruto de \$11.189.000,00 por concepto de venta de tiquetes y envío de remesas. (fl. 288)

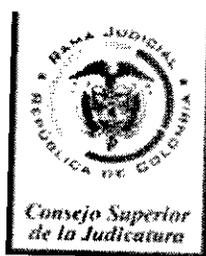
- Constancia suscrita por la Secretaria General de EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A., del **21 de septiembre de 2011**, en la que señala que el señor MIGUEL ANTONIO CASTRO MUÑOZ, se desempeña como Jefe de Agencia en el Municipio de Ventaquemada desde el 15 de abril de 2007. (fl. 289)

- Pólizas de seguro de cumplimiento entidad estatal del **21 de septiembre de 2011**, amparando la seriedad de la oferta tomadas por EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. a favor de la Alcaldía Municipal de Ventaquemada. (fls. 294-303)

- Acta de reunión del Comité de Contratación de la Alcaldía Municipal de Ventaquemada, fechada del **23 de septiembre de 2011**, con el fin de verificar los documentos subsanables y emitir la evaluación final dentro de la licitación pública N° 003 de 2011, donde se tienen por subsanadas las observaciones y no se asigna puntaje a EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. en relación con la certificación respecto a no tener sanciones en los dos últimos años (con puntaje asignado de 10) ya que el competente para expedirlo es la Superintendencia de Puertos y Transportes y no la Tesorería Municipal, por lo que el puntaje final asignado es de 90 puntos y respecto de la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA - COOPTRANSVEN se asignan 100 puntos, recomendándose por ser favorable para el Municipio y cumplir con los requisitos mínimos habilitantes y los criterios de selección, adjudicar la convocatoria a esta última. (fls. 304-307)

- Oficio del **26 de septiembre de 2011**, en el que el representante legal de la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA - COOPTRANSVEN, solicita la revisión de los pliegos de la licitación presentada por EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. a fin de realizar observaciones. (fl. 274)

- Oficio del **28 de septiembre de 2011**, en el que el Gerente de la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA - COOPTRANSVEN realiza observaciones al Comité de Contratación de la Alcaldía Municipal de Ventaquemada, **señalando que EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. no podía participar de la licitación** por cuanto debe entenderse que la sede es el lugar donde se encuentra la dirección o el domicilio y la citada empresa de acuerdo con el Certificado de Cámara de Comercio la tiene en el terminal de transportes de Tunja, oficinas 12 y 13, sin que allí se observen sucursales de la sede, siendo falso que cuenten con despachos a diferentes veredas o que expidan tiquetes en el punto de despacho, siendo causal de eliminación de la propuesta. Igualmente advierte que en lo que respecta al capital social tampoco cumple por cuanto es inferior al exigido y al estar habilitado para dos modalidades de transporte debe acreditar 600 S.M.L.M.V. equivalentes a \$321.360.000 más el capital social mínimo que requiere si se presenta a otra modalidad y la empresa sólo acredita \$204.536.000. También señala que se asignarían 10 puntos por experiencia a quienes llevaran más de 5 años en la prestación del servicio público colectivo municipal en el área de influencia, entendiéndose que esta es en la que se producen impactos por las actividades propias del proceso y ese impacto corresponde a 10 rutas dentro del Municipio de Ventaquemada como lo presenta el estudio de factibilidad y no una o dos rutas como lo pretende demostrar la empresa EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. (fls. 308-310)



- Comunicación del **30 de septiembre de 2011**, en el que el Gerente de EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. realiza observaciones a la evaluación de las propuestas señalando que el acta de evaluación de la propuesta sólo llega hasta el análisis del numeral 6 del artículo 30 del Decreto 170 de 2001, dejando de lado la distribución de los servicios con base en la participación que resulta de la calificación, descrita en los numerales 7, 8 y 9 de dicha norma adjudicando a la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA - COOPTRANSVEN el 57% y a EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. el 43%, así mismo indica que al ser la cooperativa una empresa nueva conforme a la Adenda N° 1, debía obtener cero (0) puntos como lo señalaba dicha adenda, obteniendo finalmente cada empresa 90 puntos, distribuyéndose las rutas de frecuencia en un 50% para cada una de las proponentes.
- Respuesta a las observaciones presentadas por el representante legal de la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA - COOPTRANSVEN, del **03 de octubre de 2011**, donde se manifiesta que se aceptan las observaciones realizadas en relación con que EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. no podía participar al incumplir los requisitos del pliego de condiciones específicamente en lo que respecta a no contar con sede en el Municipio y no acreditar el capital social necesario conforme a las dos modalidades de transporte para los que se encuentra habilitado y finalmente, no se acepta la observación de la experiencia ya que cuenta con las rutas habilitadas Tunja-Ventaquemada vía Puente de Boyacá y viceversa. (fls. 314-315)
- Respuesta a las observaciones presentadas por el Gerente de EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A., del **03 de octubre de 2011** donde se señala que se acepta la observación en cuanto a que no se desarrollaron los numerales 6, 8 y 9 del Decreto 170 de 2001 por lo que se expedirá una evaluación complementaria y no se acepta la relacionada con que la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA - COOPTRANSVEN es una empresa nueva dado que el Certificado de Existencia y Representación Legal acredita que fue creada el 25 de julio de 2000 y que a través de la Resolución N° 1059 del 20 de junio de 2001 fue habilitada para prestar el servicio público terrestre automotor mixto, se autorizan rutas y horarios y se le fija la capacidad transportadora en la jurisdicción del Municipio de Ventaquemada. (fl. 316)
- Acta de reunión del Comité de Contratación del Municipio de Ventaquemada, fechada del **03 de octubre de 2011**, dentro de la licitación pública N° 03 de 2011 y con la finalidad de corregir la evaluación del 23 de septiembre de acuerdo a las observaciones presentadas por la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA - COOPTRANSVEN y EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. y emitir la evaluación final, precisando que EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. no cumple con el ítem referido a tener sede en el Municipio de Ventaquemada y respecto al patrimonio líquido al ser inferior al exigido, la propuesta no puede ser tenida en cuenta ya que está habilitada para dos modalidades, de acuerdo con la Resolución N° 0162 del 19 de junio 2001 para transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera y con la Resolución N° 0391 del 11 de diciembre de 2001 para servicio público de transporte terrestre automotor especial y dicho capital debe presentarse por cada modalidad, es decir 300 SMLMV para cada una de ella, procediendo a evaluarse la propuesta de la COOPERATIVA, asignándole un total de 100 puntos, correspondiente a una media de 80 puntos, con un porcentaje de participación del 100% de las rutas a asignar. (fls. 123-126)
- Resolución N° 110.08.01.631 del **04 de octubre de 2011** por medio de la cual se adjudican rutas y frecuencias en el servicio de transporte público colectivo municipal de Ventaquemada - Boyacá, producto de la licitación pública N° 03 de 2011, por un lapso de 5 años, siendo favorecida la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA - COOPTRANSVEN. (fls. 22-25)
- Resolución N° 637 del **05 de octubre de 2011**, por la cual el Alcalde Municipal autoriza la habilitación de la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA - COOPTRANSVEN, para



prestar el servicio público colectivo municipal y se fija la capacidad transportadora en la jurisdicción del Municipio de Ventaquemada. (fls. 76-78)

- Contrato de prestación de servicios profesionales N° 110.05.03.084 **del 05 de octubre de 2011** celebrado entre el MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA y la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA, objeto: adjudicación de rutas y frecuencias en el servicio de transporte público colectivo municipal, plazo: 5 años. (fls. 44-47)

- Oficio del **11 de octubre de 2011** suscrito por el Representante Legal de EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A., dirigido al Alcalde Municipal de Ventaquemada, solicitando la revocatoria directa de la Resolución 110.08.01.631, por medio de la cual se autorizan rutas y frecuencias en el servicio colectivo municipal, al igual que la revisión del proceso de calificación del acta del 23 de septiembre de 2011, considerándose las observaciones presentadas en su momento, otorgándose los servicios con la participación correspondiente al 50% de lo adjudicado, dado que el proceso de calificación fue irregular. Se aduce también que **COOPTRANSVEN se encuentra habilitada para prestar el servicio público terrestre automotor mixto y no en el urbano colectivo regido por el Decreto 170 de 2001, de manera que no podía entrar a operar hasta que estuviera habilitada** y al constatarse ello tanto la habilitación como el servicio se negaría sin poder presentarse una nueva solicitud antes de 12 meses, en tanto la empresa EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. acredita los requisitos para obtener la habilitación de manera posterior a la adjudicación, recordando que al trazarse de empresas nuevas deben entrar a concursar mediante una licitación pública que garantice la libre concurrencia para obtener y ganarse las rutas y los horarios y posteriormente obtener la habilitación. (fls. 16-21)

- Certificado de Existencia y Representación Legal de EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A., expedido el **08 de noviembre de 2011**, constituida desde el 26 de diciembre de 1988, con duración hasta el 26 de diciembre de 2025, objeto social principal: servicio de transporte automotor en todas sus modalidades. (fls. 33-35)

- Certificación fechada del **12 de marzo de 2013**, signada por el Secretario Administrativo del Municipio de Ventaquemada, en donde se indica que la Resolución N° 631 de 2011, por medio de la cual se adjudican rutas y frecuencia en el servicio de transporte público colectivo municipal de Ventaquemada, fue publicado en el Portal Único de Contratación el 04 de octubre de 2011. (fl. 43)

- Derecho de petición datado del **25 de septiembre de 2013**, en donde el Gerente de EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. solicita al Alcalde Municipal de Ventaquemada copia del estudio técnico para evaluar la necesidad de oferta y demanda de transporte de pasajeros en el Municipio de Ventaquemada, que originó el proceso de licitación pública N° 003 de 2011 y del plano del Municipio donde se trazaron las rutas con dicho objeto. (fl. 333)

- Propuesta presentada por la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA - COOPTRANSVEN que incluye: Carta de presentación, Certificado de Cámara de Comercio, RUT de la empresa, Cédula de Ciudadanía Representante Legal, RUT, Acta de visita a las rutas, Certificación de facultades del Representante Legal, cálculo para la garantía de seriedad, pólizas de garantía y recibos de pago para cada ruta, certificación ficha técnica de revisión y mantenimiento preventivo, programa de revisión y mantenimiento preventivo, ficha técnica, contrato con el taller, RUT taller Multiautos Tunja, Cámara de Comercio taller Multiautos Tunja, matrícula profesional del encargado de aprobar la ficha técnica, revisión preventiva del vehículo de placas SYU 516 "COOPTRANSVEN", capacitación a conductores, constancia de la escuela de conducción, escuelas aprobadas por el Ministerio de Transporte, control efectivo de las rutas, edad promedio del parque automotor, resumen de la edad promedio, sanciones, constancia de la Alcaldía Municipal (sanciones), experiencia, constancia de la Alcaldía Municipal (experiencia), capital social (**aportes sociales \$59.777.459**), balance general, estado



de actividad financiera, económica y ambiental, notas a los estados financieros, certificación de estados financieros. (fls. 374-423)

- Certificado de Existencia y Representación Legal de la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA - COOPTRANSVEN, expedido el **04 de marzo de 2014**, constituida desde el 25 de diciembre de 2000, con duración indefinida, objeto social: explotar la industria del transporte. (fls. 64-66)
- Peritazgo del **30 de abril de 2016**, suscrito por el perito evaluador de daños y perjuicios, donde determina que la pérdida de la ganancia de las 10 rutas asignadas durante los 5 años es de \$2.012.016.625 si el porcentaje estimado es del 50% de participación y de \$804.806.650, aplicando como variable la pérdida de la ganancia equivalente al 40% del anterior. (fls. 630-657)
- Certificación del **14 de marzo de 2017**, donde la Organización Cooperativa de Transportadores Los Delfines, señala que presta el servicio de transporte **intermunicipal** en la jurisdicción del Municipio de Ventaquemada. (fl. 684)
- Oficio GR-299-17 del **14 de marzo de 2017**, en el que Flota Valle de Tenza S.A. está habilitada para prestar el servicio **intermunicipal de pasajeros** y por lo tanto, **no presta servicio público de transporte colectivo en ningún municipio**. (fl. 687)
- Certificación del **15 de marzo de 2017**, donde EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. señala que no presta el servicio de transporte público colectivo municipal de pasajeros en la ciudad de Ventaquemada. (fl. 692)
- Certificación sin fecha, del Gerente de FLOTA SUGAMUXI en la que da cuenta que presta el servicio público de transporte de pasajeros en la modalidad tanto intermunicipal como municipal (urbano), este último se ejecuta en las ciudades de Sogamoso y Yopal. (fl. 698)
- Comunicación del **11 de abril de 2017**, en la que el Gerente de la COOPERATIVA ESPECIALIZADA DE TRANSPORTADORES SIMON BOLIVAR LTDA, CONCORDE, señala que no presta el servicio público de transporte colectivo municipal en ningún lugar ya que únicamente tiene autorizado el servicio de transporte especial e intermunicipal de pasajeros por carretera. (fl. 707)
- Oficio G-DDE-2017-0305, en el que el Gerente General de AUTOBOY señala que no tiene autorización de prestar servicio público de transporte de pasajeros en el Municipio de Ventaquemada y tiene autorizado servicio de transporte colectivo urbano para Tunja y servicio de transporte intermunicipal de pasajeros entre Ventaquemada y Tunja. (fl. 711)
- Escrito del **18 de abril de 2017** en el que la Gerencia de ORGANIZACIÓN COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES LOS DELFINES, indica que no presta el servicio público de transporte colectivo municipal en la jurisdicción del Municipio de Ventaquemada. (fl. 712)

Con el cuaderno de pruebas que contiene el expediente administrativo de la Licitación Pública N° 003 de 2001, además de lo relacionado con antelación, se allegó la siguiente documentación:

- Resolución N° 0162 del **19 de junio de 2001**, expedida por el Ministerio de Transporte, por la cual se habilita a la empresa Expreso Los Patriotas S.A. para operar como empresa de **transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera**, con domicilio principal y sede en la ciudad de Tunja. (fls. 217-220)
- Resolución N° 0391 del **11 de diciembre de 2001**, del Ministerio de Transporte, por la cual se habilita a la empresa Expreso Los Patriotas S.A. "EXPASA S.A." a prestar el servicio público de **transporte terrestre automotor especial**. (fls. 220-222)
- Extracto de la Resolución N° 001777 del **16 de julio de 2004**, por la cual se desatan unos recursos de apelación contra la Resolución N° 0619 del 13 de septiembre de 2002, donde se reconocen las rutas

- y horarios a la empresa EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A., **contando con autorización para prestar el servicio de transporte de pasajeros por carretera en zonas de operación.** (fls. 326-327)
- Resolución N° 2219 del **27 de diciembre de 2004**, por la cual se modifica y adiciona la Resolución 1059 de julio 20 de 2001, en el sentido de " (...) *Autorizar la habilitación de la Cooperativa de Transporte Integral de Ventaquemada Ltda. COOTRANSVEN, NIT 820002741-3 para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor mixto con vehículo de clase camioneta, "adiciónese campero y microbús", de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 175 de 2001; dentro de la jurisdicción del Municipio de Ventaquemada Boyacá, con las siguientes características; (...)*". (fls. 203-206)
 - Aviso de convocatoria licitación pública del **08 de agosto de 2011.** (fl. 1)
 - Aviso de convocatoria licitación pública del **11 de agosto de 2011.** (fl. 3)
 - Estudio técnico de demanda de transporte municipio de Ventaquemada. (fls. 5-39)
 - Proyecto de pliego de condiciones licitación pública para la adjudicación de rutas y frecuencias en el servicio de transporte público colectivo municipal, licitación pública N° 003 de 2011. (fls. 40-57)
 - Resolución N° 542 del **02 de septiembre de 2011**, "Por medio de la cual se ordena la apertura de la convocatoria pública N° 003 de 2011", cuya modalidad de contratación aplicable es licitación pública, con objeto la "Adjudicación de rutas y frecuencias en el servicio de transporte público colectivo municipal", estableciéndose su cronograma. (fls. 58-62)
 - Pliego de condiciones, de **septiembre de 2011** Licitación pública N° 003 de 2011 para la adjudicación de rutas y frecuencias en el servicio de transporte público colectivo municipal. (fls. 63-82)
 - Carta de aceptación del **05 de septiembre de 2011**, presentada por el Gerente de Expreso Los Patriotas S.A, respecto a la invitación y las exigencias del pliego de condiciones de la LP N° 003 de 2011. (fl. 83)
 - Planilla de inscripción de entrega de propuestas fechada del **15 de septiembre de 2011.** (fl. 106)
 - Acta de cierre de la licitación pública N° 003 de 2011, adiada del **16 de septiembre de 2011.** (fl. 107)
 - Oficio del **29 de abril de 2015**, en el que se informa por parte de la Secretaria Ejecutiva de la Alcaldía Municipal de Ventaquemada, al Gerente de EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. que los documentos solicitados están a su disposición, previa cancelación de las expensas. (fl. 372)

II. CONSIDERACIONES

Agotadas las etapas procesales correspondientes y no encontrando causal de nulidad que invalide lo actuado, entra este Despacho a decidir de fondo sobre el debate planteado.

CUESTIÓN PREVIA

Previo a resolver el objeto de la controversia, resulta necesario precisar por parte de este Despacho el contenido de las pretensiones formuladas en el libelo introductorio, con el fin de establecer el derecho que se considera vulnerado por parte del ente accionado.

Así las cosas, de la pretensión primera¹ dirigida a declarar la nulidad del contrato de prestación de servicios de transporte celebrado entre la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA** y el **MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA**, como resultado de la licitación pública N° 03 de 2011, en razón a los vicios de nulidad que concurren en la Resolución N° 110.08.01.631 del 04

¹ Ver folio 55 del expediente



de octubre de 2011 expedida por el Alcalde Municipal de Ventaquemada, por la cual se adjudicó la mencionada licitación, así como los actos previos de calificación y evaluación de propuestas; de igual manera la pretensión segunda se encamina a lograr que se indemnice a **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.**, comprendiendo cada uno de los daños presentes y futuros que le causó el Municipio de Ventaquemada en razón de la adjudicación irregular de la licitación pública N° 03 de 2011, atendiendo en el principio de indemnización integral previsto en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

En los términos establecidos por el extremo demandante, se formula el siguiente problema jurídico.

2. PROBLEMA JURIDICO

En el presente caso el problema jurídico se circunscribe a determinar si hay lugar a declarar la nulidad del contrato de prestación de servicios de transporte celebrado entre la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA** y el **MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA**, como resultado de la licitación pública N° 03 de 2011, en razón a los vicios de nulidad que concurren en la Resolución N° 110.08.01.631 del 04 de octubre de 2011 expedida por el Alcalde Municipal de Ventaquemada, por la cual se adjudicó la mencionada licitación, así como los actos previos de calificación y evaluación de propuestas. De igual manera deberá establecerse si ante una eventual declaratoria de nulidad en los términos solicitados, hay lugar a ordenar indemnizar a **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.**, comprendiendo cada uno de los daños presentes y futuros que presuntamente le causó el **MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA** en razón de la presunta adjudicación irregular de la licitación pública N° 03 de 2011, atendiendo en el principio de indemnización integral previsto en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

El Juez concreta las tesis argumentativas del caso, desplegadas por las partes, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anunciará la posición que asumirá el despacho así:

- **Tesis argumentativa propuesta por la parte demandante**

*Solicita se declare la nulidad del contrato de prestación de servicios de transporte celebrado entre la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA** y el **MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA**, como resultado de la licitación pública N° 03 de 2011, en razón a los vicios de nulidad que presentes en la Resolución de adjudicación N° 110.08.01.631 del 04 de octubre de 2011 expedida por el Alcalde Municipal de Ventaquemada, así como los actos previos de calificación y evaluación de propuestas, dando lugar a obtener una indemnización que comprenda los daños presentes y futuros que le causó el Municipio de Ventaquemada derivados de la adjudicación irregular de la licitación pública N° 03 de 2011.*

- **Tesis argumentativa propuesta por la parte demandada MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA**

Indica que el contrato cuestionado se ajusta a derecho puesto que como se corrobora en el Acta del Comité de Contratación, no sólo se excluyó la propuesta de la demandante por el factor sede sino además dado que no cumplía con los términos de referencia, contraviniendo los requisitos establecidos en el pliego de condiciones lo que impedía que a su favor se adjudicara la licitación N° 03 de 2011.

- **Tesis argumentativa propuesta por la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA**

Señala que no se demostró que **EXPESO LOS PATRIOTAS S.A.** presentara la mejor y más conveniente propuesta, por el contrario, se determinó que no acreditó los requisitos establecidos en el pliego de condiciones, puntualmente los señalados en relación con la sede y el patrimonio solicitado para poder participar, de igual modo indica que no se evidencia ninguna de las causales de nulidad señaladas en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993 respecto del acto de adjudicación impugnado, corroborándose que la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA** cumplía a cabalidad con lo pedido, siéndole adjudicada la licitación conforme a derecho.

- **Tesis argumentativa propuesta por el Despacho**

El Despacho negará las pretensiones de la demanda, declarando probada la excepción **INEXISTENCIA DE LA OBLIGACION**, propuesta por el **MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA**, al igual que la llamada **INEXISTENCIA DE NULIDAD DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN POR INDEBIDO CRITERIO DE SELECCIÓN POR MOTIVACIÓN SUBJETIVA**, propuesta por la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA "COOPTRANSVEN"**.

Asimismo, declarará infundadas las excepciones denominadas **CADUCIDAD DE LA ACCION, HABÉRSELE DADO A LA DEMANDA EL TRÁMITE DE UN PROCESO DIFERENTE AL QUE CORRESPONDE, e INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES**, propuestas por el **MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA** y prospera la objeción por error grave propuesta por el apoderado de la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA "COOPTRANSVEN"** en contra del dictámen pericial suscrito por el auxiliar de la justicia **ALIRIO ALVARADO AVILA**, negando la solicitud de fijación de honorarios por ese concepto.

Finalmente no se condenará en costas a la parte vencida.

3. DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

Previo a resolver de fondo sobre el caso concreto, y como quiera que el apoderado de la entidad demandada **MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA** y el apoderado de la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA**, interpusieron dentro del término procesal oportuno excepciones, es preciso entrar a pronunciarnos sobre las mismas, así:

3.1 MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA

3.1.1 HABERSELE DADO A LA DEMANDA EL TRAMITE DE UN PROCESO DIFERENTE AL QUE CORRESPONDE

Señala el apoderado que el acto administrativo demandado, esto es, la Resolución N° 110.08.01.631 del 04 de octubre de 2011 es un acto previo al contrato y teniendo en cuenta que la acción fue iniciada después de los 30 días siguientes a su ejecutoria, la única acción permitida es la de **nulidad absoluta**, sin pretender reconocimiento patrimonial alguno, no como una acción contractual ni de nulidad y restablecimiento del derecho.



Al respecto, debe decirse que en efecto cuando se inadmitió la acción a través el auto fechado del 17 de abril de 2013 (fls. 50 - 54), se advirtió que cuando se pretende a más de la declaratoria de nulidad absoluta del contrato con base en la ilegalidad el acto de adjudicación, la reparación del daño, la acción debe interponerse dentro de los 30 días siguientes a ese acto, y superado este plazo, tan sólo procede el estudio de su validez, situación que se analizará en el caso concreto.

3.1.2 INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDA ACUMULACION DE PRETENSIONES

Se alude que en el libelo introductorio se solicita además de la declaratoria de nulidad de la Resolución N° 110.08.01.631 del 04 de octubre de 2011, mediante la cual se adjudicó un contrato de transporte y la indemnización por tal motivo, lo que genera una acumulación indebida de pretensiones, sin que esta última sea procedente al haberse impetrado la acción con posterioridad a los 30 días siguientes al acto acusado, al respecto tenemos que al atacar las pretensiones de la acción, la misma se resolverá en el fondo del asunto.

3.1.3 CADUCIDAD DE LA ACCION

Insiste en que si lo que se pretendía era la nulidad y restablecimiento del derecho, debió incoar la acción dentro de los 30 días siguientes a la ejecutoria del acto demandado, sin que ello se diera, a más que la misma caducidad aplica para la acción contractual con pretensiones económicas puesto que en el eventual caso de proceder la acción contractual encaminada a declarar la nulidad absoluta del acto encartado, ha caducado la acción indemnizatoria o patrimonial que se persigue. Por los anteriores argumentos la prosperidad de la excepción se estudiará en el caso concreto.

3.1.4 INEXISTENCIA DE LA OBLIGACION

Se alega que no le asiste a la entidad territorial ninguna obligación en relación con las pretensiones formuladas, toda vez que las mismas son improcedentes por cuanto el procedimiento contractual cuestionado se adelantó conforme a la normatividad establecida para tal propósito.

En relación con los argumentos esbozados con anterioridad por la parte accionada, debe indicar el despacho que los mismos no constituyen medios exceptivos sino maniobras de defensa encaminadas a desvirtuar el fundamento de derecho de las pretensiones, los cuales serán estudiados en el asunto de fondo.

3.5 EXCEPCION GENERICA

Se solicita que todo aquello que resulte probado en el curso del proceso y que sea susceptible de declararse oficiosamente.



3.2 COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA

3.2.1 INEXISTENCIA DE NULIDAD DEL ACTO DE ADJUDICACION POR INDEBIDO CRITERIO DE SELECCIÓN POR MOTIVACION SUBJETIVA

Se señala que la adjudicación debe hacerse frente a la mejor propuesta, de modo que contrario a lo afirmado por el accionante, la Resolución N° 110.08.01.631 del 04 de octubre de 2011 se enmarca en los postulados de la contratación sin violentar los derechos a la igualdad, debido proceso y selección objetiva, materializándose las causales de rechazo en el hecho que EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A no cumplía con algunos factores lo que conlleva a concluir la imposibilidad de declarar nulo el acto demandado, comoquiera que se debía demostrar que se incurrió en irregularidades en la evaluación de la propuesta de quien resultó adjudicatario de la licitación N° 03 de 2011 y que además la propuesta excluida resultaba la mejor y más conveniente.

Al respecto, al encontrarse controvirtiendo el fondo del asunto y constituir los mismos argumentos de defensa, la misma será resuelta en el caso concreto.

4. MARCO JURÍDICO Y JURISPRUDENCIAL

Con el fin de resolver lo pertinente frente a las posturas adoptadas por las partes y por el tercero con interés, se abordará la siguiente temática:

- 4.1 Régimen jurídico de la actividad contractual de las Entidades estatales
- 4.2 Los contratos de servicio público de transporte
- 4.3 Causales de nulidad absoluta y relativa de los contratos estatales
- 4.4 Del pliego de condiciones
- 4.5 De los requisitos habilitantes en materia contractual

4.1 Régimen jurídico de la actividad contractual de las Entidades estatales

De acuerdo con el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 *"son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refieren en el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo se definen a continuación (...)"*, entendiéndose que también comprende los celebrados por los particulares en cumplimiento de funciones administrativas, sujetando estos últimos a las normas de contratación de las entidades estatales, en desarrollo del **principio de legalidad** cuando alude a que toda autoridad tiene sus competencias definidas por el ordenamiento jurídico y debe ejercerlas sujetándolas a este principio, a fin que los derechos e intereses de los administrados cuenten con las garantías frente a eventuales actuaciones abusivas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales, legales y reglamentarios.²

De igual manera en punto a la contratación, su Estatuto señala en su artículo 23 que las actuaciones en esta materia, deben adelantarse en observancia de los **principios de transparencia, economía y responsabilidad**, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa, debiendo

² Sentencia C-633/12, Bogotá DC., agosto 15 de 2012, MP. Mauricio González Cuervo.



en todo caso observar los **deberes de planeación y selección objetiva**, al respecto, la jurisprudencia no ha sido pacífica reiterando que con la actividad contractual, lo que se busca es satisfacer el interés general y en esa medida, se ha precisado lo siguiente:

“3.1) Principio de Transparencia”³

El principio de transparencia en la contratación estatal comprende aspectos tales como la claridad y la nitidez en la actuación contractual para poder hacer efectiva la supremacía del interés general,⁴ la libre concurrencia de los interesados en contratar con el Estado, la igualdad de los oferentes,⁵ la publicidad de todo el iter contractual, la selección objetiva del contratista, el derecho a cuestionar o controvertir las decisiones que en esta materia realice la Administración, etc.

La libre concurrencia de los interesados implica la posibilidad de estos de acceder e intervenir en el proceso de selección y la imposibilidad para la Administración de establecer, sin justificación legal alguna, mecanismos o previsiones que conduzcan a la exclusión de potenciales oferentes.

Y es que de no ser así se conculcaría también el deber de selección objetiva porque al excluir posibles proponentes se estaría creando un universo restringido de oferentes en el que perfectamente puede no estar la mejor oferta. (...)”

También se anota que el principio de **transparencia** dispone que la selección de los contratistas debe “edificarse sobre las bases de i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierta; vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración”⁶.

“3.2) Principio de selección objetiva

Se encontraba previsto expresamente en el derogado artículo 29 de la Ley 80 de 1993, actualmente consagrado en el artículo 5º de la Ley 1150 de 2007, disposiciones conforme a las cuales “la selección de contratistas será objetiva”, que “es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”, que “ofrecimiento más favorable es aquel que, teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o términos de referencia o en el análisis previo a la suscripción del contrato, si se trata de contratación directa, resulta ser el más ventajoso para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos, sólo alguno de ellos, el más bajo precio o el plazo ofrecido” y que “el administrador efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los diferentes ofrecimientos recibidos, la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.”

De ésta forma, la objetividad en la elección de un contratista en cualquier proceso de selección que se trate, hace parte integral del principio de interés general, pues por medio de éste lo que se busca es seleccionar la propuesta que sea más favorable para la satisfacción de los intereses colectivos, siendo improcedente tener en cuenta alguna consideración subjetiva.

Luego, si lo que se busca mediante el principio al que se alude es la escogencia de la propuesta más favorable para la satisfacción de las necesidades o finalidades estatales, es evidente que para que la administración así pueda determinarlo debe realizar un ejercicio comparativo

³ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 24 de marzo de 2011 Exp. 18.118

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-508 de 2002.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de julio de 2001, Expediente 12037.

⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 14 de febrero de 2012. Exp. 38.924

⁷ Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección tercera; C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez; Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007.

entre las diversas propuestas presentadas, para lo cual debe fijar reglas claras, objetivas y completas que permitan el libre acceso al proceso de selección de todos aquellos sujetos interesados en contratar con ella en condiciones de igualdad y libre competencia.

Así las cosas, el principio de selección objetiva guarda una estrecha relación con el principio de libre concurrencia de los interesados, que implica la posibilidad de estos de acceder e intervenir en el proceso de selección y la imposibilidad para la Administración de establecer, sin justificación legal alguna, mecanismos o previsiones que conduzcan a la exclusión de potenciales oferentes⁸. (...)

Referirse a la escogencia objetiva en materia contractual significa abordar de manera concreta y efectiva, en todos los procedimientos de escogencia de contratistas principios como los de igualdad, participación y, en especial, el de la libre competencia económica. Lo anterior en virtud de que el deseo del legislador, al romper con los privilegios para la selección de un contratista, es el de permitir que todos aquellos sujetos del mercado que puedan proponerle a la administración bienes, servicios y demás objetos para atender sus necesidades lo hagan de acuerdo con las exigencias de los correspondientes pliegos, compitiendo bajo condiciones de igualdad de acuerdo con sus capacidades, experiencia y conocimientos, para que de esta manera puedan las entidades estatales identificar la propuesta que más favorezca a la entidad⁹.

Sobre el particular encontramos que el artículo 5 del Decreto 1150 de 2007, vigente para la época en que se expidió el acto de adjudicación cuestionado, señala como deber la selección con objetividad¹¹ de los contratistas, lo que implícitamente conlleva a: i) que la escogencia del contratista se deshaga de todo tipo de subjetividad; ii) que la propuesta más favorable se determine por la ponderación de los factores, previamente establecidos por la Administración concretamente contenidos en el pliego de condiciones, iii) que los factores de evaluación se ponderen atendiendo lo estipulado en el pliego de condiciones o en los términos de referencia, y, iv) que la adjudicación esté precedida por la evaluación y examen de las propuestas presentadas.

A su turno, la entidad debe garantizar la escogencia de la propuesta más favorable, **de modo que ella surge después de haber aplicado los criterios de escogencia y su ponderación, determinados en el pliego de condiciones, permitiendo a los proponentes conocer los parámetros para elaborar sus ofrecimientos, factores de evaluación, puntajes, entre otros, en observancia del principio de igualdad como rector del ejercicio de la función administrativa**, entre las cuales se encuentra la actividad contractual que inicia su tránsito desde el pliego de condiciones hasta el cierre del proceso de selección, pasando por una evaluación objetiva, actividades todas orientadas por los principios de transparencia e imparcialidad.

Ahora bien, en lo atinente al principio de **publicidad**, el máximo órgano constitucional se ha referido en los siguientes términos:

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 24 de marzo de 2011, Exp: 18.118.

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-400 de 1999: "...el principio contemplado en el artículo 3.º del proyecto, según el cual tanto los servidores públicos como los particulares que contratan con la administración deben obrar bajo el claro e inequívoco entendimiento de que una de las finalidades esenciales de la contratación estatal la constituye, precisamente, el cabal cumplimiento de los cometidos estatales, impone partir del criterio de la buena fe de sus actuaciones e implica, por ello, la simplificación de trámites, requisitos y procedimientos, en el ámbito de un estricto régimen de responsabilidad correlativo. Dicho principio encuentra un complemento de significativa importancia consistente en el deber de escoger al contratista mediante la selección objetiva, aspecto éste que el estatuto anterior no contemplaba de manera explícita. En ese sentido, los artículos 24 y 29 del proyecto consagran expresamente ese deber de aplicar tal criterio de escogencia del contratista, para resaltar como la actividad contractual de la administración debe ser en un todo ajena a consideraciones caprichosas o subjetivas y que, por lo tanto, sus actos deben llevar siempre como única impronta la del interés público..."

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 14 de febrero de 2012. Exp. 38.924

¹¹ "La objetividad por definición, hace relación al asunto de que se conoce, considerado en sí mismo, independientemente del sujeto cognoscente, y es noción que implica obra o juzgar en forma imparcial, desapasionada y justa..." (DE IRISARRI RESTREPO, Antonio José, *La Selección de contratistas por parte de las entidades Estatales. Procesos de selección y principios que deben orientarla; La Misión de contratación*, Tomo I, DNP, Bogotá, 2002, Pág. 247)



"(...) en cumplimiento del principio de publicidad de las actuaciones de la administración pública, la sustitución de medios físicos por electrónicos, para la publicación y difusión de la información relativa a los procesos de contratación, se ajusta a la Carta Política, en tanto se cumplan las condiciones que permitan: (i) la imparcialidad y transparencia en el manejo y publicación de la información, en especial de las decisiones adoptadas por la administración; (ii) la oportuna y suficiente posibilidad de participación de los interesados en el proceso contractual, así como los órganos de control y (iii) el conocimiento oportuno de la información relativa a la contratación estatal, que garantice los derechos constitucionales a la defensa, el debido proceso y el acceso a los documentos públicos. Así, el Legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, puede estipular diversos medios a través de los cuales dichas condiciones se cumplan, sean estos escritos o mediante el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, sistemas estos últimos que han sido avalados en pronunciamientos de esta Corporación como aptos para el cumplimiento del principio de publicidad."¹²

Finalmente, en lo que respecta a los principios de **economía y responsabilidad**, encontramos que se han definido jurisprudencialmente, al siguiente por menor:

"El principio de **economía** pretende que la actividad contractual "no sea el resultado de la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad"¹³. Al efecto, la administración está en la obligación de verificar la disponibilidad presupuestal requerida para amparar los compromisos que surgen de la relación contractual, además de contar con los estudios de viabilidad y pliegos de condiciones.

De acuerdo con lo que se ha dicho, este principio exige al administrador público el cumplimiento de "procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable (...) "¹⁴. En efecto, el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 especifica que dichos requisitos deben cumplirse con anterioridad a la apertura de los procesos licitatorios o invitaciones a proponer, y en todo caso, nunca después de la suscripción de los contratos. Los requisitos son, entre otros, la existencia de las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales; los estudios de conveniencia del objeto a contratar; las autorizaciones y aprobaciones necesarias para la contratación; estudios, diseños y proyectos que sustenten el pliego de condiciones¹⁵; reservas y compromisos presupuestales¹⁶; etc.

Por su parte, el principio de **responsabilidad**, impone al servidor público la rigurosa vigilancia de la ejecución del contrato, incluida la etapa precontractual, por cuanto atribuye la obligación de realizar evaluaciones objetivas sobre las propuestas presentadas, de acuerdo con los pliegos de condiciones efectuados con anterioridad.

En íntima relación con el principio de responsabilidad se encuentra el principio de selección objetiva en virtud del cual "la oferta que sea seleccionada deberá ser aquella que haya obtenido la más alta calificación como resultado de ponderar los factores o criterios de selección establecidos en los documentos de la licitación, concurso o contratación directa"¹⁷. Así las cosas, "tales documentos deben contener reglas claras, objetivas e imparciales para que los interesados participen en igualdad de condiciones, así como deben contener los criterios de selección y la ponderación precisa, detallada y completa de los mismos, con sujeción a lo cual

¹² Sentencia C-711/12, Bogotá DC, 12 de Septiembre de 2012, MP Mauricio González Cuervo.

¹³ *Ibidem*; Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007.

¹⁴ Artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

¹⁵ En virtud del numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, antes de ser modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, la exigencia de los diseños no regiría cuando el objeto de la contratación sea la construcción o fabricación con diseños de los proponentes.

¹⁶ Adicionalmente, antes de la modificación introducida por la Ley 1150 de 2007, se exigía al contratista una vez firmado el contrato, prestar garantía única para avalar el cumplimiento de las obligaciones surgidas del mismo. Numeral 19 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, el texto original decía: "19. El contratista prestará garantía única que avalará el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato, la cual se mantendrá vigente durante su vida y liquidación y se ajustará a los límites, existencia y extensión del riesgo amparado. Igualmente los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos. Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia o en garantías bancarias. La garantía se entenderá vigente hasta la liquidación del contrato garantizado y la prolongación de sus efectos y, tratándose de pólizas, no expedirán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral. Las garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, interadministrativos y en los de seguros. Las entidades estatales podrán exonerar a las organizaciones cooperativas nacionales de trabajo asociado legalmente constituidas del otorgamiento de garantías en los contratos que celebren con ellas, siempre y cuando el objeto, cuantía y modalidad de los mismos, así como las características específicas de la organización de que se trate, lo que justifiquen. La decisión en este sentido se adoptará mediante resolución motivada".

¹⁷ *Ibidem*. Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007.

debe realizarse la evaluación comparativa de las ofertas”¹⁸. Dichas reglas son el fundamento de la selección del contratista, pues fijan las pautas que serán aplicadas al momento de la evaluación de ofertas.

Adicionalmente, también se impone a la administración la obligación de actuar de buena fe en la elaboración de los estudios que sustentan la necesidad de la contratación, por cuanto éstos salvan de la improvisación, la ejecución misma del objeto contractual. En consecuencia, el principio de buena fe se encuentra estrechamente relacionado con el principio de planeación que, como pilar de la actividad comercial, exige que la decisión de contratar responda a necesidades identificadas, estudiadas, evaluadas, planeadas y presupuestadas previamente a la contratación por parte de la administración^{19, 20}.

Así, se tiene que la actividad contractual debe enmarcarse dentro de la legalidad como premisa general que permite desarrollar en debida forma los deberes y principios que en este sentido le corresponden a las entidades públicas y a los particulares que ejercen funciones de dicho carácter, so pena de dar paso a la declaratoria de nulidad de sus actuaciones por parte del juez del caso, al ser alegada por las partes, por el agente del Ministerio Público, por cualquier persona o declarada de oficio, sin ser susceptible de saneamiento por ratificación.

4.2 Los contratos de servicio público de transporte

Lo primero que ha de decirse en este aspecto, es que este tipo de eventualidades se encuentra totalmente reglada y en ese sentido, encontramos el siguiente desarrollo normativo:

- **Ley 105 de 1993, “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”**

“Artículo 3º.- Principios del transporte público. El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios:

1. DEL ACCESO AL TRANSPORTE:

El cual implica:

¹⁸ *ídem*.

¹⁹ “Este principio, entonces, tiene importantes implicaciones desde mucho antes de la convocatoria a proponer, pues en esta etapa preliminar resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.; (iv) los costos, proyecciones, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deben satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato, que se pretenda celebrar”. *Ibidem*. Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007.

²⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA SUBSECCION C, Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ, Bogotá D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil once (2011)



- a. Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad.
- b. Que los usuarios sean informados sobre los medios y modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización.
- c. Que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo.
- d. Que el diseño de la infraestructura de transporte, así como en la provisión de los servicios de transporte público de pasajeros, las autoridades competentes promuevan el establecimiento de las condiciones para su uso por los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos.

2. DEL CARÁCTER DE SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE:

La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.

Excepcionalmente la Nación, las Entidades Territoriales, los Establecimientos Públicos y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado de cualquier orden, podrán prestar el servicio público de transporte, cuando este no sea prestado por los particulares, o se presenten prácticas monopolísticas u oligopolísticas que afecten los intereses de los usuarios. En todo caso el servicio prestado por las entidades públicas estará sometido a las mismas condiciones y regulaciones de los particulares.

Existirá un servicio básico de Transporte accesible a todos los usuarios. Se permitirán de acuerdo con la regulación o normatividad el transporte de lujo, turísticos y especiales, que no compitan deslealmente con el sistema básico.

3. DE LA COLABORACIÓN ENTRE ENTIDADES:

Los diferentes organismos del Sistema Nacional de Transporte velarán porque su operación se funde en criterios de coordinación, planeación, descentralización y participación.

4. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

Todas las personas en forma directa, o a través de las organizaciones sociales, podrán colaborar con las autoridades en el control y vigilancia de los servicios de transporte. Las autoridades prestarán especial atención a las quejas y sugerencias que se formulen y deberán darles el trámite debido.

5. DE LAS RUTAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS:

Entiéndese por ruta para el servicio público de transporte el trayecto comprendido entre un origen y un destino, con un recorrido determinado y unas características en cuanto a horarios, frecuencias y demás aspectos operativos.

El otorgamiento de permisos o contratos de concesión a operadores de transporte público a particulares no genera derechos especiales, diferentes a los estipulados en dichos contratos o permisos.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos, establecerá las condiciones para el otorgamiento de rutas para cada modo de transporte, teniendo en cuenta los estudios técnicos que se elaboren con énfasis en las características de la demanda y la oferta. Frase subrayada declarada inexecutable Sentencia C-66 de 1999 Corte Constitucional.

6. DE LA LIBERTAD DE EMPRESA:

Para la constitución de empresas o de formas asociativas de transporte no se podrán exigir otros requisitos que los establecidos en las normas legales y en los reglamentos respectivos.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, para acceder a la prestación del servicio público, las empresas, formas asociativas de transporte y de economía solidaria deberán estar habilitadas por el Estado. Para asumir esa responsabilidad, acreditarán condiciones que demuestren capacidad técnica, operativa, financiera, de seguridad y procedencia del capital aportado.

Las autoridades sólo podrán aplicar las restricciones a la iniciativa privada establecidas en la Ley, que tiendan a evitar la competencia desleal, el abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado, para garantizar la eficiencia del sistema y el principio de seguridad.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos reglamentará las condiciones de carácter técnico u operativo para la prestación del servicio, con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora. **Declarado executable Inciso 4, numeral 6 artículo 3 Sentencia C 66 de 1999 Corte Constitucional.**

El transporte de carga será prestado por personas naturales o jurídicas debidamente autorizadas por las autoridades y el Gobierno Nacional regulará su funcionamiento. El Gobierno establecerá los lineamientos para que el transporte de carga se lleve a cabo bajo condiciones de seguridad y eficiencia. Igualmente no existirán restricciones para rutas y frecuencias, estas serán determinadas por el mercado. El Gobierno Nacional podrá establecer condiciones técnicas y de seguridad para la prestación del servicio y su control será responsabilidad de las autoridades de tránsito.

7. DE LOS PERMISOS O CONTRATOS DE CONCESIÓN:

Sin perjuicio de lo previsto en tratados, acuerdos o convenios de carácter internacional, la prestación del servicio de transporte público estará sujeta a la expedición de un permiso o contrato de concesión u operación por parte de la autoridad competente.

Quien cumpla con las exigencias que al respecto se establezcan, tendrá derecho a ese permiso o contrato de concesión u operación. Quedan incluidos dentro de este literal los servicios de transportes especiales. (...)"

- Ley 336 de 1996, "Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte"

"(...) De la prestación del servicio

Artículo 16.- De conformidad con lo establecido por el artículo 3º, numeral 7º de la Ley 105 de 1993, sin perjuicio de lo previsto en tratados, acuerdos o convenios de carácter internacional, la prestación del servicio público de transporte estará sujeta a la habilitación y a la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación, según que se trate de rutas, horarios o frecuencias de despacho, o áreas de operación, servicios especiales de transporte, tales como: escolar, de asalariados, de turismo y ocasional.

Artículo 17.- El permiso para la prestación del servicio en áreas de operación, rutas y horarios o frecuencias de despacho, estará sometido a las condiciones de regulación o de libertad que para su prestación se establezcan en los reglamentos correspondientes. En el transporte de pasajeros será la autoridad competente la que determine la demanda existente o potencial, según el caso para adoptar las medidas conducentes a satisfacer las necesidades de movilización.

Artículo 18.- El permiso para prestar el servicio público de transporte es revocable e intransferible, y obliga a su beneficiario a cumplir lo autorizado bajo las condiciones en él establecidas.

Artículo 19.- El permiso para la prestación del servicio público de transporte se otorgará mediante concurso en el que se garanticen la libre concurrencia y la iniciativa privada sobre creación de nuevas empresas, según lo determine la reglamentación que expida al Gobierno Nacional.

Cuando el servicio a prestar no esté sujeto a rutas y horarios predeterminados el permiso se podrá otorgar directamente junto con la habilitación para operar como empresa de transporte.

Artículo 20.- La autoridad competente de transporte podrá expedir permisos especiales y transitorios para superar precisas situaciones de alteración del servicio público ocasionadas por una empresa de transporte en cualquiera de sus modos, que afecten la prestación del servicio, o para satisfacer el surgimiento de ocasionales demandas de transporte.



Superadas las situaciones mencionadas, los permisos transitorios cesarán en su vigencia y la prestación del servicio quedará sujeta a las condiciones normalmente establecidas o autorizadas, según el caso. (...)"

- **Decreto 170 de 2001, "Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros"**

"ARTÍCULO 1º-Objeto y principios. El presente decreto tiene como objeto reglamentar la habilitación de las empresas de transporte público colectivo terrestre automotor de pasajeros del radio de acción metropolitano, distrital y/o municipal y la prestación por parte de éstas, de un servicio eficiente, seguro, oportuno y económico, bajo los criterios básicos de cumplimiento de los principios rectores del transporte, como el de la libre competencia y el de la iniciativa privada, a las cuales solamente se aplicarán las restricciones establecidas por la ley y los convenios internacionales.

ARTÍCULO 2º-Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en el presente decreto se aplicarán integralmente a la modalidad de transporte público colectivo terrestre automotor de pasajeros del radio de acción metropolitano, distrital y municipal de acuerdo con los lineamientos establecidos en las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996.

ARTÍCULO 3º-Actividad transportadora. De conformidad con el artículo 6º de la Ley 336 de 1996, se entiende por actividad transportadora un conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utilizando uno o varios modos, de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes, basadas en los reglamentos del Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 4º-Transporte público. De conformidad con el artículo 3º de la Ley 105 de 1993, el transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas, por medio de vehículos apropiados, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios y sujeto a una contraprestación económica. (...)

(...) **ARTÍCULO 7º-Definiciones.** Para la interpretación y aplicación del presente decreto, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

-Demanda total existente de transporte. Es el número de pasajeros que necesita movilizarse en una ruta o un sistema de rutas y en un periodo de tiempo.

-Demanda insatisfecha de transporte. Es el número de pasajeros que no cuentan con servicio de transporte para satisfacer sus necesidades de movilización dentro de un sector geográfico determinado y corresponde a la diferencia entre la demanda total existente y la oferta autorizada.

-Frecuencia de despacho. Es el número de veces por unidad de tiempo en que se repite la salida de un vehículo en un lapso determinado.

-Determinación del número de habitantes. Se establece teniendo en cuenta el último censo de población adelantado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

-Edad del equipo automotor. Es el cálculo resultante de la diferencia entre el año que sirve de base para la evaluación o estudio y el año del modelo del vehículo.

-Edad del parque automotor. Es el promedio ponderado de la edad de todo el equipo de la empresa, independiente de la clase de vehículo.

-Frecuencias disponibles. Son los despachos establecidos en los estudios de demanda que no han sido autorizados.

-Modificación de horarios. Es el cambio de las frecuencias asignadas a una empresa, sin alterar el número total autorizado.

-Nivel de servicio. Son las condiciones de calidad bajo las cuales la empresa presta el servicio de transporte, teniendo en cuenta las especificaciones y características técnicas, capacidad, disponibilidad y comodidad de los equipos, la accesibilidad de los usuarios al servicio, régimen tarifario y demás circunstancias que previamente se consideren determinantes, tales como paraderos y terminales.



-Oferta de transporte. Es el número total de sillas autorizadas a las empresas para ser ofrecidas a los usuarios, en un período de tiempo y en una ruta determinada.

-Paz y salvo. Es el documento que expide la empresa al propietario del vehículo en el que consta la inexistencia de obligaciones derivadas exclusivamente del contrato de vinculación.

-Plan de rodamiento. Es la programación para la utilización plena de los vehículos vinculados a una empresa para que de manera racional y equitativa cubran la totalidad de rutas y despachos autorizados y/o registrados, contemplando el mantenimiento de los mismos.

-Ruta. Es el trayecto comprendido entre un origen y un destino, unidos entre sí por una vía, con un recorrido determinado y unas características en cuanto a horarios, frecuencias, paraderos y demás aspectos operativos.

-Sistema de rutas. Es el conjunto de rutas necesarias para satisfacer la demanda de transporte de un área geográfica determinada.

-Smmlv. Salario mínimo mensual legal vigente.

-Tarifa. Es el precio que pagan los usuarios por la utilización del servicio público de transporte en una ruta y nivel de servicio determinado.

-Utilización vehicular. Es la relación que existe, en términos porcentuales, entre el número de pasajeros que moviliza un vehículo y el número de sillas que ofrece. (...)

(...) **ARTÍCULO 9º-Servicio regulado.** La prestación del servicio de transporte metropolitano distrital y/o municipal será de carácter regulado. La autoridad competente definirá previamente las condiciones de prestación del servicio conforme a las reglas señaladas en este decreto.

CAPÍTULO IV

Autoridades competentes

ARTICULO 10.-Autoridades de transporte. Son autoridades de transporte competentes las siguientes:

En la jurisdicción nacional. El Ministerio de Transporte.

En la jurisdicción distrital y municipal. Los alcaldes municipales y/o distritales o en los que estos deleguen tal atribución.

En la jurisdicción del área metropolitana constituida de conformidad con la ley. La autoridad única de transporte metropolitano o los alcaldes respectivos en forma conjunta, coordinada y concertada.

No se podrá prestar el servicio de transporte público de esta modalidad en un radio de acción diferente al autorizado.

Las autoridades de transporte metropolitanas, municipales y/o distritales, no podrán autorizar servicios de transporte por fuera del territorio de su jurisdicción, so pena de incurrir en causal de mala conducta. (...)

TÍTULO IV

Prestación del servicio

CAPÍTULO I

Disposición general

ARTICULO 23.-Radio de acción. El radio de acción de las empresas que se habiliten en virtud de esta disposición será de carácter metropolitano, distrital o municipal según el caso. La autoridad



competente adjudicará los servicios de transporte únicamente dentro del territorio de la respectiva jurisdicción.

CAPÍTULO II

Acceso a la prestación del servicio

ARTICULO 24.-Prestación del servicio. La prestación de este servicio público de transporte estará sujeta a la expedición de un permiso o la celebración de un contrato de concesión o de operación suscrito por la autoridad competente, como resultado de un proceso licitatorio efectuado en las condiciones establecidas en el presente decreto.

La continuidad de la prestación del servicio en las rutas y frecuencias autorizadas a las empresas de transporte con licencia de funcionamiento vigente a la fecha de expedición de este decreto, estará sujeta a la obtención de la habilitación en los términos establecidos en el artículo 14 de la presente disposición.

PARAGRAFO-El permiso para prestar el servicio público de transporte es revocable y obliga a su beneficiario a cumplir las condiciones establecidas en el acto que las concedió.

ARTICULO 25.-Autorización de nuevos servicios. A partir de la vigencia del presente decreto las rutas y frecuencias a servir se adjudicarán por un término no mayor de cinco (5) años. En los términos de referencia del concurso se establecerán objetivos de calidad y excelencia en el servicio, que en caso de ser cumplidos por la empresa le permitan prorrogar de manera automática y por una sola vez el permiso hasta por el término inicialmente adjudicado.

Los objetivos de calidad y excelencia estarán determinados por parámetros como la disminución de la edad del parque automotor, la optimización de los equipos de acuerdo con la demanda, la utilización de tecnologías limpias y otros parámetros que contribuyan a una mejora sustancial en la calidad y nivel de servicio inicialmente fijados.

ARTICULO 26.-Licitación pública. La autorización para la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros del radio de acción metropolitano, distrital y municipal en una ruta o sistema de rutas será el resultado de una licitación pública, en la que se garantice la libre concurrencia y la iniciativa privada para la creación de nuevas empresas.

ARTICULO 27.-Determinación de las necesidades de movilización. La autoridad metropolitana, distrital o municipal competente será la encargada de determinar las medidas conducentes a satisfacer las necesidades insatisfechas de movilización.

Para el efecto se deben adelantar los estudios que determinen la demanda de movilización, realizados o contratados por la autoridad competente. Hasta tanto la Comisión de Regulación del Transporte señale las condiciones generales bajo las cuales se establezcan la demanda insatisfecha de movilización, los estudios deberán desarrollarse de acuerdo con los parámetros establecidos en la Resolución 2252 de 1999.

Cuando los estudios no los adelante la autoridad de transporte competente serán elaborados por universidades, centros de consulta del Gobierno Nacional y consultores especializados en el área de transporte, que cumplan los requisitos señalados para el efecto por la Comisión de Regulación del Transporte.

CAPÍTULO III

Procedimiento para la adjudicación de rutas y frecuencias en el servicio básico

ARTICULO 28.-Apertura de la licitación. Determinadas las necesidades de nuevos servicios de movilización, la autoridad de transporte competente ordenará iniciar el trámite licitatorio, el cual deberá estar precedido del estudio y de los términos de referencia correspondientes.

Los términos de referencia establecerán los aspectos relativos al objeto de la licitación, fecha y hora de apertura y cierre, requisitos que deberán llenar los proponentes, tales como: las rutas disponibles, frecuencias, clase y número de vehículos, nivel de servicio, determinación y ponderación de los factores para la evaluación de las propuestas, término para comenzar a prestar el servicio, su regulación jurídica, derechos y obligaciones de los adjudicatarios y todas las



demás circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas y claras.

Los términos de referencia deberán establecer un plazo de duración del permiso, contrato de operación o concesión y las condiciones de calidad y excelencia en que se prestará el servicio.

ARTICULO 29.-Evaluación de las propuestas. La evaluación de las propuestas se hará en forma integral y comparativa, teniendo en cuenta los factores de calificación que para el efecto señale la Comisión de Regulación del Transporte.

De acuerdo con la Ley 79 de 1988, se estimulará la constitución de cooperativas que tengan por objeto la prestación del servicio público de transporte, las cuales tendrán prelación en la asignación de servicios cuando se encuentren en igualdad de condiciones con otras empresas interesadas.

ARTICULO 30.-Procedimiento. Hasta que la Comisión de Regulación del Transporte determine otro procedimiento para la adjudicación de rutas y horarios la autoridad de transporte competente atenderá el siguiente:

1. Determinación de las necesidades del servicio por parte de la autoridad de transporte competente.
2. Apertura de licitación pública por parte de la autoridad de transporte competente.
3. Adjudicación de servicios.

La apertura de la licitación y la adjudicación de servicios será de conformidad con el siguiente procedimiento:

1. La resolución de apertura deberá estar precedida del estudio mencionado anteriormente y de la elaboración de los términos de referencia.
2. Los términos de referencia, entre otros aspectos, determinarán los relativos al objeto del concurso, requisitos que deben llenar los proponentes, plazo del concurso, las rutas, sistemas de rutas o áreas de operación disponibles, frecuencias a servir, clase y número de vehículos, nivel de servicio, reglas y criterios para la evaluación de las propuestas y el otorgamiento del permiso, la determinación y ponderación de los factores objetivos de selección, término para comenzar a prestar el servicio, su regulación jurídica, derechos y obligaciones de los adjudicatarios.
3. La evaluación de las propuestas se hará en forma integral y comparativa, teniendo en cuenta entre otros, los siguientes factores básicos de selección:

a) Seguridad (50 puntos):

Ficha técnica de revisión y mantenimiento preventivo de cada uno de los vehículos (25 puntos).

Capacitación a conductores (intensidad horaria) (15 puntos).

Control efectivo en el recorrido de la ruta (10 puntos);

b) Edad promedio de la clase de vehículo licitada (25 puntos):

Se calcula de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$P=25-E$$

Donde P= Puntaje a asignar a la empresa
E= Edad promedio del parque automotor



c) Sanciones impuestas y ejecutoriadas en los dos últimos años (10 puntos):

Se otorga este puntaje a las empresas que no hayan sido sancionadas mediante actos administrativos debidamente ejecutoriados, durante los últimos dos (2) años anteriores a la publicación de las rutas.

Si la empresa ha sido sancionada obtendrá cero (0) puntos.

d) Experiencia (10 puntos).

e) Capital o patrimonio por encima de lo exigido (5 puntos):

TOTAL = 100 PUNTOS

4. Se establece en 60 puntos la sumatoria de los factores como mínimo puntaje para que las empresas puedan ser tenidas en cuenta en el proceso de adjudicación.

La adjudicación se hará considerando la media (M) que resulte entre el puntaje máximo obtenido entre las empresas participantes y el mínimo exigido (60) puntos así:

$P \text{ máximo} + 60$

$M = \frac{\quad}{\quad}$

2

Las empresas que no alcancen la media (M) no se tendrán en cuenta.

5. Para las empresas que estén en la media aritmética o por encima de ella, se calculará un porcentaje de participación con base en la siguiente fórmula:

$E_i = P_i - 60$

E_i

$i\%$

n

E_i

$i=1$

Donde:

$i\%$ = Porcentaje de participación en la distribución

P_i = Puntaje obtenido por cada una de las empresas

E_i = puntaje obtenido por encima de los 60 puntos

n = Número de empresas

6. El total de frecuencias a adjudicar se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de participación obtenido así:

$K_i = K \cdot i\%$



Donde:

K_i = Número de frecuencias a asignar

K = Número de frecuencias disponibles

$i\%$ = Porcentaje de participación en la distribución

En caso que dos o más empresas obtengan igual número de puntos se le adjudicará a aquella que tenga el mayor puntaje en el factor de edad promedio de la totalidad del parque automotor. De persistir el empate se definirá a favor de la que obtenga la mayor puntuación en el factor seguridad.

7. Los términos de referencia exigirán la constitución de una póliza de seriedad de la propuesta expedida por una compañía de seguros legalmente autorizada para funcionar en Colombia e indicarán su vigencia, la cual no podrá ser inferior al término del concurso y noventa (90) días más.

El valor asegurado será el equivalente al producto de la tarifa correspondiente para la ruta que se concursa, por la capacidad transportadora total del vehículo requerido, por el número total de horarios concursados, por el plazo del concurso, así:

$$G = T * C * NF * P$$

Donde:

G = Valor de la garantía

T = Valor de la tarifa

C = Capacidad del vehículo

NF = Número de frecuencias concursadas

P = Plazo del concurso

Cuando se presenten propuestas para servir más de una (1) ruta, el valor de la póliza se liquidará para cada una de las rutas.

8. Dentro de los diez (10) días siguientes a la apertura de la licitación de rutas, se publicarán avisos por una sola vez, simultáneamente en dos (2) periódicos de amplia circulación local, el día martes, en un tamaño no inferior a 1/12 de página. Las empresas podrán presentar sus propuestas dentro de los 10 días siguientes a la publicación.

9. El servicio se adjudicará por un término no mayor de cinco (5) años. En el término autorizado la autoridad de transporte competente evaluará la prestación del servicio de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de este decreto y decidirá si la empresa continúa o no con la prestación del servicio autorizado.

10. Si el adjudicatario no entra a prestar el servicio dentro del plazo señalado en el acto correspondiente, la autoridad competente hará efectivo el valor de la garantía constituida para responder por la seriedad de la propuesta. En este evento la autoridad de transporte podrá otorgar el permiso al proponente calificado en segundo lugar, siempre y cuando su propuesta sea igualmente favorable para la prestación del servicio.

PARAGRAFO 1º: Los estudios técnicos que sobre disponibilidad de rutas y frecuencias de servicio efectúen las autoridades metropolitanas, distritales y/o municipales de transporte deberán ser remitidos al Ministerio de Transporte una vez culmine el procedimiento de adjudicación.

PARAGRAFO 2º: En ciudades de más de 200.000 habitantes, la autoridad de transporte competente podrá establecer factores de calificación diferentes o adicionales a los establecidos y reglamentar los términos de calidad y excelencia que debe alcanzar la empresa para hacerse acreedora a la prórroga establecida en el artículo 25 del presente decreto.



Lo anterior sin perjuicio de los lineamientos que para el efecto fije la Comisión de Regulación del Transporte. (...)

De lo visto, se coligen varias situaciones:

- 1.- Es facultad de los Alcaldes Municipales, conceder permisos, celebrar contratos o concesiones de rutas de servicio público terrestre de pasajeros, dentro de su jurisdicción, de conformidad con la Ley y los reglamentos.
- 2.- Para la concesión de permisos y adjudicación de rutas de transporte público de pasajeros sometidos a rutas y horarios, las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, señalan que ello deberá hacerse mediante concursos públicos.
- 3.- Tal y como lo señala el artículo 10 de la Ley 336 de 1996, en el procedimiento para otorgar estos permisos, deberá observarse el principio de libre concurrencia.
- 4.- El Decreto N° 170 de 2001, aplicable al momento de los hechos, es la norma especial que debe atenderse en cuanto al procedimiento licitatorio observable por las autoridades municipales de transporte, para la adjudicación de rutas y frecuencias en el servicio básico.

4.3 Causales de nulidad absoluta y relativa de los contratos estatales

Sea lo primero manifestar que el Régimen de Contratación Estatal en Colombia viene enmarcado para la época de los hechos en controversia, en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, cuerpo normativo que orienta la administración pública y a los funcionarios que la representan, así, en observancia de ello, las actuaciones que se deriven de los procesos contractuales deben estar provistas de sustento en los principios jurídicos que soportan la materia. Cuando ello no ocurre se puede acudir a las acciones previstas para invalidar los actos contractuales que desconocen de manera flagrante y determinante el proceder del Estado.

Al respecto se afirma que el análisis de la nulidad absoluta de los contratos estatales, se funda en el principio de la legalidad, de modo que ante una violación grave a este principio generada por actuaciones irregulares y, a fin de restablecer dicha legalidad, concretar la primacía del interés general sobre el particular y evitar lesiones al Estado, la sociedad y terceros, surge una causal de nulidad que sólo puede ser declarada por el juez administrativo a través de sentencia que hace tránsito a cosa juzgada.

Se ha determinado entonces que cuando se presenta nulidad absoluta, ni siquiera la Ley puede sanear los vicios que la generan y es por ello que el artículo 87 del C.C.A. señaló en su momento que *“Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas”*, asimismo se advierte que la acción puede ser promovida por el Ministerio Público, un tercero que acredite un interés directo o, declarada directamente por el juez del caso cuando esté plenamente demostrada, siempre que en el proceso intervengan las partes contratantes o sus causahabientes, sin dejar de lado que las causales de nulidad son taxativas y de interpretación restrictiva.

En relación con el tema, ha de traerse un antecedente jurisprudencial que precisa las características de la nulidad absoluta en materia de contratación estatal, detallándolas, así: i). *Busca devolver las cosas al estado "en que se hallarían si no hubiese existido el contrato nulo"* (art. 1746 del C.C.); ii). *Puede ser adoptada con posterioridad a la terminación del contrato;* iii). *Es del resorte exclusivo del juez del contrato, y por ende se plasma en una sentencia que hace tránsito a cosa juzgada;* iv). *Apunta a regresar las cosas al estado anterior a la celebración del contrato, es decir, efectos "ex tunc".*²¹ Además De lo dicho, se tiene que la nulidad absoluta no es saneable por ratificación de las partes²²

Ahora bien, cuando se alega el vicio de nulidad absoluta frente a los actos precontractuales y siempre que el mismo ya se haya celebrado, la ilegalidad de los actos sobre los que se funda, se cuestiona ejercitando la acción de nulidad del contrato so pena de mantener su presunción de legalidad y las consecuencias derivadas de los mismos. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional al estudiar la exequibilidad del artículo 32 de la Ley 446 de 1998 como reformatoria del Código Contencioso Administrativo, manifestó: *"La expresión, "(u)na vez celebrado éste, la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de la nulidad absoluta del contrato", a juicio de la Corte es indicativa de la voluntad del legislador de fijar un límite a la separabilidad de los actos previos, definiendo que a partir de la firma del contrato tales actos se hacen inseparables del mismo.*"²³

A su turno, tanto la Ley como la jurisprudencia se han ocupado en señalar que existen dos clases de nulidades: las absolutas y las relativas. Sobre estos eventos, la norma contenciosa previó en el artículo 84 que se podrá demandar la nulidad de los actos administrativos cuando:

- i) *Se expidan con infracción a las normas en las cuales debía fundarse.*
- ii) *Por la falta de competencia, ya sea funcional o temporal del funcionario u órgano que los expide.*
- iii) *Cuando se expidan de forma irregular.*
- iv) *Cuando sean expedidos con desconocimiento de los derechos de audiencia y de defensa, es decir, con violación al derecho al debido proceso.*
- v) *Cuando estén falsamente motivados.*
- vi) *Cuando se expidan con desviación de las atribuciones propias del funcionario o Corporación que los profiere.*

Corolario, cuando se advierte una causal de **nulidad absoluta**, lo que se busca es la protección del interés general sobre el particular, restableciendo la legalidad y restituyendo las cosas al estado en que se encontraban previo a la ejecución del acto, razón suficiente para que el juez del caso al encontrarla probada, la declare por haberse celebrado con vicios tan graves, que la ley no permite sanearlo. De otra parte, en torno a la **nulidad relativa**, encontramos que esta surge al contrariarse lo señalado en la norma y procede *"cuando sólo una parte de éste se encuentra viciada de nulidad por alguna de las causales antes referidas, cuando se pueda preservar su validez aún sin la parte que se encuentra viciada y cuando habiéndose declarado la nulidad de la parte viciosa de todos modos éste debía ser expedido teniendo en cuenta las circunstancias que dieron lugar a ello. (...). Así las cosas, si lo que se procura es preservar la validez de un acto administrativo que se encuentra parcialmente viciado pero que puede subsistir habiéndose declarado la nulidad de la parte viciosa, el juez puede proceder a*

²¹ Sentencia T-387/09, Referencia: expediente T-2.146.854, M.P.: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, Bogotá, D. C., veintiocho (28) de mayo de dos mil nueve (2009).

²² Artículo 45 Ley 80 de 1993.

²³ Sentencia C-1048/01, Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA, Bogotá, octubre cuatro (4) de dos mil uno (2001).

²⁴ Consejo de Estado, C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Bogotá D.C veintinueve (29) de julio dos mil quince (2015), Radicación: 250002326000200900030 01 (40.271), Actor: ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA.



*declarar su nulidad parcial siempre y cuando el determinado acto pueda preservar sus elementos esenciales y conservar su fuerza ejecutoria y ejecutiva con la parte que subsiste y no ha sido declarada nula.*²⁵

A propósito del tema, la Sala de Consulta y Servicio Civil, ha indicado que: *“la validez de los actos jurídicos y particularmente de los contratos, está sometida a presupuestos y requisitos previstos por la ley capacidad, consentimiento, objeto lícito y causa lícita, cuya falta sanciona el derecho, según su especie y la calidad o estado de las partes, con el efecto jurídico de la nulidad del acto, consistente en hacer desaparecer la relación que nació viciada por carecer de requisitos o formalidades esenciales, originando las restituciones a las que haya lugar”*²⁶, así podemos afirmar que el Estatuto Contractual establece expresamente los eventos en que se produce nulidad de los contratos estatales, estipulando en su artículo 44 que además de los previstos en el derecho común, esta deviene cuando:

- 1o. Se celebren con personas incurras en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley;*
- 2o. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal.*
- 3o. Se celebren con abuso o desviación de poder.*
- 4o. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y*
- 5o. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta Ley.*

Con todo, la consecuencia directa de esta declaratoria es la pérdida de validez del contrato en discusión, situación que debe ser resuelta por el juez del contrato o del acto administrativo estatal, quien a través de una sentencia que hace tránsito a cosa juzgada, puede anularlo en las modalidades absoluta o relativa, sustentado en razones de ilegalidad.

4.4 Del pliego de condiciones

El principio de transparencia analizado con anterioridad, conmina a las autoridades administrativas a la observancia de la objetividad, igualdad e imparcialidad en los procedimientos contractuales, debiendo ir de la mano con el de publicidad de las actuaciones a su interior para que estas sean conocidas y controvertidas, estableciéndose normativamente que la selección del contratista debe efectuarse mediante licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y excepcionalmente de manera directa²⁷, ajustándose a la legalidad con la expedición de actos motivados.

En la misma línea formal, no debe perderse de vista que conforme lo enseñan el numeral 5º del artículo 24 y el numeral 2º del artículo 30 del estatuto contractual, previo a la apertura de la licitación o concurso la administración pública, debe elaborar los pliegos de condiciones donde se precisen las reglas claras, justas y completas que permitan la presentación de los ofrecimientos o postulaciones, aseguren la escogencia objetiva del contratista y eviten la declaratoria de desierta de la licitación; definiendo el objeto del contrato, las condiciones de costo y calidad, el régimen jurídico que lo gobernará, los derechos y deberes de las partes, determinando los factores objetivos de selección del contratista, al siguiente por menor en su orden:

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ Radicación 1230 de 1999

²⁷ Art. 2 Ley 1150 de 2007.

"(...) 5. En los pliegos de condiciones

a) Se indicarán los requisitos objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección.

b) <Literal **CONDICIONALMENTE** **exequible**> <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierta de la licitación o **concurso**.

c) Se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato.

d) No se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ni exenciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que se suministren.

e) Se definirán reglas que no induzcan a error a los proponentes y contratistas y que impidan la formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad.

f) Se definirá el plazo para la liquidación del contrato, cuando a ello hubiere lugar, teniendo en cuenta su objeto, naturaleza y cuantía.

<Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Serán ineficaces de pleno derecho las estipulaciones de los pliegos o ~~términos de referencia~~ y de los contratos que contravengan lo dispuesto en este numeral, o dispongan renunciaciones a reclamaciones por la ocurrencia de los hechos aquí enunciados. (...)"

"(...) 20. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> La entidad interesada elaborará los correspondientes pliegos de condiciones o ~~términos de referencia~~, de conformidad con lo previsto en el numeral 5o. del artículo 24 de esta ley, en los cuales se detallarán especialmente los aspectos relativos al objeto del contrato, su regulación jurídica, los derechos y obligaciones de las partes, la determinación y ponderación de los factores objetivos de selección y todas las demás circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas, claras y completas. (...)"

Así, se ha entendido que el pliego de condiciones constituye el marco normativo regulador de los procesos contractuales - desde su misma génesis - que adquiere carácter vinculante tanto para los participantes en el procedimiento como para la entidad, concluyéndose el carácter obligatorio del mismo, hasta llegar al punto de ser considerado como una "ley del contrato"²⁸ de naturaleza jurídica mixta, en el entendido que regula la etapa precontractual y sus efectos se mantienen aún después de la celebración del contrato, constituyéndose en regulador de las relaciones, fuente de derechos y obligaciones, al respecto, se ha estimado que:

"...el pliego de condiciones, según la normatividad actualmente vigente en Colombia, no es un reglamento ya que, por definición, este es un acto de carácter general, que tiene vocación de permanencia en el tiempo -en tanto no se agota con su aplicación- y se expide en ejercicio de la función administrativa.

Un pliego de condiciones no podría ser un reglamento administrativo porque carece de vocación de permanencia en el tiempo. Por el contrario, está destinado a surtir efectos en un sólo proceso de contratación, al cabo del cual pierde su vigencia. El reglamento, en cambio, admite que sea aplicado sucesivamente, sin que su utilización lo agote o extinga.

²⁸ "Por la trascendencia jurídica que tiene el pliego de condiciones como elemento o fase imprescindible en los regímenes licitatorios de selección en lo atinente a la preparación, emisión y ejecución de la voluntad contractual, la doctrina con todo acierto, lo ha denominado "la ley del contrato" por cuanto establece cláusulas que son fuentes principales de derechos y obligaciones de los intervinientes en la licitación y de las partes en la contratación" (Dromi, José Roberto, La licitación Pública, 2ª edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002 página 196)

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 general²⁹, puede ser, sin embargo, de trámite o definitivo, según sus destinatarios³⁰; 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 éste, mientras que otras han perecido, a medida que avanza el proceso de selección.³¹

Dada entonces la naturaleza del pliego de condiciones que contiene regulaciones y mandatos recíprocos, imponen a la entidad el deber de mantenerlo inmodificable una vez conocidas las propuestas o cerrado el proceso de contratación con el objeto de resguardar los principios contractuales de libertad de concurrencia, igualdad, imparcialidad y buena fe, manteniendo su efecto vinculante, con las siguientes precisiones:

"...Y que debe observarse la carga de claridad y precisión en la facción de los pliegos de condiciones lo exige la naturaleza jurídica de los mismos que, sabido se tiene, despliegan un efecto vinculante y normativo para los participantes dentro del proceso de selección, como que las exigencias y requisitos en ellos contenidas, constituyen los criterios con arreglo a los cuales habrán de valorarse las correspondientes ofertas, sin que sea permitido a la entidad licitante, modificar inconsulta y arbitrariamente las exigencias en ellos dispuestas, so pena de viciar con dicho proceder el procedimiento de selección.

(...)

En últimas, se trata de un acto jurídico prenegocial con carácter vinculante y obligatorio para los partícipes del proceso de licitación, que únicamente puede ser objeto de modificaciones, en las oportunidades previstas en el estatuto contractual, que lo son exclusivamente con antelación al cierre de la licitación.³²

"...y como ya lo ha dicho la Sala, los pliegos de condiciones o términos de referencia son, de un lado, la ley del futuro contrato que quedará por lo tanto enmarcado por las estipulaciones que se anuncien desde el mismo proceso licitatorio y deberá interpretarse y ejecutarse con apego a las mismas; y de otro lado, esos pliegos son también la ley que rige el mismo procedimiento de selección, puesto que contienen las reglas a las cuales deben sujetarse durante el trámite de la licitación o concurso tanto los proponentes como la misma entidad interesada en contratar"³³

"[E]n tal virtud, en los pliegos de condiciones se consignan un conjunto de reglas para definir el procedimiento de selección objetiva del contratista y delimitar el contenido y alcances del contrato, sus contenidos son de obligatorio cumplimiento tanto para la Administración como para los oferentes (licitantes y futuros contratistas), dentro del marco de la licitación, entendida ésta como un procedimiento de formación del contrato mediante la cual la entidad formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y selección entre ellas la más favorable.³⁴" Destaca el Despacho.

²⁹ Porque tiene la capacidad de aplicarse a un número indeterminado de personas.

³⁰ Porque no culmina el procedimiento contractual, sino que forma parte de las actuaciones necesarias para impulsarlo.

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 30 de noviembre de 2006, Exp. 18059, M. P. Alier E. Hernández Enríquez.

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 3 de mayo de 1999, Exp. 12344, M.P. Daniel Suárez Hernández.

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 28 de abril de 2005, Exp. 12025, M. P. Ramiro Suavedra Becerra.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 8 de junio de 2006, Exp. 15005, M. P. María Elena Giraldo Gómez.

Queda claro, que dado el efecto vinculante del pliego de condiciones, su carácter obligatorio conlleva a una estricta aplicación de los criterios de selección y su respectiva ponderación, so pena de invalidez. Así los criterios de calificación y descalificación de propuestas necesariamente deben estar contenidos en dicho documento, en igual medida deben concurrir los criterios técnicos definidos en cada procedimiento y que determinan puntaje para la adjudicación del contrato, en este sentido se ha reconocido que la entidad maneja discrecionalidad sin desprenderse totalmente de los principios constitucionales y legales que deben regular el procedimiento, pues tiene que corresponder de manera razonada, racional y motivada. En este sentido, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha expresado:

"b) La naturaleza jurídica de la facultad administrativa de configuración de los pliegos de condiciones.

(...)

Y es que la configuración de pliegos de condiciones constituye un paradigmático ejemplo útil a efecto de ilustrar la dinámica que envuelve la concepción que de la discrecionalidad administrativa ha venido prohiendo la Sala³⁵, partiendo de diferenciar las denominadas definiciones "materiales" o "positivas" de dicha figura, de las catalogadas como "formales" o "negativas" de la misma. Las primeras consideran que la discrecionalidad opera en circunstancias en las cuales el interés general, para el caso concreto, no se encuentra exhaustivamente precisado por la ley —lo cual evidentemente ocurre tratándose de las referidas normas que regulan el contenido mínimo de los pliegos de condiciones—, de suerte que la discrecionalidad surge como autorización que se confiere —expresa o implícitamente— a la Administración para que, previa ponderación de todos los hechos, intereses, derechos o principios jurídicos comprometidos en el caso concreto, encuentre una solución para el mismo intentando «elegir la medida más adecuada para la satisfacción del interés público: éste se encuentra legalmente definido y fijado, pero no casuísticamente predeterminado, tarea para la que se confiere libertad al órgano actuante otorgándole un poder discrecional»³⁶.

c) Los límites que debe respetar la Administración al configurar los pliegos de condiciones o sus equivalentes.

*Por tal razón, al ocuparse de los límites que no pueden ser transgredidos por la Administración al confeccionar pliegos de condiciones, el primer elemento al cual debe hacerse alusión es el que corresponde a los mencionados **elementos reglados** siempre existentes en toda decisión de la Administración que participa de la naturaleza de acto administrativo —y los pliegos de condiciones lo hacen, si bien la stirpe de los mismos, según se explicó, es mixta—, mientras que el segundo elemento o límite en cuestión está integrado por el plexo de **principios generales del Derecho** y en particular de los **principios que rigen u orientan el ejercicio de la función administrativa**, aplicables a toda la actividad contractual del Estado por virtud de lo normado, con carácter general, por los artículos 1, 2 y 209 de la Constitución Política, así como por el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo y, con carácter particular, por el artículo 23 de la Ley 80 de 1993³⁷.*

(...)

³⁵ Cita original de la sentencia: "En relación con la aludida concepción pueden verse los siguientes pronunciamientos: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del treinta (30) de noviembre de dos mil seis (2006); Consejero Ponente: Alier E. Hernández Enríquez; Radicación número: 110010326000199503074 01; Expediente número: 13074; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 30 de noviembre de dos mil seis (2006); Consejero Ponente: Alier E. Hernández Enríquez; Radicación número: 11001-03-26-000-2000-0020-01; Expediente número: 18059; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del treinta y uno (31) de octubre de dos mil siete (2007); Referencia: 13.503; Radicación: 110010326000199713503 00."

³⁶ Cita original de la sentencia: "Cfr. MOZO SEOANE, Antonio, *La discrecionalidad de la Administración Pública en España. Análisis jurisprudencial, legislativo y doctrinal, 1894-1983*, Montecorvo, Madrid, 1985, p. 411."

³⁷ Precepto cuyo tenor literal es el siguiente: "Artículo 23. De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo".



iv) Principios de racionalidad y razonabilidad.

(...). Algo similar podría sostenerse respecto de la intensidad del control judicial de la actividad administrativa basado en la aplicación del principio de razonabilidad, integrado en el juicio de igualdad: cuando el margen de valoración de las circunstancias del caso concreto que el ordenamiento atribuye a la Administración es amplio —lo cual ocurre tratándose de la facultad de configurar pliegos de condiciones o sus equivalentes—, en principio la intensidad de la fiscalización desplegada no debería ir más allá de la eliminación de los criterios diferenciadores o de las soluciones manifiestamente irrazonables.

(...)

v) Alcances del control judicial basado en los referidos principios.

(...)

Lo dicho conduce a concluir que, en principio y dado que los amplios márgenes de los cuales dispone la Administración para confeccionar pliegos de condiciones —pues el ordenamiento, en esta materia, las más de las veces apenas fija pautas generales y sólo de forma excepcional contiene normas de acción concretas y específicas—, la intensidad del control judicial basado en los principios referidos debería, en principio, limitarse a la exclusión de aquellas previsiones que, en el pliego de condiciones o sus equivalentes, resulten manifiestamente desproporcionadas o manifiestamente irrazonables.³⁸ (Negrilla fuera del texto).

Con todo, se precisa que en efecto la Administración cuenta con amplios márgenes para confeccionar los pliegos de condiciones como marco normativo general y específico que debe orientar las prácticas contractuales.

4.5 De los requisitos habilitantes en materia contractual

El tema reviste gran importancia en el entendido que la base del desarrollo contractual la constituye el pliego de condiciones y de éste se derivan los **requisitos habilitantes**, del que nos ocuparemos como sigue, empezando por afirmar que están dirigidos a determinar la **idoneidad del proponente**, diferenciándose de los criterios de selección encaminados a **favorecer o no una adjudicación**, en tanto éstos últimos presuponen el cumplimiento de los primeros.

Así, surge evidente que los requisitos de los que se habla son un filtro, de manera que **sólo** los proponentes que los superen puedan pasar a la siguiente etapa - de selección - en la cual se califican las propuestas presentadas, estimando los criterios de ponderación de conformidad con lo consignado en el pliego de condiciones.

Bajo los anteriores preceptos, ha de precisarse que **la libre concurrencia no reviste el carácter de principio absoluto** dado que se ha facultado a la entidad contratante para que formule discrecionalmente pero en observancia de los principios de igualdad, imparcialidad y buena fe como se anotó precedentemente, los requisitos habilitantes con miras a contratar un oferente idóneo encaminando, se insiste, en asegurar su capacidad y calidad técnica, económica, financiera y profesional y cerciorarse del cumplimiento del objeto contractual, de manera razonable y adecuada.

De igual manera se ha ultimado que **los requisitos habilitantes, no otorgan puntaje alguno** por cuanto no están destinados a comparar ofertas, son verificables y se refieren la **capacidad jurídica**,

³⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, sentencia de 5 de junio de 2008, radicación 15001233100019880843101, expediente: 8431, actor: Constructores Limitada, demandado: Fondo Vial Nacional, referencia: contractual, apelación sentencia.

la experiencia, la capacidad financiera y la organización, verificación que no realiza la Administración, sino que la efectúan las Cámaras de Comercio, en contraposición con **los que sí dan lugar a asignación de puntaje**, que no recaen sobre los oferentes sino sobre las propuestas con miras a acoger la más favorable a los intereses de la entidad y tomando como base los criterios referidos a **factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos.**³⁹

Atendiendo a lo visto, entiende el Despacho que si un oferente no cumple con los requisitos habilitantes ya referenciados, lo lógico es que la propuesta presentada ni siquiera deba ser analizada en una segunda etapa, es decir sobre ella no deben evaluarse los factores técnicos y económicos contenidos en el pliego de condiciones, sin que ello resulte lesivo al ordenamiento jurídico o a los principios que orientan la actividad contractual.

5. DEL FONDO DEL ASUNTO

Revisando los argumentos de inconformidad esgrimidos por la parte actora, se tiene que se pretende que en esta instancia se resuelva sobre las siguientes declaraciones y condenas, precisadas una vez se subsanó la acción:

***“PRIMERA.** Que se declare la nulidad del contrato de prestación de servicios de transporte celebrado entre la Cooperativa Integral de Transporte de Ventaquemada y el Municipio de Ventaquemada, como resultado de la licitación pública N° 03 de 2011, en razón a los vicios de nulidad que concurren en la Resolución N° 110.08.01.631 del 04 de octubre de 2011 expedida por el Alcalde Municipal de Ventaquemada, por la cual se adjudicó la mencionada licitación, así como los actos previos de calificación y evaluación de propuestas.*

***SEGUNDO.** Que se indemnice a EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A., comprendiendo cada uno de los daños presentes y futuros que le causó el Municipio de Ventaquemada en razón de la adjudicación irregular de la licitación pública N° 03 de 2011, atendiendo en el principio de indemnización integral previsto en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.*

***TERCERA.** Que se condene en costas a la entidad demandada.”*

Respecto a lo anterior, tanto el MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA como la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA “COOPTRANSVEN”, muestran oposición e interponen en su orden las excepciones que denominaron: **Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde, ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones, caducidad de la acción, inexistencia de la obligación y genérica, así como de inexistencia de nulidad del acto de adjudicación por indebido criterio de selección por motivación subjetiva.**

A su turno, debemos recordar que el problema jurídico se planteó en los siguientes términos:

*Le corresponde al Despacho determinar si hay lugar a declarar la nulidad del contrato de prestación de servicios de transporte celebrado entre la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA y el MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA, como resultado de la licitación pública N° 03 de 2011, en razón a los vicios de nulidad que concurren en la Resolución N° 110.08.01.631 del 04 de octubre de 2011 expedida por el Alcalde Municipal de Ventaquemada, por la cual se adjudicó la mencionada licitación, así como los actos previos de calificación y evaluación de propuestas. Así mismo deberá establecerse si ante una eventual declaratoria de nulidad en los términos solicitados, hay lugar a ordenar indemnizar a **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.**, comprendiendo cada uno de los daños presentes y futuros que presuntamente le causó el Municipio de Ventaquemada en razón de la adjudicación irregular de la licitación pública N° 03 de 2011, atendiendo en el principio de indemnización integral previsto en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.*

³⁹ Artículo 5, Ley 1150 de 2007.



A efectos de resolver los interrogantes planteados en el problema jurídico, así como sobre las excepciones previas, en este punto, se precisa que al no establecerse en el Decreto 01 de 1984 nada sobre esta especialidad, el artículo 97 del Código de Procedimiento Civil vigente para la época de los hechos nos ilustra al respecto, es así como se encuentra que se han propuesto las relacionadas con habersele dado a la demanda un trámite diferente al que corresponde, ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones y caducidad de la acción, las mismas se estudiarán a continuación:

- **Habersele dado a la demanda un trámite diferente al que corresponde**

En el *sub examine*, se advierte que la excepción planteada está fundamentada en que se considera por parte del apoderado del Municipio de Ventaquemada que la acción procedente frente a lo pretendido por el actor es la de nulidad, no la contractual ni menos de nulidad y restablecimiento del derecho ya que para ésta última se configura la caducidad.

En punto al tema, considera el Despacho que no le asiste razón al excepcionante pues el C.C.A. modificado por el Decreto Nacional 2304 de 1989 y la Ley 446 de 1998, contemplaba y diferenciaba cada uno de los medios de control que aduce como argumento, así:

"ARTÍCULO 84. Acción de nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, a por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.

Pracederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los proferió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro. (...)"

"ARTÍCULO 85. Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente. (...)"

"Artículo 87. De las controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.

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 celebrada éste, la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato.

El Ministerio Público o cualquier tercero que acredite un interés directo podrá pedir que se declare su nulidad absoluta. El Juez Administrativo queda facultado para declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso. En todo caso, dicha declaración sólo podrá hacerse siempre que en él intervengan las partes contratantes o sus causahabientes. (...)" Destaca el Despacho.

De lo transcrito, emerge con total claridad que cada acción de las reseñadas, tiene una finalidad específica, con la particularidad que la acción de controversias contractuales admite no sólo la

pretensión (declaratoria) de existencia, nulidad, revisión, incumplimiento y otro tipo de condenas, estableciendo a su turno un término para incoar dichas acciones y, permitiendo que un tercero con interés directo, - como ocurre en el *sub examine* - solicite se declare la nulidad absoluta, traduciendo que la acción contractual promovida resulta acertada para estudiar lo pretendido por el demandante en tanto solicita la nulidad del contrato de prestación de servicios de transporte celebrado entre la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE VENTAQUEMADA y el MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA y la indemnización derivada de esa declaratoria, sin que las pretensiones sean excluyentes, por el contrario son complementarias, sin perder de vista que cada una de ellas estudiadas de forma separada, deben observar un término legalmente determinado, no puede entonces deducirse que se haya tramitado la acción por un procedimiento equivocado pues los ritos procesales se siguieron bajo el entendido que la acción a estudiar es la contractual, con pretensiones indemnizatorias que son acumulables, no la de simple nulidad como lo interpreta el apoderado del Municipio de Ventaquemada, lo que fuerza concluir que esta excepción no tiene vocación de prosperidad.

- **Ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones**

En este sentido, tenemos que la demanda es el medio a través del cual se ejercita el derecho de acción y con el que se pretende que mediante sentencia se resuelvan las pretensiones de la misma, por ello se exigen requisitos para considerar que la demanda ha sido presentada en forma, entendida como el escrito destinado a poner en funcionamiento la jurisdicción, requisitos que son los que en su momento, contemplaba el artículo 137 del C.C.A. así:

"ARTÍCULO 137. Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá:

- 1. La designación de las partes y de sus representantes.*
- 2. Lo que se demanda.*
- 3. Los hechos u omisiones que sirvan de fundamento de la acción.*
- 4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación. (...)*
- 5. La petición de pruebas que el demandante pretende hacer valer.*
- 6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia."*

El mismo estatuto, indicaba la manera como se debían individualizar las pretensiones, es así como el Decreto 2309 de 1989, modificadorio de la norma señalada, estipuló:

ARTÍCULO 24. El artículo 138 del Código Contencioso Administrativo quedará así:

"Artículo 138. INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS PRETENSIONES. Cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión.

Quando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.

Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán emandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión.

Si se alega el silencio administrativo a la demanda, deberán acompañarse las pruebas que lo demuestren". Negrilla fuera del texto.



Asimismo, la Ley 446 de 1998, modificatoria del C.C.A. enseñaba respecto de la acumulación de pretensiones y de proceso en materia contencioso administrativa que procedía en todos los asuntos de esta jurisdicción, en la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil, lo siguiente:

“ARTÍCULO 82. Acumulación de pretensiones. El demandante podrá acumular en una misma demanda varias pretensiones contra el demandado, aunque no sean conexas, siempre que concurren los siguientes requisitos:

1. Que el juez sea competente para conocer de todas; sin embargo, podrán acumularse pretensiones de menor cuantía a otras de mayor cuantía.
2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.
3. Que todas puedan tramitarse por el mismo procedimiento.

(...) Cuando se presente una indebida acumulación que no cumpla con los requisitos previstos en los dos incisos anteriores, pero sí con los tres numerales del inciso primero, se considerará subsanado el defecto cuando no se proponga oportunamente la respectiva excepción previa.” Destaca el Despacho.

Lo anterior, deja entrever que la inepta demanda se presenta de manera exclusiva, cuando falta alguno de los presupuestos expresados como requisitos mínimos para estructurar la acción, impidiendo estudiar los planteamientos señalados en la misma, sin ofrecer al juez la posibilidad de decidir de fondo el caso concreto, produciendo en su lugar un fallo inhibitorio.

Así las cosas, encontramos que en efecto en la demanda se pretende obtener tanto la declaratoria de nulidad del contrato encartado, como la indemnización que ello conlleva, no obstante por ese sólo hecho no observa el Despacho que se esté frente a una inepta demanda pues aun cuando la excepción previa fue planteada en tiempo, lo cierto es que el escrito demandatorio sí cumple con los requisitos que en su momento establecía la norma aplicable para este tipo de eventos, esto es, los contemplados en las normas transcritas, como se señaló anteriormente, cosa diferente es que frente a la pretensión indemnizatoria, deba adicionalmente efectuarse el análisis de la caducidad también propuesta como previa, como sigue. Mientras tanto, se dirá que la excepción de ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones se declarará impróspera.

- **Caducidad de la acción**

Se observa respecto a **las pretensiones de indemnización, término para promover la acción en materia contractual**, que el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998, precisa la procedencia y oportunidad para el ejercicio de acciones judiciales contra los actos proferidos con anterioridad a la celebración del contrato estatal, así:

“Artículo 87. (Modificado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998) De las controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.

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.”

A su turno, la Corte Constitucional, al estudiar la norma trascrita, a través de la sentencia C-1048 de 2001, declaró su exequibilidad y en torno a la caducidad de las acciones procedentes contra los actos previos a la celebración del contrato se señaló:

“La Corte estima que la norma ha sido objeto de dos interpretaciones diversas, pero que ninguna de ellas responde a la verdadera intención del legislador: según una la primera, la celebración del contrato extingue anticipadamente el término de caducidad y en consecuencia impide acudir posteriormente a las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho para impugnar los actos previos, con lo cual quedan desprotegidos los intereses de terceros no contratantes, especialmente de quienes participaron en el proceso de licitación; según una segunda, tal celebración no extingue dicho plazo, pues la norma no lo dice expresamente, por lo cual, a pesar de haberse celebrado el contrato, sigue corriendo el término de caducidad; a juicio de la Corte las anteriores interpretaciones no consultan la verdadera intención del legislador, la cual puede extraerse de la lectura armónica de los incisos segundo y tercero de la disposición acusada, interpretación armónica que la demanda, las intervenciones y la vista fiscal han omitido hacer.

En efecto, la segunda interpretación referida es contraria al tenor literal de la disposición, pues es clara la intención legislativa de impedir la interposición de las acciones no contractuales con posterioridad a la celebración del contrato. La expresión, “una vez celebrado éste, la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de la nulidad absoluta del contrato”, a juicio de la Corte es indicativa de la voluntad del legislador de fijar un límite a la separabilidad de los actos previos, definiendo que a partir de la firma del contrato tales actos se hacen inseparables del mismo.

De su parte, la interpretación del demandante, si bien es acertada en cuanto reconoce que la suscripción del contrato extingue anticipadamente el término de caducidad (como consecuencia de la extinción de las acciones no contractuales), resulta equivocada en cuanto afirma que dicha extinción tiene el alcance de impedir la defensa judicial de los intereses de terceros participantes en la actividad precontractual. La disposición no desprotege estos intereses, pues conforme ella misma lo señala en su tercer inciso, dichos terceros, por tener un interés directo, pueden pedir la nulidad absoluta del contrato con fundamento en la ilegalidad de los actos previos. No quedan por ende desamparados, pues esta acción satisface sus pretensiones, amén de que dicha nulidad absoluta, por las mismas razones, también puede ser invocada por el Ministerio Público, o aun ser declarada de oficio por el juez administrativo.” Destaca la instancia.

En este sentido, resulta claro para el Despacho que la excepción de caducidad de la forma como fue planteada no está llamada a prosperar toda vez que desde el auto inadmisorio de la demanda (fls. 50-54), se advirtió que como inicialmente la acción propuesta era la de nulidad y restablecimiento del derecho, se exigía su interposición dentro de los treinta (30) días siguientes a la comunicación, notificación o publicación, de modo que una vez celebrado el contrato la ilegalidad de los actos precontractuales sólo podría invocarse como fundamento de la nulidad absoluta del contrato, posibilitándose el resarcimiento del perjuicio reclamado sólo si se demandaba dentro de dicho plazo, por cuanto superado el mismo sólo le correspondía al Juez evaluar la validez del acto administrativo respecto de la nulidad absoluta invocada, determinándose que la acción procedente en el *sub examine* era la contractual y no la de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitando que la acción se adecuara en tal sentido.

Lo anterior quiere decir que desde un principio se advirtió al accionante que en relación con las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho la acción presentada estaría caducada, por lo que la procedente contractual debería adecuarse como en efecto se hizo (fl. 55), de modo que bajo ese hilo conductor se tramitó teniendo como pretensiones la nulidad del contrato de prestación de servicios de transporte celebrado entre la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA y el MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA, así como la de los actos previos de



calificación y evaluación de las propuestas, tratándose en suma de una acción contractual con pretensiones indemnizatorias que fue interpuesta dentro del término establecido en el numeral 10 del artículo 136 del C.C.A., modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, razón por la que la excepción de caducidad en este entendido, no resulta próspera.

- **Análisis del pliego de condiciones**

Retomando lo señalado al abordar este tema, ha de recordarse que las entidades públicas al momento de adelantar un proceso contractual, deben guiarse por el principio de selección objetiva de la Ley 80 de 1993 con las implicaciones que este conlleva, lo que conduce a que la entidad esté obligada a elegir la oferta más favorable y ajustada a los fines que persigue, evaluando los requisitos y factores de escogencia contenidos en el pliego de condiciones, sin que este pueda ser modificado al cierre del proceso o durante la fase de evaluación y calificación de las propuestas, por revestir el carácter de ley del contrato.

En este punto, no hay que perder de vista que los requisitos habilitantes, que no otorgan puntaje se refieren a la capacidad jurídica, la experiencia, la capacidad financiera y la organización, por su parte los factores de selección como criterio de asignación de puntaje apuntan a factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos. Así, se observa en el *sub examine* que:

- Mediante Resolución N° 542 del 02 de septiembre de 2011, el Alcalde Municipal de Ventaquemada ordenó la apertura de la Convocatoria Pública N° 003 de 2011 bajo la modalidad de licitación pública, con objeto adjudicación de rutas y frecuencias en el servicio de transporte público colectivo municipal. (fls. 58 a 63 cuaderno de pruebas N° 1)
- El pliego de condiciones de la mencionada licitación pública no establecía puntualmente los requisitos habilitantes relativos a capacidad jurídica, experiencia, capacidad financiera y organización, e incluía un capítulo denominado *3.3 factores a tener en cuenta en la evaluación de las propuestas*. (fls. 63-82)
- El documento fue objeto de adenda en lo que respecta a anexar el modelo de carta de presentación de la propuesta, puntaje asignado y corrección de error aritmético. (fls. 96 a 100 del cuaderno de pruebas)

En este momento del debate, resulta oportuno señalar que la acción que se incoa descansa sus argumentos, principalmente en que:

"(...) 3. El día 03 de octubre de 2011, el Comité de Contratación de la Alcaldía de Ventaquemada llevó a cabo la evaluación final de las propuestas presentadas por los participantes, excluyendo la presentada por mi mandante bajo el argumento que no tenía sede en el Municipio de Ventaquemada, por lo cual se consideró que no satisfacía la exigencia de "CAPACIDAD JURIDICA" y que no se acreditaba el patrimonio exigido en los pliegos de condiciones. (...)

11. La exclusión de mi mandante del proceso licitatorio basada en que no tenía "sede" en el municipio de Ventaquemada resultó discriminatoria, injustificada, contraria a los principios de libre competencia, libre competencia, igualdad y selección objetiva;

12. La exclusión de mi mandante del proceso licitatorio, basado en que debía acreditar 600 salarios mínimos de patrimonio porque prestaba diferentes tipos de servicio resulta amañada porque los pliegos de condiciones sólo exigían 300 SMLMV y sin que en dichos pliegos se hiciera especificación alguna en el sentido considerado por el Comité de Evaluación.(...)" Folios 2 a 4.

Así, de lo expuesto se extrae que las inconformidades aludidas por la parte demandante, apuntan a señalar que en relación con la capacidad jurídica y financiera, representadas en la exigencia de contar con sede en el Municipio de Ventaquemada como lugar de prestación del servicio y el capital encarnado en el patrimonio requerido, como exigencias no se encontraban contenidas en el pliego de condiciones en la forma como el Comité Evaluador o de Contratación de la entidad territorial lo interpretó, lo que conllevaría a que mínimamente **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.** no fuera excluido del proceso licitatorio, adjudicándole como distribución porcentual de rutas y frecuencias en un 50% según el resultado de aplicar la fórmula prevista en el numeral 6 del artículo 30 del Decreto 170 de 2001, cuestión que fue omitida por la entidad demandada y que daría lugar a su entender a la declaratoria de nulidad del contrato de prestación de servicios de transporte celebrado entre la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA** y el **MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA**, como resultado de la licitación pública N° 03 de 2011, en razón a los vicios de nulidad que concurren en la Resolución N° 110.08.01.631 del 04 de octubre de 2011 expedida por el Alcalde Municipal de Ventaquemada, por la cual se adjudicó la mencionada licitación, así como los actos previos de calificación y evaluación de propuestas, originando consecuentemente el derecho a obtener una indemnización a favor de **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.**, comprendiendo cada uno de los daños presentes y futuros que presuntamente le causó el Municipio de Ventaquemada en razón de la adjudicación irregular de la licitación pública N° 03 de 2011, atendiendo en el principio de indemnización integral previsto en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

Resultado de lo anterior, debe el Despacho entrar a analizar si lo que se argumenta por la parte demandante corresponde con el contenido del pliego de condiciones, sobre el cual se ha dicho, ha de referirse tanto a los requisitos habilitantes que deben superar los oferentes que clasifican a la segunda fase de evaluación de las propuestas teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos. Se tiene entonces, que si bien el pliego de condiciones cuestionado no contiene un capítulo concreto que se dedique a tratar los requisitos habilitantes, se entiende que son los que preceden precisamente a los factores de evaluación ya señalados.

Entonces, examinado el pliego de condiciones, en los apartes aludidos al asunto, encontramos que estipulaba, entre otras cosas, sólo refiriéndonos a los puntos que revelan la inconformidad del accionante que allí se estableció:

"PARTICIPANTES.

En el presente proceso de selección podrán participar personas jurídicas, correspondiendo estas a empresas formas asociativas de transporte y de economía solidaria que tengan representación en Colombia y sede en el Municipio de Ventaquemada." Fl. 63

Aprueba el Despacho que este ítem resulta ser indudablemente un requisito habilitante relacionado como lo señala el **MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA**, con la capacidad jurídica que debía acreditar el oferente, teniendo en cuenta que por *sede* puede entenderse por tal concepto el contenido en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua.

"Lugar donde tiene su domicilio una entidad económica, literaria, deportiva, etc."⁴⁰

Así, lo estudiado al momento de abordar el tema de los requisitos habilitantes, concluyó que la administración posee una facultad discrecional para señalarlos siempre que se haga de manera

⁴⁰ <http://dle.rae.es/?id=XR76WfC>



razonable, proporcional y adecuada, de modo que al no cumplir con uno de ellos, sencillamente la propuesta no debe ser evaluada en tanto se está desconociendo un prerrequisito para ser objeto de selección en la segunda etapa evaluativa, sin que aparezca acreditado que se trate de una figura amañada como la afirma el apoderado actor, pues se considera como un criterio que en últimas garantizaría el cumplimiento del objeto contractual toda vez que con ello lo que se pretendía era prestar un mejor servicio a la comunidad que se beneficiaría con el proceso contractual.

De otra parte, se señala que al exigir como capital la suma de 600 SMLMV a 31 de diciembre de 2010 se está desconociendo el pliego de condiciones ya que por el hecho de estar **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.** habilitado para la fecha de los hechos en dos modalidades de transporte, esto es, de pasajeros y especial, se le impusieron 300 SMLMV para cada servicio, al respecto emerge nítido para la instancia que en cuanto a los *factores a tener en cuenta en la evaluación de las propuestas*, numeral 3.3 del pliego de condiciones, literal e), capital o patrimonio por encima de lo exigido (5 puntos, este factor necesariamente asignaba puntaje, al siguiente pormenor:

“El proponente deberá tener un capital pagado o patrimonio líquido, igual o superior a trescientos salarios mínimos mensuales vigentes (300 S.M.L.M.V). A 31 de diciembre de 2010, para la modalidad de servicio público de transporte colectivo de pasajeros por carretera.

El capital pagado o patrimonio líquido de las empresas asociativas del sector de la economía solidaria será el precisado en la legislación cooperativa, ley 79 de 1988 y demás concordantes vigentes.

Para acreditar este factor, el proponente deberá anexar los estados financieros debidamente certificados, correspondientes a 31 de diciembre de 2010.

Si el capital pagado o patrimonio líquido es igual a trescientos salarios mínimos mensuales vigentes (300 S.M.L.M.V) obtendrá cero (0) puntos.

Si el capital pagado o patrimonio líquido es inferior a lo exigido la propuesta no se tendrá en cuenta. (...).” Destaca el Despacho.

En este estado del debate, resulta imprescindible aclarar que no deben confundirse los requisitos habilitantes con los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, por cuanto los primeros a más de no otorgar puntaje encierran los componentes de capacidad jurídica y financiera, experiencia y organización, y los segundos, sí otorgan puntaje pero se concentran sobre la propuesta que resulte más favorable a los intereses de la entidad contratante.

Así las cosas, el requisito habilitante de capacidad jurídica en efecto no se cumplió por parte de **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.** comoquiera que en la documentación que presentó inicialmente (fls. 83 a 87 del cuaderno de pruebas), se observa que el certificado de existencia y representación legal de fecha 05 de septiembre de 2011, da cuenta que su domicilio era la ciudad de Tunja Terminal de Transportes oficinas 12 y 13, cosa diferente a lo que acreditó en su momento la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA COOPTRASVEN**, que sí reportó como domicilio el Municipio de Ventaquemada Calle 5 N° 4 42, lo que de entrada permitiría afirmar que la propuesta que presentara el hoy demandante ni siquiera cumplió con el requisito habilitante de capacidad jurídica, lo que obligaba a la administración a que no la evaluara sino que por el contrario la descartara, situación que se concretó el 19 de septiembre de 2011 como consta en el acta de reunión del Comité de Contratación del Municipio de Ventaquemada, que soporta la evaluación de la capacidad jurídica de los oferentes y donde además se consignó que ninguno de ellos cumplía con la póliza suficiente que garantizara la seriedad de la propuesta. (fls. 306-308 cuaderno de pruebas).



Sobre este aspecto; **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A** se pronunció argumentando que la empresa tenía un punto de despacho utilizado como sede y agencia ubicada en la cigarrería en la esquina del parque y subsanó lo relacionado con las pólizas, como también lo hizo la **COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA COOPTRANSVEN**.

Posteriormente, el Comité de Contratación del Municipio de Ventaquemada, se reunió nuevamente en fecha 23 de septiembre de 2011, a efectos de verificar los documentos subsanables y emitir la evaluación final dentro del proceso licitatorio N° 003 de 2011, partiendo del hecho que ambos proponentes, esto es **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A** y la **COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA COOPTRANSVEN** habían cumplido con los requisitos habilitantes de capacidad jurídica, procediendo a evaluar los criterios de selección, asignándole a **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.** un total de 90 puntos al no haber allegado certificación de no tener sanciones expedido por la Superintendencia de Puertos y Transporte, a su turno, se le asignó al segundo proponente **COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA COOPTRANSVEN** un total de 100 puntos, concluyéndose que la propuesta más favorable era la presentada por ésta última. (fls. 342 a 345 del cuaderno de pruebas)

Ante esta situación, el representante legal de la **COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA COOPTRANSVEN**, allegó escrito en fecha 28 de septiembre de 2011, donde indica que al no contar **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A** con sede en el Municipio de Ventaquemada no podía participar en el proceso de licitación. Igualmente manifestó que al estar habilitada en dos modalidades debía acreditar un patrimonio de 600 S.M.L.M.V. A su turno, el representante legal de **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.** se manifestó al respecto, sosteniendo que en la evaluación adelantada por el Comité tan sólo se llega hasta el análisis del numeral 6 del artículo 30 del Decreto 170 de 2001, dejando de lado la distribución de los servicios con base en la participación que resulta de la calificación, añade que **COOPTRANSVEN** al ser una empresa nueva obtendría por este factor cero (0) puntos y cada empresa proponente obtendría 90 puntos distribuyendo las frecuencias en un 50% para cada una de ellas. (fls. 346 a 351 del cuaderno de pruebas)

Al desarrollar estas observaciones, el 03 de octubre de 2011, la entidad señaló como se aprecia a folios 352 a 359 que conforme a la documentación aportada se concluía que, en efecto **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.** no tenía sede en el municipio de Ventaquemada lo que conllevaría a que no pudiera participar en el proceso de licitación, que en relación con el capital de igual modo no cumplía, atendiendo a que conforme la Resoluciones N° 0162 del 19 de junio y N° 0391 del 11 de diciembre de 2001 del Ministerio de Transporte, se encontraba habilitada en dos modalidades lo que traducía que el capital pagado exigido de 300 SMLMV debe acreditarse para cada una de ellas, es decir por un total de 600 S.M.L.M.V., finalmente en cuanto a que la **COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA COOPTRANSVEN** era una empresa nueva, la observación no se aceptó en tanto la misma fue constituida el 25 de junio de 2000 y habilitada mediante Resolución N° 1059 del 20 de junio de 2001, modificada por la Resolución N° 2219 del 22 de diciembre de 2004 para operar en el Municipio de Ventaquemada.

Consecuencia de lo anterior, el Comité de Contratación del Municipio se reunió el tres (03) de octubre de 2011 a fin de corregir la evaluación del 23 de septiembre de la misma anualidad, tomando como base las observaciones presentadas por los proponentes **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.** y **COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA COOPTRANSVEN**, y emitir la evaluación



final dentro de la licitación pública N° 003 de 2011 cuyo objeto era la adjudicación de rutas y frecuencias en el servicio de transporte público colectivo municipal, concluyendo que **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.** no podía participar en dicho proceso contractual al no contar con sede en la localidad y además no cumplir con el término de referencia en el punto capital dado que era inferior al exigido, por lo que la propuesta no podía tenerse en cuenta, procediendo a evaluar los criterios de selección de la propuesta hábil correspondiente a la **COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA COOPTRANSVEN**, quien fue calificada con 100 puntos con un porcentaje del 100% de participación de las rutas a asignar, profiriéndose la Resolución N° 110.08.01.631 de 2011 en la que se le adjudicaba dicha licitación, suscribiéndose el contrato de prestación de servicios profesionales N° 110.05.03.084 y emitiéndose la Resolución N° 637 del 05 de octubre de 2011, autorizando la habilitación al proponente ganador. (fls. 355 a 358, 360 a 363, 364 a 367, 368 a 370 del cuaderno de pruebas)

Con todo, no observa el Despacho que la actitud asumida por la entidad contratante pudiera dar lugar a la declaratoria de nulidad del contrato de prestación de servicios de transporte celebrado entre la Cooperativa Integral de Transporte de Ventaquemada y el Municipio de Ventaquemada, como resultado de la licitación pública N° 03 de 2011, como quiera que la Resolución N° 110.08.01.631 del 04 de octubre de 2011 expedida por el Alcalde Municipal de Ventaquemada, por la cual se adjudicó la mencionada licitación, así como los actos previos de calificación y evaluación de propuestas, no evidencian las causales estudiadas en precedencia, lo que se observa por el contrario es que desde el mismo pliego de condiciones entendido como la Ley del contrato, se había hecho la precisión que los proponentes o interesados en participar del proceso contractual debían en principio acreditar como requisito habilitante contar con una sede en el lugar de prestación del servicio de transporte, sede que según el significado asignado al término, se asimila al domicilio, cuestión que no acreditó **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.** quien conforme al Certificado de Existencia y representación Legal al momento de manifestar su interés en participar tenía como domicilio la ciudad de Tunja, debiendo entender que la preocupación de la entidad territorial era sin duda acoger la mejor propuesta conforme al objeto contractual y en beneficio de la comunidad usuaria del servicio, por ello la exigencia de la sede en el lugar de su prestación, en consecuencia, sólo si la propuesta cumpliera con tales exigencias sería calificada comparativamente, por haber superado la primera fase del procedimiento de selección.

De otro lado, en el supuesto caso que en efecto se hubiera aceptado el hecho **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.** contara con un punto de despacho en el Municipio de Ventaquemada como sede, superando los requisitos habilitantes referidos a capacidad jurídica, al momento de analizar los términos de referencia o criterios de selección, la propuesta presentada por tal empresa al ser evaluada, no cumpliría con el capital exigido teniendo en cuenta el memorando MT-4500-1 del 17 de Junio de 2004 emitido por el Ministerio de Transporte al que se hizo alusión en el apartado concerniente a las pruebas, donde se señalaba que el capital necesario a exigir a las empresas que se habilitan en más de una modalidad, es la suma de los capitales pagados o patrimonios líquidos exigidos para cada una individualmente, lo que obligaría a su rechazo tal y como se consignó, recabando, en el pliego de condiciones, al cual se sujetó desde el mismo momento en que expresó su interés de seguir en el proceso y mal haría la entidad contratante en modificarlos pues ello no resulta factible, situación que se abordó al estudiar el tema con precisión.

De la anterior se infiere que el **MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA** tenía la posibilidad de descartar las propuestas que no cumplieran con los requisitos exigidos en el pliego, específicamente aquellos que fueron considerados como necesarios en: **"CAPÍTULO 3.3. FACTORES A TENER EN CUENTA EN LA EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS, literal e) capital o patrimonio líquido, igual o superior a trescientos salarios mínimos mensuales vigentes (300 S.M.L.M.V) a 31 de diciembre de 2020, para la modalidad de servicio público de transporte colectivo de pasajeros por carretera.... Si el capital pagado o patrimonio líquido es inferior a lo exigido en la propuesta, no se tendrá en cuenta.**

Es así como de los aspectos anteriormente anotados, se evidencia que fue correcta la decisión tomada por el Comité de Contratación del Municipio de Ventaquemada al no evaluar la propuesta presentada por **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.** debido a que tal empresa no cumplía con las precisiones contenidas en el pliego de condiciones y referidas en primer lugar al requisito habilitante de capacidad jurídica consistente en que los participantes debían acreditar representación en Colombia y sede en el Municipio, y en segundo lugar el referido al capital pagado para la modalidad de servicio público de transporte colectivo de transporte de pasajeros por carretera en suma de 300 S.M.L.M.V. teniendo en cuenta que se encontraba habilitada para dos modalidades.

Siendo así, el acto administrativo mediante el cual se adjudicó la Licitación pública N° 003 de 2011, contenido en la Resolución N° 110.08.01.631 del 04 de octubre de 2011 expedida por el Alcalde Municipal de Ventaquemada, cuya legalidad ha sido cuestionada se encontraba ajustado a derecho, como también lo estuvo el procedimiento de selección adelantado por la entidad y el posterior a la adjudicación de la licitación, puesto que las actuaciones adelantadas frente a la propuesta presentada por **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.** se encuentran suficientemente justificadas, al haberse probado que no cumplía con la totalidad de requisitos habilitantes exigidos ni con el cumplimiento de factores técnicos de selección, de modo que la Administración estaba facultada por la ley del contrato, esto es, el pliego de condiciones para no tomarla en cuenta, lo que en consecuencia da lugar a que en esta instancia se nieguen las pretensiones de la demanda referidas a la declaratoria de nulidad del contrato de prestación de servicios de transporte celebrado entre la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA** y el **MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA**, como resultado de la licitación pública N° 03 de 2011, en razón a los vicios de nulidad que concurren en la Resolución N° 110.08.01.631 del 04 de octubre de 2011 expedida por el Alcalde Municipal de Ventaquemada, por la cual se adjudicó la mencionada licitación, así como los actos previos de calificación y evaluación de propuestas, de igual manera se estima que no hay lugar a ordenar indemnizar a **EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A.**, comprendiendo cada uno de los daños presentes y futuros consignados en el líbello introductorio y en su lugar, se declararán probadas las excepciones de **INEXISTENCIA DE LA OBLIGACION**, propuesta por el **MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA** e **INEXISTENCIA DE NULIDAD DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN POR INDEBIDO CRITERIO DE SELECCIÓN POR MOTIVACIÓN SUBJETIVA**, propuesta por la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA** "**COOPTRANSVEN**"

6. DE LA OBJECION POR ERROR GRAVE

Se advierte que a folios 629 a 657 el perito evaluador designado en providencia del veinticinco (25) de noviembre de dos mil quince (2015) (fl. 353-354), **ALIRIO ALVARADO AVILA** presentó el informe pericial ordenado en fecha dieciséis (16) de diciembre de dos mil catorce (2014) (fl. 138), decretado como prueba a favor de la parte demandante para cuantificar la pérdida de ganancia sufrida por



EXPRESO LOS PATRIOTAS S.A. al ser privado de la operación del 50% de las rutas y frecuencias de transporte colectivo de transporte de pasajeros por el término de cinco (5) años en el Municipio de Ventaquemada según los estudios que sirvieron de base para abrir la licitación pública N° 03 de 2011.

Entre las anotaciones que consignó el perito en su dictamen, se destaca que se practicó una investigación sobre la capacidad transportadora de salida y de retorno obteniendo variables y constantes del 50% al 70% de salida y del 40% al 60% de retorno; esta misma variable se consultó y verificó en otras empresas y otras rutas diferentes como. **LOS DELFINES, FLOTA SUGAMIXI, AUTOBOY, VALLE DE TENZA, LIBERTADORES, COOTRANSBOL, LOS PATRIOTAS**, obteniendo la idéntica información de la capacidad transportadora del 60%. (...), concluyendo que la pérdida de la ganancia del 50% de las 10 rutas asignadas en la licitación cuestionada, arrojaba una suma de **DOS MIL DOCE MILLONES DIECISEIS MIL SEISCIENTOS VEINTICINCO PESOS M/CTE (\$2.012.016.625)** y tomando la misma metodología para el tipo de vehículo automóvil con capacidad transportadora máxima 9 pasajeros y mínima 5 para las mismas rutas, aplicando los mismos porcentajes para cada variable se obtendría la pérdida de la ganancia equivalente al 40% del anterior para un total de **OCHOCIENTOS CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS SEIS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$804.806.650)** (fls. 656- 657)

Una vez corrido el traslado del anterior dictamen, el apoderado de la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA "COOPTRANSVEN"** lo objetó por error grave, al parecer al no ceñirse a la realidad y referirse a aspectos que no eran propios del objeto a evaluar, dado que el estudio se hizo para transporte intermunicipal y departamental sin tener en cuenta que el transporte colectivo es diferente a los anteriores, de manera que debió evaluarse si se trataba de día de mercado, calendario escolar, estado del tiempo en cada sector y temporadas de cultivos, situación que no obedece a lo allegado por el perito evaluador.

Agregó el objetante que las empresas a que hace mención en su informe prestan servicio intermunicipal y departamental por lo que no se podría hacer un comparativo con la actividad desarrollada por la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA "COOPTRANSVEN"**, pues debe descansar es en la realidad comercial de la actividad licitada, aunado a que la capacidad transportadora de cada vehículo es de entre 5 y 13 pasajeros, contando con sólo uno de 18 pasajeros, suponiendo el perito el objeto del dictamen y desconociendo con relación a las rutas las clases y grupos de los vehículos.

El objetante solicitó como pruebas oficiar a las empresas relacionadas en el dictamen a fin que certificaran si prestaban el servicio público de transporte colectivo municipal, prueba que fue decretada y cumplida mediante los oficios N° 301 a 307 del plenario, dirigido a las empresas **LOS DELFINES, FLOTA SUGAMIXI, AUTOBOY S.A., VALLE DE TENZA, LIBERTADORES, COOTRASBOL** y **LOS PATRIOTAS**, quienes en sus respuestas indicaron que dicha actividad no se prestaba en el Municipio de Ventaquemada.

Ahora bien, a efectos de resolver la objeción por error grave, el Despacho encuentra que el dictamen suscrito por el auxiliar de la justicia **ALIRIO ALVARADO AVILA**, carece de sustento pues tal y como él mismo lo consigna en el cuerpo del documento toma en cuenta las actividades desplegadas por las empresas de transporte público referidas con anterioridad, que se dedican a la actividad del servicio público de transporte pero en el campo intermunicipal y departamental pues ninguna de las oficiadas

reconoce que preste el servicio de transporte colectivo municipal como era el objeto de la licitación pública N° 003 de 2011, lo que de contera conlleva a concluir que dicho informe no se ajusta a la realidad y conduce al despacho a declarar próspera la objeción que en su momento propusiera el apoderado de la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA "COOPTRANSVEN"**, al no advertirse claridad, exhaustividad, precisión, solidez y calidad en los fundamentos que lo sostienen.

Así, en obediencia a lo normado en el artículo 239 del C.P.C. modificado por el artículo 25 de la Ley 794 de 2003, no hay lugar a fijar los honorarios reclamados a folio 729 por el perito evaluador **ALIRIO ALVARADO AVILA**, al resultar próspera la objeción por error grave formulada por parte de la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA "COOPTRANSVEN"** en contra de su informe.

7. COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO:

Atendiendo lo contemplado en el artículo 171 del C.C.A modificado por el Artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no se condenará en costas en esta instancia, toda vez que las partes se limitaron al ejercicio de los derechos y actuaciones procesales pertinentes y no se observó una conducta dilatoria o de mala fe.

III. CONCLUSIÓN

Recapitulando, el despacho negará las pretensiones de la demanda, declarando probada la excepción denominada **INEXISTENCIA DE LA OBLIGACION**, propuesta por el **MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA**, al igual que la llamada **INEXISTENCIA DE NULIDAD DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN POR INDEBIDO CRITERIO DE SELECCIÓN POR MOTIVACIÓN SUBJETIVA**, propuesta por la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA "COOPTRANSVEN"**.

Asimismo, declarará infundadas las excepciones denominadas **CADUCIDAD DE LA ACCION**, **HABÉRSELE DADO A LA DEMANDA EL TRÁMITE DE UN PROCESO DIFERENTE AL QUE CORRESPONDE**, e **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES**, propuestas por el **MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA** y próspera la objeción por error grave propuesta por el apoderado de la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA "COOPTRANSVEN"** en contra del dictamen pericial suscrito por el auxiliar de la justicia **ALIRIO ALVARADO AVILA**, negando la solicitud de fijación de honorarios por ese concepto.

Finalmente no se condenará en costas a la parte vencida.



IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Catorce Administrativo del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR probada la excepción denominada **INEXISTENCIA DE LA OBLIGACION**, propuesta por el **MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO.- DECLARAR probada la excepción denominada **INEXISTENCIA DE NULIDAD DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN POR INDEBIDO CRITERIO DE SELECCIÓN POR MOTIVACIÓN SUBJETIVA**, propuesta por la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA "COOPTRANSVEN"**, conforme se expuso en la parte motiva de la decisión.

TERCERO.- DECLARAR infundadas las excepciones denominadas **CADUCIDAD DE LA ACCION, HABÉRSELE DADO A LA DEMANDA EL TRÁMITE DE UN PROCESO DIFERENTE AL QUE CORRESPONDE, e INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES**, propuestas por el **MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA**, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva.

CUARTO.- DECLARAR próspera la objeción por error grave propuesta por el apoderado de la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE VENTAQUEMADA "COOPTRANSVEN"** en contra del dictamen pericial suscrito por el auxiliar de la justicia **ALIRIO ALVARADO AVILA**, conforme a la motivación del presente proveído.

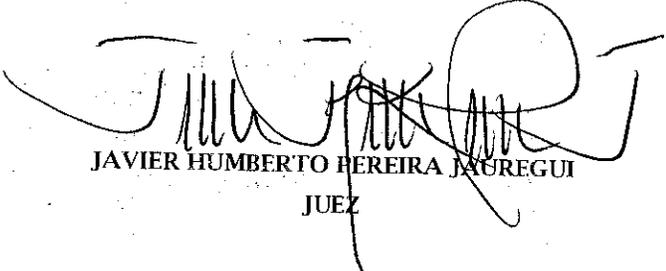
QUINTO.- NEGAR la solicitud de fijación de honorarios elevada por el señor **ALIRIO ALVARADO AVILA**, conforme se expuso en la parte motiva de este proveído.

SEXTO.- NIEGUENSE las pretensiones de la demanda.

SEPTIMO.- SIN CONDENA en costas.

OCTAVO.- En firme esta providencia, archívese el expediente y déjense las constancias pertinentes. Si existen excedentes de gastos procesales devuélvase al interesado, sin necesidad de auto que así lo ordene.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


JAVIER HUMBERTO HEREIRA JAUREGUI

JUEZ