



Radicación: 25000-23-36-000-2019-00517-01 (70361)  
Demandantes: Concretos Asfálticos de Colombia-  
Concrescol S.A. y Cl. Grodco Ingenieros Civiles S.A.S.

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

**Consejero Ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES**

**Bogotá, D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil veintiséis (2026)**

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 25000-23-36-000-2019-00517-01 (70361)  
**Demandantes:** CONCRETOS ASFÁLTICOS DE COLOMBIA - CONCRESCOL  
S.A. Y CI. GRODCO INGENIEROS CIVILES S.A.S.  
(INTEGRANTES DEL CONSORCIO 9)  
**Demandados:** INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO Y OTRO

**TEMAS:** LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA PARA DEMANDAR LA NULIDAD DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN – En principio, radica en los oferentes que participaron en la licitación pública que dio origen al acto de adjudicación acusado. PLIEGOS DE CONDICIONES – Interpretación – Reglas. EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS – Implica la confrontación de las propuestas presentadas con las exigencias previstas en el pliego de condiciones. REQUISITOS PONDERABLES – Corresponden a los criterios que inciden en la asignación de puntaje.

### **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 23 de marzo de 2023, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda.

#### **I. SÍNTESIS DEL CASO**

El Instituto de Desarrollo Urbano -*en lo sucesivo, IDU*- adelantó la Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2018 – Grupo 2, con el objeto de contratar la “*construcción de la Avenida Tintal, desde la Avenida Manuel Cepeda Vargas hasta la Avenida Alsacia y la Avenida Alsacia desde la Avenida Tintal hasta la Avenida Ciudad de Cali y obras complementarias, en Bogotá D.C.*”. Al proceso de selección se presentaron diez (10) proponentes, entre ellos, Conca y S.A. y el Consorcio 9 –*integrado por Concretos Asfálticos de Colombia - Concrescol S.A. y Cl. Grodco Ingenieros Civiles S.A.S.*. Al evaluar el ofrecimiento presentado por el Consorcio 9, la entidad no le otorgó el puntaje correspondiente al factor de capacitación (20 puntos), porque, a su juicio,



no cumplió con las exigencias previstas en el pliego de condiciones. Posteriormente, mediante Resolución No. 006232 del 19 de diciembre de 2018, el IDU adjudicó la licitación a Conca S.A.

En su demanda, la parte actora afirma que el IDU debió asignar al Consorcio 9 el puntaje correspondiente al factor de capacitación, porque sí cumplió con las exigencias previstas en el pliego de condiciones para el reconocimiento de puntos por ese factor. En tal sentido, manifiesta que, de haberse otorgado el puntaje reclamado, el Consorcio 9 habría ocupado el primer lugar en el orden de elegibilidad y, por tanto, habría resultado adjudicatario del proceso de selección.

Con fundamento en lo anterior, solicita la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 006232 del 19 de diciembre de 2018 y, a título de restablecimiento del derecho, el reconocimiento de la utilidad dejada de percibir por haber sido privado, de manera injustificada, de la posibilidad de ejecutar el contrato. Asimismo, pide que se ordene a las entidades demandadas certificar a su favor la experiencia derivada de la ejecución del contrato objeto del proceso de selección, y que dicha información sea incorporada en el Registro Único de Proponentes (RUP).

## II. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

1.1. El 16 de julio de 2019<sup>1</sup>, Concretos Asfálticos de Colombia - Concrescol S.A. y Cl. Grodco Ingenieros Civiles S.A.S., integrantes del Consorcio 9, mediante apoderada judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentaron demanda en contra del IDU y de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

1.2. En su demanda, la parte demandante formuló las siguientes pretensiones (se transcriben de forma literal, incluso con posibles errores):

***“PRIMERA:*** Que se **declare la nulidad** del acto administrativo contenido en la Resolución 6232 de 19 de diciembre de 2018, por el cual se adjudicó a **CONCAY S.A.** el proceso de Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2018 Grupo 2, expedida por el **SUBDIRECTOR GENERAL DE INFRAESTRUCTURA DEL INSTITUTO DE**

<sup>1</sup> Folio 34 del documento denominado “002 AdmisiónNotificacionesGatos.pdf” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.



DESARROLLO URBANO, y cuyo objeto era la "CONSTRUCCIÓN DE LA AVENIDA TINTAL, AVENIDA ALSACIA, AVENIDA CONSTITUCIÓN, AVENIDA BOSA Y OBRAS COMPLETARIAS, EN BOGOTÁ D.C."

**SEGUNDA:** Que, como consecuencia de la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución 6232 de 19 de diciembre de 2018, y a título de restablecimiento del derecho, **se condene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO Y ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ**, a pagar a los integrantes del CONSORCIO 9, integrado por C I GRODCO INGENIEROS CIVILES SAS - EN REORGANIZACIÓN y CONCRETOS ASFALTICOS DE COLOMBIA S A CONCRESCOL SA, en la proporción que les corresponde, la suma de **SEIS MIL DOSCIENTOS SESENTA Y OCHO MIL MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS (\$ 6.268.578.387)**, por concepto de lucro cesante equivalente a la utilidad proyectada del contrato, que hubiere percibido el demandante de haber sido adjudicatario.

**TERCERA:** Que, a título de restablecimiento del derecho, se ordene al **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO y ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ**, a certificar en favor de **CONSORCIO 9**, Integrado por **C I GRODCO INGENIEROS CIVILES SAS - EN REORGANIZACIÓN y CONCRETOS ASFALTICOS DE COLOMBIA S A CONCRESCOL S A** la experiencia de ejecución del contrato nacido de la adjudicación del proceso de Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2018 Grupo 2.

**CUARTA:** Que, a título de restablecimiento del derecho, se ordene el registro de la experiencia de la ejecución del contrato nacido de la adjudicación del proceso de Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2018 Grupo 2 en favor de **CONSORCIO 9**, Integrado por **C I GRODCO INGENIEROS CIVILES SAS - EN REORGANIZACIÓN y CONCRETOS ASFALTICOS DE COLOMBIA S A CONCRESCOL S A** en el RUP incluyendo el valor del contrato en salarios mínimos

**QUINTA:** Que las condenas impuestas sean actualizadas de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ajustando las sumas de acuerdo con el **índice de Precios al Consumidor** desde la fecha en que fue adjudicado el contrato, hasta la fecha de la sentencia que ponga fin al proceso.

**SEXTA:** Que sobre el valor histórico actualizado de que tratan las pretensiones anteriores, se ordene pagar el interés legal del seis por ciento efectivo anual, desde la fecha en que fue adjudicado el contrato, hasta la fecha de la sentencia que ponga fin al proceso.

**SÉPTIMA:** Que se ordene el cumplimiento del fallo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 192 del C.P.A.C.A., reconociendo el pago de **intereses moratorios** comerciales a partir de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso.

**OCTAVA:** Condenar en costas a la entidad demandada". (negritas y mayúsculas sostenidas propias del texto transcrito).

1.3. Como **fundamentos fácticos** de sus pretensiones, la parte demandante narró los siguientes hechos que, a continuación, la Sala sintetiza:

1.3.1. Señaló que el 8 de noviembre de 2018 el IDU dio apertura a la Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2018, la cual se desarrolló bajo la modalidad de grupos;



en consecuencia, se previó la existencia de un pliego de condiciones generales y un pliego de condiciones particulares.

1.3.2. Indicó que, para el Grupo 2, el objeto del proceso consistía en contratar la construcción de la Avenida Tintal, desde la Avenida Manuel Cepeda Vargas hasta la Avenida Alsacia, así como la construcción de la Avenida Alsacia desde la Avenida Tintal hasta la Avenida Ciudad de Cali, junto con la ejecución de obras complementarias en Bogotá D.C.

1.3.3. Manifestó que en el pliego de condiciones particulares se estableció que el puntaje máximo sería de 1.000 puntos, distribuidos así: **(i)** propuesta económica, hasta 770 puntos; **(ii)** factor calidad, hasta 100 puntos; **(iii)** factor capacitación, hasta 20 puntos; **(iv)** factor de protección a la industria nacional, hasta 100 puntos; y **(v)** factor de vinculación de trabajadores con discapacidad, hasta 10 puntos.

1.3.4. Precisó que, en relación con el reconocimiento de los 20 puntos por el factor capacitación, en el numeral 4.3 del pliego de condiciones particulares se dispuso lo siguiente:

*“4.3. HORAS DE CAPACITACION EN EL OBJETO A CUMPLIR. Para puntuar este factor, el proponente deberá responder afirmativamente la casilla del anexo No 11 FACTORES PONDERABLES, en la que se compromete a realizar a su costa, mínimo tres (3) capacitaciones (inicio 50% ejecución y final) y el objeto a cumplir de conformidad con los procedimientos establecidos en la SUBDIRECCION TECNICA DE RECURSOS HUMANOS del IDU, para su validez con horas de capacitación (conocimiento técnico) practica (habilidades y destrezas), en aspectos asociados a construcción de vías y de espacio público, manejo de tráfico vehicular, peatonal y de bici usuarios, incluida la transferencia de conocimiento sobre el alcance del cronograma, productos, desarrollo resultados, recomendaciones y conclusiones del proyecto”.*

1.3.5. Aseguró que en el acta de cierre del 26 de noviembre de 2018 se dejó constancia de que, para el Grupo 2, se presentaron diez (10) ofertas, entre ellas las del Consorcio 9 y Concay S.A.

1.3.6. Puntualizó que, con la oferta presentada por el Consorcio 9, se aportó el Anexo No. 11 debidamente diligenciado, con el propósito de obtener el puntaje correspondiente al factor de capacitación, documento en el cual se manifestó expresamente lo siguiente:



*"Nos comprometemos a realizar a nuestra costa mínimo tres (3) capacitaciones (inicio, 50% ejecución y final) en el objeto a cumplir de conformidad con los procedimientos establecidos en la SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RECURSOS HUMANOS del IDU, para su validez como horas de capacitación, en aspectos asociados a "construcción de vías y de espacio público, manejo de tráfico vehicular, peatonal y de biciusuarios", incluida la transferencia de conocimiento sobre el alcance, cronograma, productos, desarrollo resultados, recomendaciones y conclusiones del proyecto".*

1.3.7. Sostuvo que el 6 de diciembre de 2018 se publicó el informe de evaluación de las ofertas, en el cual se determinó que el Consorcio 9 se encontraba habilitado y que obtuvo un puntaje de 230 puntos -sin incluir lo correspondiente al factor de evaluación de la oferta económica-, distribuidos así: **(i)** 100 puntos por el factor calidad; **(ii)** 20 puntos por el factor capacitación; **(iii)** 100 puntos por el factor de protección a la industria nacional; y **(iv)** 10 puntos por el factor vinculación de trabajadores con discapacidad.

1.3.8. Adujo que, durante el término de traslado del informe de evaluación, el proponente Mario Alberto Huertas presentó una observación respecto de la oferta del Consorcio 9, específicamente en relación con el factor de capacitación, al considerar que dicho proponente no cumplía con ese requisito en los términos exigidos en el pliego, por cuanto el Anexo No. 11 aportado no satisfacía lo dispuesto en el numeral 4.3 del pliego de condiciones, dado que en el compromiso no se incluyeron las expresiones "*(conocimiento técnico) o práctica (habilidades y destrezas)*".

1.3.9. Afirmó que la entidad contratante acogió la observación formulada y, en consecuencia, descontó al Consorcio 9 los 20 puntos correspondientes al factor de capacitación, por lo que su calificación se redujo de 230 a 210 puntos. Para el efecto, el IDU sostuvo que el compromiso consignado en el Anexo No. 11 aportado por el Consorcio 9 no cumplía, en estricto sentido, con lo exigido en el pliego para la obtención del puntaje por el factor de capacitación, circunstancia que no era susceptible de subsanación por tratarse de un requisito que incidía en la asignación de puntaje.

1.3.10. Señaló que el 19 de diciembre de 2018 se llevó a cabo la audiencia de adjudicación, en la cual el Consorcio 9 solicitó la aplicación del principio de primacía de lo sustancial sobre lo formal, con el fin de que se le reconocieran los 20 puntos descontados por el factor de capacitación, al considerar que el hecho de no haber



empleado de manera literal las expresiones previstas en el pliego no implicaba el incumplimiento material de lo exigido por la entidad. No obstante, dicha solicitud fue rechazada por la entidad, bajo el entendido de que el compromiso asumido por el proponente no se ajustaba a los parámetros establecidos en el pliego.

1.3.11. Mencionó que, posteriormente, la entidad contratante procedió a la apertura de los sobres contentivos de las ofertas económicas y al cálculo de los puntajes correspondientes. Como resultado de dicha evaluación, se determinó que el proponente Consorcio 9 obtuvo un puntaje total de 958.846 puntos, ubicándolo en el décimo lugar del orden de elegibilidad.

1.3.12. Indicó que el proponente Concay S.A. obtuvo un puntaje total de 969.493 puntos, ubicándolo en el primer lugar del orden de elegibilidad.

1.3.13. Precisó que, en consecuencia, mediante la Resolución No. 6232 de 19 de diciembre de 2018 se adjudicó la Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2016 – Grupo 2 a Concay S.A.

1.4. Como **fundamentos jurídicos** de la demanda, el extremo activo expuso lo siguiente:

1.4.1. Alegó que el acto de adjudicación violó los artículos 2, 6, 13, 29, 90 y 209 de la Constitución Política; 3, 24, 25, 26, 28 y 30 de la Ley 80 de 1993; 5 de la Ley 1150 de 2007, así como lo previsto en el numeral 4.3 del pliego de condiciones particulares.

1.4.2. Señaló que el acto acusado se expidió con infracción de las normas en que debía fundarse y con falsa motivación, por cuanto la entidad contratante no reconoció al Consorcio 9 los 20 puntos correspondientes al factor de capacitación, pese a que, según se afirma, la propuesta del aludido consorcio cumplía con lo exigido en el numeral 4.3 del pliego de condiciones particulares para dicho factor. Al respecto, puntualizó que, mediante el Anexo No. 11, el Consorcio 9 se comprometió a realizar tres (3) capacitaciones conforme a los procedimientos de la Subdirección Técnica de Recursos Humanos del IDU, relacionadas con la construcción de vías y espacio público, el manejo del tráfico vehicular, peatonal y de biciusuarios, así como la transferencia de conocimiento sobre el desarrollo y



resultados del proyecto, de manera que su ofrecimiento se ajustaba a los fines materiales perseguidos por la entidad contratante.

1.4.3. Expuso que la única diferencia entre su compromiso y lo previsto en el pliego de condiciones consistía en que no reprodujo de manera literal las expresiones “*(conocimiento técnico) o práctica (habilidades y destrezas)*”, las cuales, a su juicio, tenían un carácter meramente aclaratorio. Sostuvo que la omisión de dichas palabras no implicaba el incumplimiento del requisito, máxime cuando el compromiso se formuló conforme a los procedimientos establecidos por el IDU para la realización de las capacitaciones.

1.4.4. En ese contexto, precisó que la entidad contratante adoptó una interpretación excesivamente formalista y restrictiva, lo que condujo a que no se le otorgaran los 20 puntos del factor de capacitación, desconociendo así el principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal en los procesos de selección. Agregó que, de haberse reconocido dichos puntos, su propuesta habría alcanzado un total de 978.84662 puntos, superando a la presentada por Concay S.A., que obtuvo 969.49356 puntos, ubicándose así en el primer lugar del orden de elegibilidad.

1.4.5. En consecuencia, aseguró que el IDU incurrió en error al adjudicar el proceso a Concay S.A., dado que la propuesta del Consorcio 9 constituía la mejor oferta y la más favorable para los intereses de la entidad. Por lo tanto, al haber sido privado del derecho a resultar adjudicatario del proceso de selección, las entidades demandadas debían reconocerle la utilidad que habría obtenido de haberse producido la adjudicación a su favor.

## **2. La admisión de la demanda y su contestación**

2.1. Mediante auto del 13 de diciembre de 2019<sup>2</sup>, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda. Esa decisión se notificó en debida forma a las partes y al Ministerio Público.

<sup>2</sup> Folio 36 a 40 del documento denominado “002 AdmisiónNotificacionesGatos.pdf” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.



2.2. El **IDU** contestó la demanda<sup>3</sup> y se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Al efecto, formuló las excepciones de: **(i)** “*inexistencia de vicios que invaliden la legalidad del acto administrativo de adjudicación*”; **(ii)** “*presunción de legalidad del acto administrativo*”; y **(iii)** “*genérica*”.

Sostuvo que el ofrecimiento del Consorcio 9 no satisfizo lo requerido por la entidad en relación con el factor de capacitación, dado que se omitió incluir en su compromiso las expresiones de “*(conocimiento técnico) o práctica (habilidades y destrezas)*”. Señaló que la ausencia de dichas expresiones no constituía un mero formalismo, sino una verdadera alteración frente a lo exigido en el pliego, pues la capacitación para la obtención del puntaje debía cumplir con la condición de impartir conocimiento técnico o desarrollar algún aspecto práctico.

Indicó que, al suprimir las expresiones incorporadas en el formato -voluntaria o involuntariamente-, el proponente modificó la condición establecida para la asignación de puntos, dado que las capacitaciones podrían reducirse a charlas sobre aspectos básicos, genéricos y no técnicos, omitiendo la formación técnica y práctica requerida, lo que limitaba el alcance del compromiso en detrimento de los requerimientos del IDU. Asimismo, se señaló que dicha supresión evidenciaba que el proponente no asumió el cumplimiento de la condición en los términos exigidos por la entidad.

Recordó que en el numeral 5.4 del pliego, respecto de este requisito, se estableció que “[a]l proponente que responda negativamente o que no responda **o cuyo ofrecimiento no corresponda en su integridad con lo solicitado por el Instituto, se le calificará este subfactor con CERO (0) PUNTOS**” (énfasis añadido). Por consiguiente, afirmó que, dado que el compromiso del oferente no correspondía en su integridad a lo exigido, lo procedente era no otorgarle calificación por el factor de capacitación, actuación que se ajustó a lo previsto en el pliego.

Finalmente, puntualizó que el proponente Conca S.A., adjudicatario del proceso de selección, tampoco dio estricto cumplimiento a lo previsto en relación con el factor de capacitación, bajo el mismo supuesto de la parte actora, por lo que igualmente

<sup>3</sup> Documento denominado “077 GRODCOIngenierosContestacionDemanda.pdf” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.



se abstuvo de otorgarle puntaje por dicho factor, evidenciando de esta manera la igualdad de trato en el reconocimiento del puntaje por capacitación.

2.3. La **Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.** contestó la demanda<sup>4</sup> y se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Propuso como excepciones: **(i)** “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”; **(ii)** “*ausencia de responsabilidad de Bogotá D.C.*”; y **(iii)** “*culpa exclusiva o atribuible a un tercero*”. Indicó que la entidad no estuvo vinculada al proceso de selección dentro del cual se expidió el acto administrativo acusado, ni tampoco fue quien lo profirió.

2.4. Mediante auto del 14 de marzo de 2022<sup>5</sup>, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca precisó que resolvería acerca de la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. en la sentencia.

### 3. Trámite para dictar sentencia anticipada

3.1. Mediante proveído del 5 de diciembre de 2022<sup>6</sup>, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca adecuó el trámite para dictar sentencia anticipada. Para el efecto, se decretaron las pruebas documentales aportadas con la demanda y las contestaciones. Seguidamente, se fijó el litigio en los siguientes términos:

*“¿La Resolución No. 6332 de 19 de diciembre de 2018, que adjudicó a CONCA Y SA., la licitación pública IDU-LP-SGI-009-2018, se encuentra viciada de nulidad por infringir las normas en las que debía fundarse, para el caso, los fines de la contratación estatal, específicamente, los principios de transparencia, economía, responsabilidad, interpretación de las reglas contractuales, estructura de los procedimientos de selección y la selección objetiva, consagrados en las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y numeral 4.3 del pliego de condiciones de la LP-IDU-LP-SGI-009-2018, Grupo.2, y procede declarar su nulidad, o la activa no desvirtúa su presunción de legalidad administrativo y emerge en consecuencia, que se observaron las normas que regulan la contratación pública del Estado y no encuentra viciada de nulidad?”*

*En caso de que la respuesta anterior interrogante sea favorable a la activa:*

*¿Es procedente ordenar a título de restablecimiento del derecho al IDU y/o a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL (-) pagar a los integrantes del CONSORCIO 9, la utilidad proyectada y dejada de percibir por la no adjudicación del contrato, en suma,*

<sup>4</sup> Documento denominado “085 ContestaDemandaApoderadaSecretariaDistritalMovilidad” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>5</sup> Documento denominado “092 20220314 AUTOEXCEPCIONES.pdf” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>6</sup> Documento denominado “095 2022 1205 AUTOPRUEBAS.pdf” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.



*de \$6.268.578.387; (-) certificar a favor del CONSORCIO 9, experiencia en la ejecución del contrato derivado de licitación pública IDU-LP-SGI-009-2018-Grupo2; (-) registrar la experiencia en la ejecución del contrato a favor de CONSORCIO 9 en el RUP incluyendo el valor del contrato; (-) actualizar la condena en términos del artículo 187 del CPACA, de acuerdo con el IPC desde la fecha de adjudicación del contrato hasta la fecha de la sentencia que ponga fin al proceso, junto con los respectivos intereses legales equivalente al 6% e intereses moratorios comerciales a partir de la ejecutoria de la sentencia?”.*

A su turno, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión, y al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

#### **4. Los alegatos de conclusión en primera instancia**

4.1. Los **integrantes del Consorcio 9**<sup>7</sup> presentaron sus alegatos, reiterando los argumentos expuestos en la demanda y resaltando el carácter formalista de la entidad contratante al no otorgar los 20 puntos correspondientes al factor de capacitación, lo cual, a su juicio, constituyó un exceso ritual manifiesto.

4.2. El **IDU**<sup>8</sup> presentó sus alegatos, en los que insistió en los argumentos esbozados en la contestación de la demanda.

4.3. La **Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.**<sup>9</sup> presentó sus alegatos, en los que reiteró su posición en cuanto a que carecía de legitimación en la causa por pasiva.

4.4. El **Ministerio Público**<sup>10</sup> rindió concepto en el que solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda. Señaló que, del acervo probatorio obrante en el expediente, era posible advertir que el IDU aplicó el mismo criterio respecto del factor de capacitación tanto a Conca S.A. como al Consorcio 9, pues a ninguno de los dos proponentes se le asignó puntaje por dicho factor, al considerar que sus propuestas modificaron el formato previsto en el Anexo No. 11 mediante la supresión de determinadas expresiones, de modo que era dable entender que no se ajustaban estrictamente a lo solicitado por la entidad contratante.

<sup>7</sup> Documento denominado “096 20230116AlegatosConclusionApoderadaParteActora.pdf” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>8</sup> Documento denominado “097 20230125AlegatosConclusionApoderadoldu.pdf” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>9</sup> Documento denominado “099 20230126AlegatosConclusionApoderadaSecretariaDistrital DeMovilidad.pdf” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>10</sup> Documento denominado “098 20230125ConceptoProcuradora.pdf” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.



En ese sentido, explicó que, aun en el supuesto de que se concluyera que el diligenciamiento del Anexo No. 11 no constituyó una modificación sustancial de la oferta y que, por tanto, debía reconocerse el puntaje de 20 puntos por el factor de capacitación, dicha conclusión debía aplicarse igualmente a Conca S.A., de manera que esta última continuaría siendo la adjudicataria del proceso licitatorio.

Finalmente, precisó que el pliego de condiciones establecía de manera clara la forma en que debía diligenciarse el Anexo No. 11, por lo que no existía justificación para suprimir o alterar las expresiones exigidas para la obtención del puntaje correspondiente al factor de capacitación, debiendo las propuestas ajustarse estrictamente al formato previsto para acceder al puntaje de dicho factor.

## 5. La sentencia de primera instancia<sup>11</sup>

5.1. Mediante sentencia del 23 de marzo de 2023<sup>12</sup>, la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas a las partes.

5.2. En su decisión, el tribunal indicó que prosperaba la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.<sup>13</sup>, dado que dicha entidad no participó en la Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2016 - Grupo 2, ni tampoco emitió el acto de adjudicación acusado.

5.3. El *a quo* destacó que el numeral 4.3 del pliego de condiciones establecía que, para obtener los 20 puntos correspondientes al factor de capacitación, el oferente debía responder afirmativamente la casilla del Anexo No. 11 conforme a los términos allí señalados. Asimismo, el numeral 5.4 del pliego disponía que, en caso de que el ofrecimiento respecto de dicho factor no correspondiera en su integridad a lo solicitado por el IDU, no se otorgaría puntaje por dicho factor.

<sup>11</sup> En la parte resolutive del fallo se dispuso lo siguiente: "**PRIMERO: Niéguese las pretensiones de la demanda conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. // SEGUNDO: Sin condena en costas conforme decantó en el anterior considerando. (...)**".

<sup>12</sup> Documento denominado "103 20230323 SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA.pdf" del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>13</sup> Esta circunstancia no fue reflejada en la parte resolutive del fallo.



En ese contexto, el tribunal explicó que, al contrastar el Anexo No. 11 presentado por el Consorcio 9 con las reglas del pliego, se podía concluir que el compromiso asumido no correspondió en su integridad a lo exigido por el IDU, pues omitió incluir el compromiso de efectuar capacitaciones en “(*conocimiento técnico) práctico (habilidades y destrezas)*”. El tribunal agregó que las expresiones que la parte actora consideraba faltantes influían materialmente en las capacitaciones, siendo significativo que estas debieran relacionarse con conocimiento técnico y desarrollo de habilidades y destrezas. Por lo tanto, encontró fundada la decisión del IDU de no otorgar puntaje alguno al Consorcio 9 por este factor.

5.4. Adicionalmente, advirtió que a Conccay S.A. tampoco se le otorgó puntaje por el factor de capacitación, debido a que, al igual que el Consorcio 9, introdujo modificaciones sutiles al contenido del Anexo No. 11 preestablecido por la entidad, lo cual evidenciaba que la entidad contratante aplicó un criterio uniforme en la evaluación de las ofertas. En ese orden de ideas, el *a quo* precisó que, aun si se acogiera la interpretación propuesta por la parte demandante, ello conduciría al reconocimiento de los 20 puntos a ambos oferentes, hipótesis bajo la cual Conccay S.A. continuaría siendo la propuesta más favorable para la entidad.

## 6. Recurso de apelación

6.1. El 27 de abril de 2023<sup>14</sup>, la parte demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, el cual fue concedido por el *a quo* mediante auto del 31 de julio de 2023<sup>15</sup>. En su impugnación, la parte actora solicitó que se revocara el fallo de primer grado y, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda.

6.2. Sostuvo que el tribunal de primera instancia no tuvo en cuenta que la facultad de interpretación del pliego de condiciones por parte de la entidad contratante no es discrecional, sino que debe sujetarse a los fines y principios de la contratación estatal, conforme al artículo 28 de la Ley 80 de 1993. En ese sentido, sostuvo que, aplicando un criterio hermenéutico, el ofrecimiento del Consorcio 9 sí cumplió con

<sup>14</sup> Documento denominado “105 20230427RecursoDeApelacionApoderadaParteActora.pdf” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>15</sup> Documento denominado “108 20230731 AUTO CONCEDE.pdf” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.



lo previsto en el numeral 4.3 del pliego de condiciones, pues la omisión de las expresiones “(*conocimiento técnico*) o *práctica (habilidades y destrezas)*” no impedía que su propuesta respondiera a lo que la entidad realmente requería: la realización de un mínimo de tres (3) capacitaciones durante la ejecución del contrato, relacionadas con la construcción de vías, espacio público y otros aspectos relevantes.

Insistió en que las expresiones omitidas tenían carácter meramente ilustrativo o aclaratorio, de modo que su ausencia no afectaba el compromiso de capacitación asumido por el Consorcio 9, quien manifestó que las capacitaciones se ajustarían a los procedimientos de la Subdirección Técnica de Recursos Humanos del IDU, conforme a los lineamientos de la Ley 909 de 2004 y al Plan Institucional de Capacitación del IDU. Ambos instrumentos definen la capacitación como el desarrollo de capacidades, conocimientos, destrezas, habilidades, competencias, valores, actitudes y aptitudes en los participantes, lo que coincide materialmente con los fines perseguidos en el numeral 4.3 del pliego.

6.3. En consecuencia, precisó que el Consorcio 9 cumplió formal y materialmente con los compromisos requeridos y era merecedor de los 20 puntos correspondientes al factor de capacitación. Señaló que no era necesario analizar las ofertas de los demás proponentes ni realizar cálculos adicionales, ya que, de habersele asignado los 20 puntos por el factor de capacitación, la oferta del Consorcio 9 habría alcanzado un puntaje total de 978.84662 puntos, superando los 969.49356 puntos obtenidos por Conca S.A., sociedad adjudicataria del proceso.

## **7. Actuación en segunda instancia**

7.1. Mediante auto del 26 de septiembre de 2023<sup>16</sup>, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el fallo de primera instancia.

7.2. El **IDU**<sup>17</sup> presentó alegatos en segunda instancia, en los que insistió en que la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo acusado, y que la decisión de no otorgar puntaje por el factor de capacitación se

<sup>16</sup> Índice 4 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>17</sup> Índice 12 de Samai del Consejo de Estado.



ajustó a las reglas de pliego, aplicándose dicho criterio de manera uniforme a todos los proponentes.

7.3. El **Ministerio Público** guardó silencio en esta etapa procesal.

### III. CUESTIÓN PRELIMINAR

Encontrándose el proceso para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, el magistrado ponente advirtió la configuración de la causal de nulidad saneable<sup>18</sup> consagrada en el numeral 8º del artículo 133 del CGP, según la cual el proceso es nulo “[c]uando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado”.

Lo anterior, comoquiera que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al dictar el auto admisorio de la demanda, omitió vincular al proceso a Concay S.A., sociedad adjudicataria de la Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2018 - Grupo 2 y quien, además, ostenta la calidad de parte del contrato resultante del proceso licitatorio.

En ese orden de ideas, mediante auto del 11 de marzo de 2026<sup>19</sup> se dispuso poner en conocimiento de Concay S.A. la configuración de la causal de nulidad saneable prevista en el numeral 8º del artículo 133 del CGP y se ordenó su notificación, previniéndole que si dentro de los tres (3) días siguientes a aquella no alegaba la nulidad, esta quedaría saneada y el proceso continuaría su curso.

Con el fin de dar cumplimiento a lo anterior, el 20 de marzo de 2026<sup>20</sup> la Secretaría de la Sección Tercera notificó a Concay S.A. del auto del 11 de marzo de 2026. Una vez

<sup>18</sup> “ARTÍCULO 136. SANEAMIENTO DE LA NULIDAD. La nulidad se considerará saneada en los siguientes casos: 1. Cuando la parte que podía alegarla no lo hizo oportunamente o actuó sin proponerla. // 2. Cuando la parte que podía alegarla la convalidó en forma expresa antes de haber sido renovada la actuación anulada. // 3. Cuando se origine en la interrupción o suspensión del proceso y no se alegue dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que haya cesado la causa. // 4. Cuando a pesar del vicio el acto procesal cumplió su finalidad y no se violó el derecho de defensa. // PARÁGRAFO. Las nulidades por proceder contra providencia ejecutoriada del superior, revivir un proceso legalmente concluido o pretermitir íntegramente la respectiva instancia, son insaneables”.

<sup>19</sup> Índice 59 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>20</sup> Índice 64 de Samai del Consejo de Estado.



notificada la providencia, la referida sociedad comercial guardó silencio.

En consecuencia, y toda vez que en el caso *sub examine* transcurrió el término previsto en el artículo 137 del CGP sin que Conca S.A. se hubiese pronunciado sobre la causal de nulidad aludida, la misma ha quedado saneada y, por lo tanto, la Sala entrará a proferir decisión de fondo.

#### IV. CONSIDERACIONES

Para resolver el recurso de apelación, la Sala estudiará los siguientes aspectos: **(1)** jurisdicción y competencia del Consejo de Estado; **(2)** procedencia del medio de control; **(3)** legitimación en la causa; **(4)** oportunidad del medio de control; **(5)** objeto de la impugnación y la delimitación de los problemas jurídicos a resolver en esta instancia; **(6)** hechos probados y pruebas relevantes; **(7)** análisis de la Subsección y la resolución del caso concreto; y **(8)** condena en costas en segunda instancia.

##### 1. Jurisdicción y competencia del Consejo de Estado

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer del asunto, con fundamento en el artículo 104<sup>21</sup> del CPACA, dado que la controversia versa sobre la nulidad de la Resolución No. 006232 del 19 de diciembre de 2018, por medio de la cual el IDU<sup>22</sup> adjudicó la Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2018 - Grupo 2, así como sobre su consecuente restablecimiento del derecho.

Por su parte, el Consejo de Estado es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 23 de marzo de 2023, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dada la vocación de doble instancia del proceso, teniendo en cuenta que la cuantía de la demanda excedió los 300 SMLMV, de conformidad con lo

<sup>21</sup> "Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. // Igualmente, conocerá de los siguientes procesos: [...] 2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública [...]".

<sup>22</sup> Artículo 1º del Acuerdo Distrital 19 de 1972. "Artículo 1º.- Créase el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) como establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Su domicilio será la ciudad de Bogotá".



establecido en los artículos 150<sup>23</sup> y 152.3<sup>24</sup> del CPACA, vigentes a la fecha de la presentación de la demanda<sup>25</sup>.

## 2. Procedencia del medio de control

2.1. El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es el instrumento procesal mediante el cual toda persona que considere que se ha visto lesionada en un derecho como consecuencia de la expedición de un acto administrativo proferido antes de la celebración del contrato puede acudir en procura de solicitar su nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho, de conformidad con lo previsto en el inciso segundo del artículo 141<sup>26</sup> del CPACA, en concordancia con el artículo 138<sup>27</sup> de la misma codificación.

En el presente caso, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es adecuado, toda vez que la parte demandante cuestiona la legalidad de la Resolución No. 006232 del 19 de diciembre de 2018 -acto administrativo de naturaleza precontractual-, por medio de la cual el IDU adjudicó la Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2018 - Grupo 2 y reclama, a su vez, el consecuente restablecimiento del derecho.

<sup>23</sup> “Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. [modificado por el artículo 615 del CGP]. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto al que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia [...]”.

<sup>24</sup> Artículo 152. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y, sin atención a la cuantía, de los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación”.

<sup>25</sup> Para el momento de la presentación de la demanda, esto es, para el año 2019, el valor del salario mínimo legal mensual vigente era de \$828.116. Información obtenida de la página oficial del Banco de la República de Colombia <https://www.banrep.gov.co/es/salarios>. Así, para el 2019, el tope correspondiente a los 300 SMLMV equivalía a \$248'434.800, y la cuantía de la demanda se estimó en un monto superior a dicho tope (\$6'656.754.745).

<sup>26</sup> “Artículo 141. Controversias contractuales. [...] Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso”.

<sup>27</sup> “Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. (...)”.



### 3. Legitimación en la causa

3.1. La Sala advierte que Concretos Asfálticos de Colombia - Concrescol S.A. y CI. Grodco Ingenieros Civiles S.A.S., cuentan con legitimación en la causa por activa, pues son integrantes del Consorcio 9 (hecho probado 6.10), el cual, a su juicio, debió resultar adjudicatario de la Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2018 - Grupo 2, de ahí que ostenten un interés jurídico directo para demandar la nulidad del acto de adjudicación y solicitar su consecuente restablecimiento del derecho, en los términos del artículo 138<sup>28</sup> del CPACA.

3.2. Por su parte, el IDU está legitimado en la causa por pasiva, toda vez que fue la entidad que adelantó el proceso de selección y profirió el acto administrativo de adjudicación demandado.

3.3. Cabe señalar que, respecto de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., en la parte considerativa de la sentencia de primera instancia se puntualizó que prosperaba la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por dicha entidad, consideración que, no obstante, no se vio reflejada en la parte resolutive del fallo apelado. En tal sentido, cabe señalar que la Sala comparte la conclusión del *a quo* sobre este particular, toda vez que la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. no participó en el trámite de la Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2018 - Grupo 2, ni tuvo incidencia en la expedición del acto administrativo acusado, careciendo, por tanto, de la relación-jurídico procesal en la controversia *sub examine*, por lo que, en la parte resolutive de la presente providencia, se procederá a declarar probada la aludida excepción.

3.4. Conca S.A. ostenta legitimación en la causa por pasiva, por cuanto fue la sociedad adjudicataria de la Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2018 - Grupo 2.

<sup>28</sup> "Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. // Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel".



#### 4. Oportunidad del medio de control

El artículo 164 del CPACA, numeral 2, en su literal c)<sup>29</sup> establece que en aquellos eventos en los que se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de actos previos a la celebración del contrato, la demanda deberá presentarse dentro de los cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso.

En el *sub examine*, se advierte que el derecho de acción se ejerció dentro del término establecido en la Ley, comoquiera que la Resolución No. 006232 del 19 de diciembre de 2018 fue notificada a la parte demandante ese mismo día -según se reconoce en la demanda<sup>30</sup>-, por lo que el término de caducidad de los cuatro (4) meses comenzó a contarse el 20 de diciembre de 2018 y, en principio, vencía el 20 de abril de 2019; sin embargo, como esta última fecha correspondió a un día inhábil<sup>31</sup>, el término se extendió hasta el 22 de abril de 2019 -primer día hábil siguiente<sup>32</sup>-. En esta última fecha, la parte actora radicó la solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría Judicial para Asuntos Administrativos<sup>33</sup>, trámite en virtud del cual se suspendió el término de caducidad desde esa fecha hasta el 15 de julio de 2019<sup>34</sup>, día en el que se expidió la constancia de no conciliación, por lo que el término de caducidad se reanudó el 16 de julio de 2019, fecha en la que se presentó la demanda.

#### 5. El objeto de la impugnación y la delimitación de los problemas jurídicos a resolver en esta instancia

El marco fundamental para la competencia del juez de segunda instancia lo constituyen los cargos planteados en contra de la providencia recurrida. Así, la

<sup>29</sup> “c) Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso”.

<sup>30</sup> Folio 5 del documento denominado “001 DemandaPoderConciliacion.pdf” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>31</sup> Viernes festivo -semana santa-.

<sup>32</sup> Código General del Proceso. “**Artículo 118. Cómputo de términos.** El término que se conceda en audiencia a quienes estaban obligados a concurrir a ella correrá a partir de su otorgamiento. En caso contrario, correrá a partir del día siguiente al de la notificación de la providencia que lo concedió [...] Cuando el término sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año. Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año. Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente”.

<sup>33</sup> Folios 43 a 44 del documento denominado “001 DemandaPoderConciliacion.pdf” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>34</sup> Folios 43 a 44 del documento denominado “001 DemandaPoderConciliacion.pdf” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.



Subsección advierte que el análisis del caso se circunscribirá exclusivamente a los reparos concretos formulados por la parte actora en contra de la sentencia cuestionada.

En consecuencia, corresponde a la Sala establecer si la Resolución No. 006232 del 19 de diciembre de 2018, mediante la cual se adjudicó la Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2018 – Grupo 2, adolece de los vicios invocados por la parte actora, en particular, si la entidad contratante debió reconocer al Consorcio 9 el puntaje correspondiente al factor de capacitación y, de ser así, si ello conduce a declarar la nulidad del acto de adjudicación y a reconocer el restablecimiento del derecho solicitado en la demanda.

## **6. Hechos probados y pruebas relevantes**

En el marco de lo expuesto, se procederá a establecer cuáles son los hechos probados que resultan jurídicamente relevantes para decidir la controversia sometida a juicio en esta instancia. Para tal efecto, la Sala analizará los documentos aportados al proceso, de conformidad con lo previsto en el artículo 246<sup>35</sup> del CGP.

### **La apertura de la Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2018, las condiciones generales de contratación y el pliego de condiciones**

6.1. Mediante la Resolución No. 005271 del 8 de noviembre de 2018<sup>36</sup>, el IDU ordenó la apertura de la Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2018 bajo la modalidad de grupos, la cual consistía en “*adelantar el proceso licitatorio acumulando varias licitaciones bajo un mismo trámite, aprovechando los elementos comunes (un mismo pliego, una documentación común de la propuesta, una audiencia común, etc.) pero conservando la independencia jurídica de cada una*”. En dicha resolución se estableció el objeto de cada uno de los grupos, en los siguientes términos:

<sup>35</sup> “ARTÍCULO 246. VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia [...] Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente”.

<sup>36</sup> Documento denominado “064 ResoluciónApertura.pdf” dentro de la carpeta “1 CD ANEXO DE PRUEBAS ALLEGADAS CON LA DEMANDA” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.



GRUPO	OBJETO Y PRESUPUESTO POR GRUPO
1	CONSTRUCCIÓN DE LA AVENIDA TINTAL DESDE LA AVENIDA BOSA HASTA LA AVENIDA MANUEL CEPEDA VARGAS Y OBRAS COMPLEMENTARIAS, EN BOGOTÁ D.C. con un presupuesto de: CIENTO ONCE MIL NOVECIENTOS DIECISIETE MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS M/C (\$ 111.917.894.447,0).
2	CONSTRUCCIÓN DE LA AVENIDA TINTAL DESDE LA AVENIDA MANUEL CEPEDA VARGAS HASTA LA AVENIDA ALSACIA Y LA AVENIDA ALSACIA DESDE LA AVENIDA TINTAL HASTA LA AVENIDA CIUDAD DE CALI Y OBRAS COMPLEMENTARIAS, EN BOGOTÁ D.C. con un presupuesto de: CIENTO VEINTICINCO MIL TRESCIENTOS SETENTA Y UN MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS M/C (\$ 125.371.567.748,0).
3	CONSTRUCCIÓN DE LA AVENIDA ALSACIA DESDE LA AVENIDA CIUDAD DE CALI HASTA LA TRANSVERSAL 71B Y OBRAS COMPLEMENTARIAS, EN BOGOTÁ D.C. con un presupuesto de: CIENTO SIETE MIL DOSCIENTOS DIEZ MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS M/C (\$107.210.797.987,0).
4	CONSTRUCCIÓN DE LA AVENIDA ALSACIA DESDE LA TRANSVERSAL 71B HASTA LA AVENIDA CONSTITUCIÓN Y LA AVENIDA CONSTITUCIÓN DESDE LA AVENIDA ALSACIA HASTA LA AVENIDA CENTENARIO Y OBRAS COMPLEMENTARIAS, EN BOGOTÁ D.C. con un presupuesto de: TREINTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS TREINTA Y UN MILLONES CIENTO CUARENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS VEINTICUATRO PESOS M/C (\$ 34.931.143.324,0)
5	CONSTRUCCIÓN DE LA AVENIDA BOSA DESDE LA AVENIDA CIUDAD DE CALI HASTA LA AVENIDA TINTAL Y OBRAS COMPLEMENTARIAS, EN BOGOTÁ D.C. con un presupuesto de: CUARENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS CATORCE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS M/C (\$ 47.314.972.267,0).

6.2. En el expediente obran los estudios previos<sup>37</sup>, el análisis económico del sector<sup>38</sup>, la matriz de riesgos<sup>39</sup>, las condiciones generales de contratación<sup>40</sup> y el pliego de condiciones definitivo<sup>41</sup>.

6.3. En las condiciones generales de contratación<sup>42</sup> se estableció información sobre el proceso de selección y se precisaron los documentos idóneos y pertinentes para

<sup>37</sup> Documento denominado "053 EstudiosPrevios.pdf" dentro de la carpeta "1 CD ANEXO DE PRUEBAS ALLEGADAS CON LA DEMANDA" del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>38</sup> Documento denominado "023 AnalisisEconomicoSector.pdf" dentro de la carpeta "1 CD ANEXO DE PRUEBAS ALLEGADAS CON LA DEMANDA" del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>39</sup> Documento denominado "024 MatrizRiesgos.pdf" dentro de la carpeta "1 CD ANEXO DE PRUEBAS ALLEGADAS CON LA DEMANDA" del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>40</sup> Documento denominado "MODELO PLIEGO LP CONSTRUCCION OCT-26-2018 – Condiciones Generales IDU LP SGI 009 2018.pdf" dentro de la carpeta "4 CONTESTACION Y ANEXOS APODERADO DEL IDU" del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>41</sup> Documento denominado "MODELO PLIEGO LP CONSTRUCCION OCT-26-2018 – Condiciones Particulares IDU LP SGI 009 2018.pdf" dentro de la carpeta "4 CONTESTACION Y ANEXOS APODERADO DEL IDU" del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>42</sup> Documento denominado "MODELO PLIEGO LP CONSTRUCCION OCT-26-2018 – Condiciones Generales IDU LP SGI 009 2018.pdf" dentro de la carpeta "4 CONTESTACION Y ANEXOS APODERADO DEL IDU" del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.



acreditar los requisitos habilitantes de carácter jurídico, técnico y financiero, así como los requisitos ponderables relacionados con: **(i)** la propuesta económica; **(ii)** factor calidad; **(iii)** factor de capacitación; **(iv)** la protección a la industria nacional; y **(v)** vinculación de trabajadores con discapacidad.

6.4. Frente al factor de capacitación<sup>43</sup>, en el numeral 5.4 de las condiciones generales de contratación se estableció lo siguiente:

**“5.4. HORAS DE CAPACITACIÓN EN EL OBJETO A CUMPLIR = 20 PUNTOS**

*Al proponente que en el ANEXO No. 11, responda afirmativamente el compromiso solicitado sobre horas de capacitación en el objeto a ejecutar, que cumpla las condiciones allí establecidas, se le asignarán **VEINTE (20) PUNTOS** en este factor.*

*Al proponente que responda negativamente o que no responda o cuyo ofrecimiento no corresponda en su integridad con lo solicitado por el Instituto, se le calificará este subfactor con **CERO (0) PUNTOS**.*

*Esta capacitación estará dirigida tanto al personal del contratista que presta el servicio objeto del contrato, como al personal de la entidad involucrado en el proyecto”.*

6.5. En el pliego de condiciones<sup>44</sup> se previeron los puntajes específicos por cada uno de los factores, de la siguiente manera:

CRITERIOS DE SELECCIÓN	PUNTAJES
1. PROPUESTA ECONÓMICA PARA CADA GRUPO	770 PUNTOS
2. CALIDAD	100 PUNTOS
3. CAPACITACIÓN	20 PUNTOS
4. PROTECCIÓN A LA INDUSTRIA NACIONAL	100 PUNTOS
5. TRABAJADORES CON DISCAPACIDAD	10 PUNTOS
TOTAL:	1.000 PUNTOS

6.6. En punto del factor de capacitación<sup>45</sup>, en el numeral 4.3 del pliego se dispuso:

<sup>43</sup> Folios 36 a 37 del documento denominado “MODELO PLIEGO LP CONSTRUCCION OCT-26-2018 – Condiciones Generales IDU LP SGI 009 2018.pdf” dentro de la carpeta “4 CONTESTACION Y ANEXOS APODERADO DEL IDU” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>44</sup> Documento denominado “MODELO PLIEGO LP CONSTRUCCION OCT-26-2018 – Condiciones Particulares IDU LP SGI 009 2018.pdf” dentro de la carpeta “4 CONTESTACION Y ANEXOS APODERADO DEL IDU” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>45</sup> Folio 40 del documento denominado “MODELO PLIEGO LP CONSTRUCCION OCT-26-2018 – Condiciones Particulares IDU LP SGI 009 2018.pdf” dentro de la carpeta “4 CONTESTACION Y ANEXOS APODERADO DEL IDU” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.



#### **“4.3 HORAS DE CAPACITACIÓN EN EL OBJETO A CUMPLIR**

Para puntuar en este factor, el proponente deberá responder afirmativamente la casilla del **ANEXO No. 11 FACTORES PONDERABLES**, en la que se compromete a realizar a su costa, mínimo tres (3) capacitaciones (inicio, 50% ejecución y final) en el objeto a cumplir de conformidad con los procedimientos establecidos en la **SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RECURSOS HUMANOS** del IDU, para su validez como horas de capacitación (conocimiento técnico) o práctica (habilidades y destrezas), en aspectos asociados a “construcción de vías y de espacio público, manejo de tráfico vehicular, peatonal y de biciusuarios”, incluida la transferencia de conocimiento sobre el alcance, cronograma, productos, desarrollo, resultados, recomendaciones y conclusiones del proyecto.

*Nota: Por lo menos una de las tres (3) capacitaciones deberá ser efectuada en campo”.*

6.7. En el Anexo No. 11<sup>46</sup> se encontraban preestablecidos los compromisos que los proponentes debían aceptar o rechazar respecto de cada uno de los requisitos ponderables. En lo relativo al factor de capacitación, se consignó lo siguiente:

#### **“2. CAPACITACIÓN**

2.1. Que para efectos de la calificación del factor de evaluación denominado **CAPACITACIÓN**, solicitamos al IDU tener en cuenta lo siguiente:

<i>(Marque en cada subfactor con una X la opción que corresponda)</i>	
<b>Horas de Capacitación en el objeto a cumplir = 20 PUNTOS</b>	
<b>SI</b>	<i>Nos comprometemos a realizar a nuestra costa mínimo tres (3) capacitaciones (inicio, 50% ejecución y final) en el objeto a cumplir de conformidad con los procedimientos establecidos en la SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RECURSOS HUMANOS del IDU, para su validez como horas de capacitación (conocimiento técnico) o práctica (habilidades y destrezas), en aspectos asociados a “construcción de vías y de espacio público, manejo de tráfico vehicular, peatonal y de biciusuarios”, incluida la transferencia de conocimiento sobre el alcance, cronograma, productos, desarrollo, resultados, recomendaciones y conclusiones del proyecto.</i>
<b>NO</b>	<i>Nota: Por lo menos una de las tres (3) capacitaciones deberá ser efectuada en campo.</i>

<sup>46</sup> Documento denominado “042 Afactores Ponderables.pdf” dentro de la carpeta “1 CD ANEXO DE PRUEBAS ALLEGADAS CON LA DEMANDA” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.



## Sobre el proceso de selección

6.8. En el acta de cierre del 26 de noviembre de 2018<sup>47</sup>, la entidad contratante dejó constancia de la presentación de un total de diecinueve (19) propuestas para los distintos grupos de la Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2018.

6.9. En particular, para el Grupo 2 se recibieron diez (10) propuestas<sup>48</sup>, presentadas por los siguientes oferentes: **(i)** Pavimentos de Colombia S.A.S.; **(ii)** Mario Alberto Huertas Cotes; **(iii)** Consorcio 9; **(iv)** Consorcio Infraestructura Rover 009; **(v)** Meyan S.A.; **(vi)** Concay S.A.; **(vii)** Consorcio Ital; **(viii)** Consorcio San Bernardo; **(ix)** Consorcio Vías del Sur; y **(x)** Conconcreto S.A. Todas las propuestas se encuentran incorporadas en el expediente<sup>49</sup>.

6.10. El Consorcio 9 estaba integrado por Concretos Asfálticos de Colombia - Concrescol S.A. y CI. Grodco Ingenieros Civiles S.A.S., según da cuenta el documento de conformación del consorcio<sup>50</sup>.

6.11. De la propuesta presentada por el Consorcio 9<sup>51</sup> se desprende que, en el Anexo No. 11, consignó el compromiso correspondiente al factor de capacitación en los siguientes términos:

<i>(Marque en cada subfactor con una X la opción que corresponda)</i>	
<b>Horas de Capacitación en el objeto a cumplir = 20 PUNTOS</b>	
<b>SI</b>	<i>Nos comprometemos a realizar a nuestra costa mínimo tres (3) capacitaciones (inicio, 50% ejecución y final) en el objeto a cumplir de conformidad con los procedimientos establecidos en la SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RECURSOS HUMANOS del IDU, para su validez como horas de capacitación, en aspectos asociados a “construcción de vías y de espacio público, manejo de tráfico vehicular, peatonal y de biciusuarios”;</i>

<sup>47</sup> Documento denominado “068 DocumentoEvaluacionIDU-LP-SGI-009-2018.pdf” dentro de la carpeta “1 CD ANEXO DE PRUEBAS ALLEGADAS CON LA DEMANDA” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>48</sup> Documento denominado “068 DocumentoEvaluacionIDU-LP-SGI-009-2018.pdf” dentro de la carpeta “1 CD ANEXO DE PRUEBAS ALLEGADAS CON LA DEMANDA” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>49</sup> Carpeta denominada “1 OFERTAS” dentro de la carpeta “1 CD ANEXO DE PRUEBAS ALLEGADAS CON LA DEMANDA” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>50</sup> Documento denominado “Consortio 9 firmado” dentro de la carpeta denominada “1 OFERTAS” en la carpeta “1 CD ANEXO DE PRUEBAS ALLEGADAS CON LA DEMANDA” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>51</sup> Documento denominado “Anexo 11\_1.PDF” dentro de la carpeta denominada “1 OFERTAS” en la carpeta “1 CD ANEXO DE PRUEBAS ALLEGADAS CON LA DEMANDA” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.



<b>NO</b>	<p><i>incluida la transferencia de conocimiento sobre el alcance, cronograma, productos, desarrollo, resultados, recomendaciones y conclusiones del proyecto.</i></p> <p><i>Nota: Por lo menos una de las tres (3) capacitaciones deberá ser efectuada en campo.</i></p>
-----------	--

6.12. Por su parte, de la propuesta presentada por Conccay S.A.<sup>52</sup> se observa que, en el Anexo No. 11, registró el compromiso correspondiente al factor de capacitación de la siguiente manera:

(Marque en cada subfactor con una X la opción que corresponda)	
<b>Horas de Capacitación en el objeto a cumplir = 20 PUNTOS</b>	
<b>SI</b>	<p><i>Nos comprometemos a realizar a nuestra costa mínimo tres (3) capacitaciones (inicio, 50% ejecución y final) en el objeto a cumplir de conformidad con los procedimientos establecidos en la SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RECURSOS HUMANOS del IDU, para su validez como horas de capacitación, en aspectos asociados a "construcción de vías y de espacio público, manejo de tráfico vehicular, peatonal y de biciusuarios", incluida la transferencia de conocimiento sobre el alcance, cronograma, productos, desarrollo, resultados, recomendaciones y conclusiones del proyecto.</i></p> <p><i>Nota: Por lo menos una de las tres (3) capacitaciones deberá ser efectuada en campo.</i></p>
<b>NO</b>	<p><i>incluida la transferencia de conocimiento sobre el alcance, cronograma, productos, desarrollo, resultados, recomendaciones y conclusiones del proyecto.</i></p> <p><i>Nota: Por lo menos una de las tres (3) capacitaciones deberá ser efectuada en campo.</i></p>

6.13. El 6 de diciembre de 2018<sup>53</sup>, el IDU publicó el informe de evaluación unificado respecto de los cinco (5) grupos de la Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2018. En lo relativo al Grupo 2, se determinó que todos los proponentes cumplían con la totalidad de los requisitos habilitantes.

6.13.1. En dicho informe se dejó constancia de que el Consorcio 9 obtuvo un puntaje de **230 puntos** -sin tener en cuenta el factor de la propuesta económica-, discriminados así: **(i)** 100 puntos por el factor calidad; **(ii)** 20 puntos por el factor capacitación; **(iii)** 100 puntos por el factor de protección a la industria nacional; y **(iv)** 10 puntos por el factor vinculación de trabajadores con discapacidad.

<sup>52</sup> Documento denominado "Anexo 11\_2.PDF" dentro de la carpeta denominada "1 OFERTAS" en la carpeta "1 CD ANEXO DE PRUEBAS ALLEGADAS CON LA DEMANDA" del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>53</sup> Documento denominado "068 DocumentoEvaluacionIDU-LP-SGI-009-2018.pdf" dentro de la carpeta "1 CD ANEXO DE PRUEBAS ALLEGADAS CON LA DEMANDA" del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.



6.13.2. Igualmente, se consignó que Conca S.A. obtuvo un puntaje de **210 puntos** -sin tener en cuenta el factor de la propuesta económica-, discriminados así: **(i)** 100 puntos por el factor calidad; **(ii)** 0 puntos por el factor capacitación; **(iii)** 100 puntos por el factor de protección a la industria nacional; y **(iv)** 10 puntos por el factor vinculación de trabajadores con discapacidad.

6.14. Obra en el expediente el documento de respuesta a las observaciones presentadas frente al informe de evaluación<sup>54</sup>. De ese documento se desprende que el proponente Mario Alberto Huertas Cotes formuló una observación respecto de la propuesta del Consorcio 9, solicitando que se le descontaran los 20 puntos correspondientes al factor de capacitación, al considerar que el compromiso presentado por dicho proponente había sido modificado, dado que se suprimieron las expresiones “*(conocimiento técnico) o práctica (habilidades y destrezas)*” tal como lo exigían el pliego de condiciones y el Anexo No. 11, lo que implicaba que no se cumplió integralmente con lo requerido por la entidad contratante.

6.14.1. La entidad dio respuesta<sup>55</sup> acogiendo la observación formulada por el observante y, en consecuencia, procedió a descontar los 20 puntos correspondientes al factor de capacitación del Consorcio 9. Lo anterior, al considerar que el aludido consorcio modificó el compromiso establecido en el Anexo No. 11 al suprimir las expresiones “*(conocimiento técnico) o práctica (habilidades y destrezas)*”, por lo que modificó lo requerido por la entidad. Agregó que, al tratarse de un aspecto que incidía directamente en la asignación de puntaje, no era procedente la subsanación respecto de dicho compromiso.

6.14.2. Conca S.A. formuló una observación cuestionando que no se le hubiera otorgado puntaje por el factor de capacitación, pues, a su juicio, en el Anexo No. 11 que allegó junto con su propuesta, puntualizó expresamente que se comprometía a realizar la cantidad de capacitaciones señaladas en el pliego de conformidad con los procedimientos establecidos en la Subdirección Técnica de Recursos Humanos del IDU.

<sup>54</sup> Documento denominado “059 RespuestasConsideracionesFinalIDU-LP-SGI-009-2018.pdf” dentro de la carpeta “1 CD ANEXO DE PRUEBAS ALLEGADAS CON LA DEMANDA” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>55</sup> Documento denominado “059 RespuestasConsideracionesFinalIDU-LP-SGI-009-2018.pdf” dentro de la carpeta “1 CD ANEXO DE PRUEBAS ALLEGADAS CON LA DEMANDA” del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.



6.14.3. La entidad contratante desestimó la observación formulada por Conca y S.A., al considerar que no había asumido el compromiso en los términos exigidos en el pliego, dado que realizó variaciones al Anexo No. 11. En consecuencia, la entidad se ratificó en la decisión adoptada.

6.15. El 19 de diciembre de 2018<sup>56</sup> se llevó a cabo la audiencia de adjudicación, según consta en la respectiva acta.

6.15.1. En el curso de la referida audiencia, los representantes del Consorcio 9 y de Conca y S.A. solicitaron a la entidad reconsiderar su posición respecto del reconocimiento de puntaje por el factor de capacitación, al sostener que la realización de ciertas modificaciones al compromiso establecido en el Anexo No. 11 no implicaba que lo ofrecido por los proponentes dejara de ajustarse a los fines perseguidos por la entidad. No obstante, la entidad ratificó su criterio inicial.

6.15.2. Posteriormente, se procedió a la apertura de los sobres contentivos de las propuestas económicas de cada uno de los proponentes y a efectuar el cálculo de los puntos obtenidos por ese factor de evaluación, arrojando como resultado el siguiente orden de elegibilidad: **(i)** Conca y S.A. con 969.493 puntos; **(ii)** Consorcio Infraestructura Rover 009, con 968.839 puntos; **(iii)** Mario Alberto Huertas Cotes, con 968.793 puntos; **(iv)** Concreto S.A., con 968.634 puntos; **(v)** Meyan S.A., con 968.614 puntos; **(vi)** Consorcio San Bernardo, con 968.607 puntos; **(vii)** Pavimentos Colombia S.A.S., con 968.141 puntos; **(viii)** Consorcio Ital, con 964.846 puntos; **(ix)** Consorcio Vías del Sur, con 959.353 puntos; y **(x)** Consorcio 9, con 958.846 puntos.

6.16. En consecuencia, mediante la Resolución No. 6232 del 19 de diciembre de 2018<sup>57</sup> el IDU le adjudicó la Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2018 – Grupo 2 a Conca y S.A.

<sup>56</sup> Documento denominado "060 Acta AudienciaJudicacionP-SGI-009-2018.pdf" dentro de la carpeta "1 CD ANEXO DE PRUEBAS ALLEGADAS CON LA DEMANDA" del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.

<sup>57</sup> Documento denominado "061 ResolucionAdjudicacionIDU-LP-SGI-009-2018.pdf" dentro de la carpeta "1 CD ANEXO DE PRUEBAS ALLEGADAS CON LA DEMANDA" del expediente digital obrante en el índice 2 de Samai del Consejo de Estado.



## 7. Análisis de la Subsección

En su demanda, la parte actora sostuvo, en síntesis, que el IDU debió reconocer al Consorcio 9 los 20 puntos correspondientes al factor de capacitación. En tal sentido, afirmó que la supresión de las expresiones “*(conocimiento técnico) o práctica (habilidades y destrezas)*” del compromiso contenido en el Anexo No. 11 - preestablecido por la entidad- no implicaba el incumplimiento de las exigencias previstas en el pliego de condiciones, en tanto el proponente manifestó que las capacitaciones se desarrollarían conforme a los procedimientos de la Subdirección Técnica de Recursos Humanos del IDU, frente a lo cual concluyó que de haberse otorgado el puntaje por dicho factor, el Consorcio 9 habría ocupado el primer lugar en el orden de elegibilidad, con un total de 978,84662 puntos, superando los 969,493 puntos obtenidos por Conca S.A., a quien finalmente se adjudicó el proceso de selección.

En la sentencia de primera instancia, el *a quo* negó las pretensiones de la demanda, al considerar que la actuación de la entidad contratante se ajustó a lo dispuesto en el pliego de condiciones. Al efecto, sostuvo que el compromiso relativo al factor de capacitación se encontraba previamente definido en el Anexo No. 11 y que la modificación introducida por el Consorcio 9, consistente en la eliminación de las aludidas expresiones, impedía entender que este se hubiera obligado en los términos exigidos por la entidad. Asimismo, precisó que dicho criterio fue aplicado de manera uniforme, en tanto Conca S.A. también modificó el contenido del referido compromiso, razón por la cual tampoco se le otorgó puntaje por ese factor.

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra el fallo de primera instancia, en el cual alegó que la interpretación acogida por la administración y avalada por el *a quo* resultaba restrictiva y desconocía los principios y fines de la contratación estatal. En tal sentido, manifestó que una interpretación razonable y finalista permitía concluir que el Consorcio 9, pese a la supresión de algunas expresiones del compromiso, sí cumplió con las exigencias del pliego de condiciones para hacerse acreedor del puntaje correspondiente al factor de capacitación, destacando en consecuencia que el compromiso presentado respondía a lo pretendido por la entidad -esto es, la realización de un mínimo de tres (3) capacitaciones durante la ejecución del contrato, relacionadas con la construcción de vías, espacio público y otros aspectos relevantes- y que, además,



en su ofrecimiento puntualizó expresamente que dichas capacitaciones se ajustarían a los procedimientos de la Subdirección Técnica de Recursos Humanos del IDU. Finalmente, afirmó que, de habersele otorgado los 20 puntos por el factor de capacitación, hubiera superado en puntaje a la oferta presentada por el oferente adjudicatario.

En el expediente se encuentra debidamente acreditado que, en el numeral 5.4 de las condiciones generales de contratación de la Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2018 (hecho probado 6.4), se estableció que el factor ponderable de capacitación sería objeto de asignación de 20 puntos a favor de aquellos proponentes que aceptaran el compromiso previsto en el Anexo No. 11, relativo a las horas de capacitación vinculadas al objeto contractual. En sentido contrario, se dispuso que los proponentes que no asumieran dicho compromiso, o cuyo ofrecimiento no se ajustara íntegramente a lo exigido por la entidad, serían calificados con cero puntos en ese factor.

Asimismo, en el numeral 4.3 del pliego de condiciones (hecho probado 6.6), se precisó que, para efectos de la asignación del puntaje en el referido factor, los proponentes debían manifestar de manera expresa la aceptación del compromiso mediante la marcación de la casilla prevista en el Anexo No. 11, en la cual se consignaba la obligación de adelantar las respectivas capacitaciones.

Por su parte, en el Anexo No. 11 (hecho probado 6.7) se incorporó el contenido del compromiso relativo a las capacitaciones que debían asumir los proponentes, cuya aceptación era condición para la asignación de los 20 puntos correspondientes a dicho factor. En concreto, el referido compromiso señalaba lo siguiente:

<i>(Marque en cada subfactor con una X la opción que corresponda)</i>	
<b>Horas de Capacitación en el objeto a cumplir = 20 PUNTOS</b>	
<b>SI</b>	<i>Nos comprometemos a realizar a nuestra costa mínimo tres (3) capacitaciones (inicio, 50% ejecución y final) en el objeto a cumplir de conformidad con los procedimientos establecidos en la SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RECURSOS HUMANOS del IDU, para su validez como horas de capacitación (conocimiento técnico) o práctica (habilidades y destrezas), en aspectos asociados a “construcción de vías y de espacio</i>



<b>NO</b>	<p><i>público, manejo de tráfico vehicular, peatonal y de biciusuarios)”, incluida la transferencia de conocimiento sobre el alcance, cronograma, productos, desarrollo, resultados, recomendaciones y conclusiones del proyecto.</i></p> <p><i>Nota: Por lo menos una de las tres (3) capacitaciones deberá ser efectuada en campo.</i></p>
-----------	--

Al efecto, en el expediente se encuentra acreditado que el Consorcio 9, integrado por Concretos Asfálticos de Colombia - Concescol S.A. y CI. Grodco Ingenieros Civiles S.A.S. (hecho probado 6.10), presentó propuesta dentro de la Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2018 – Grupo 2 (hecho probado 6.9), con la cual se aportó el Anexo No. 11 (hecho probado 6.11), en el cual, en lo concerniente al factor de capacitación, se consignó lo siguiente:

<i>(Marque en cada subfactor con una X la opción que corresponda)</i>	
<b>Horas de Capacitación en el objeto a cumplir = 20 PUNTOS</b>	
<b>SI</b>	<p><i>Nos comprometemos a realizar a nuestra costa mínimo tres (3) capacitaciones (inicio, 50% ejecución y final) en el objeto a cumplir de conformidad con los procedimientos establecidos en la SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE RECURSOS HUMANOS del IDU, para su validez como horas de capacitación, en aspectos asociados a “construcción de vías y de espacio público, manejo de tráfico vehicular, peatonal y de biciusuarios)”, incluida la transferencia de conocimiento sobre el alcance, cronograma, productos, desarrollo, resultados, recomendaciones y conclusiones del proyecto.</i></p> <p><i>Nota: Por lo menos una de las tres (3) capacitaciones deberá ser efectuada en campo.</i></p>
<b>NO</b>	<p><i>público, manejo de tráfico vehicular, peatonal y de biciusuarios)”, incluida la transferencia de conocimiento sobre el alcance, cronograma, productos, desarrollo, resultados, recomendaciones y conclusiones del proyecto.</i></p> <p><i>Nota: Por lo menos una de las tres (3) capacitaciones deberá ser efectuada en campo.</i></p>

Si bien en el primer informe de evaluación la entidad contratante reconoció al Consorcio 9 los 20 puntos correspondientes al factor de capacitación (hecho probado 6.13.1), lo cierto es que, con ocasión de la observación formulada por el proponente Mario Alberto Huertas Cotes a la oferta de dicho consorcio (hecho probado 6.14), la entidad advirtió que el compromiso presentado no se ajustaba integralmente a lo exigido en el pliego. En particular, señaló que se habían suprimido las expresiones “(conocimiento técnico) o práctica (habilidades y destrezas)” contenidas en el formato preestablecido, lo cual comportaba una alteración del alcance del compromiso requerido, por lo que concluyó que el proponente no cumplió con lo exigido respecto del factor de capacitación y procedió a descontar los 20 puntos inicialmente otorgados (hecho probado 6.14.1). Este criterio fue reiterado por la entidad en la audiencia de adjudicación (hecho probado 6.15.1).



Posteriormente, en el curso de la misma audiencia, la entidad llevó a cabo la apertura de los sobres contentivos de las ofertas económicas de los proponentes y efectuó los cálculos correspondientes para la asignación del puntaje en ese factor (hecho probado 6.15.2). Como resultado de ello, se estableció el orden de elegibilidad, en el cual Conca y S.A. ocupó el primer lugar con 969,493 puntos, mientras que el Consorcio 9 se ubicó en el décimo lugar con 958,846 puntos. En consecuencia, mediante la Resolución No. 006232 del 19 de diciembre de 2018, el IDU adjudicó la Licitación Pública IDU-LP-SGI-009-2018 – Grupo 2 a Conca y S.A. (hecho probado 6.16).

El compromiso preestablecido por la entidad contratante en el Anexo No. 11 disponía que los proponentes debían asumir, a su propio costo, la realización de un mínimo de tres (3) capacitaciones durante la ejecución del contrato: una al inicio, otra al alcanzar el 50 % de avance y una final, las cuales debían desarrollarse conforme a los procedimientos establecidos por la Subdirección Técnica de Recursos Humanos del IDU y versar sobre conocimiento técnico o de práctica -esto es, habilidades y destrezas- en aspectos relacionados con la construcción de vías y espacio público, el manejo del tráfico vehicular, peatonal y de biciusuarios, incluida la transferencia de conocimiento sobre el alcance, cronograma, productos, desarrollo, resultados, recomendaciones y conclusiones del proyecto.

En ese contexto, el esquema previsto por la entidad era claro: los proponentes debían limitarse a aceptar o rechazar, sin modificaciones, el compromiso contenido en el Anexo No. 11, siendo su aceptación la condición para acceder a los 20 puntos asignados al factor de capacitación. No obstante, el Anexo No. 11 allegado por el Consorcio 9 introdujo una modificación relevante al contenido de dicho compromiso, al suprimir las expresiones “*(conocimiento técnico) o práctica (habilidades y destrezas)*” previstas en el formato preestablecido por la entidad.

La Sala considera que dicha supresión no puede considerarse inocua, en la medida en que esas expresiones delimitaban el contenido metodológico y material de las capacitaciones exigidas, por lo que no resulta de recibo entender que tales referencias tenían un carácter meramente ilustrativo, aclarativo o condicional. Por el contrario, al precisarse que las capacitaciones debían comprender tanto componentes de conocimiento técnico como de práctica -esto es, el desarrollo de



habilidades y destrezas-, el pliego establecía un estándar cualitativo específico sobre la forma en que debía cumplirse la obligación; la eliminación de dichos elementos comportó, por tanto, una alteración del alcance del compromiso, a partir del cual se entendía que el proponente no se obligaba en los términos definidos por la entidad, como lo exigía el pliego de condiciones.

Bajo esta perspectiva, no es procedente sostener que el Consorcio 9 con su propuesta asumió el compromiso en las condiciones exigidas en el pliego, particularmente aquellas atinentes al factor ponderable de capacitación, toda vez que introdujo una variación que incidía directamente en la naturaleza y alcance de las capacitaciones que debía asumir. En otras palabras, no se trató de una modificación meramente formal o irrelevante, ni de una interpretación al pliego realizada por la entidad, sino de una alteración que, en últimas, afectó el contenido del requisito exigido.

De este modo, la decisión de la entidad de no otorgar puntaje por el factor de capacitación no puede calificarse de arbitraria ni caprichosa, pues se ajustó a las reglas establecidas previamente en el pliego de condiciones<sup>58</sup>, en donde se dispuso expresamente que, si el compromiso no correspondía integralmente a lo exigido, no habría lugar a la asignación de puntaje por dicho factor, como en efecto ocurrió en el *sub examine*.

En consecuencia, la modificación introducida por el Consorcio 9, quien, se itera, suprimió del Anexo No. 11 las expresiones “(conocimiento técnico) o práctica (habilidades y destrezas)”, permite concluir que el proponente no asumió el compromiso en los términos definidos por la entidad en el pliego de condiciones, particularmente en lo atinente a la metodología y contenido material de las capacitaciones, lo que justificaba la asignación de cero (0) puntos en ese factor.

Al margen de lo anterior -lo cual, por sí solo, bastaría para confirmar la sentencia de primera instancia-, resulta pertinente señalar que, si bien la parte recurrente sostuvo

---

<sup>58</sup> Sobre este punto, conviene recordar que el pliego de condiciones ostenta una doble naturaleza jurídica: por un lado, antes de la adjudicación del contrato se considera como un acto administrativo de carácter general que rige el desarrollo del proceso de selección y, por otro, una vez celebrado el contrato, integra la relación contractual, convirtiéndose en el marco jurídico o conjunto de reglas que determina el contenido y alcance del negocio jurídico. Dicho documento regula el contrato estatal en su integridad y se convierte en un marco jurídico de obligatorio cumplimiento para la Administración y el contratista a lo largo del *iter* contractual, de ahí que sus reglas forman parte esencial del contrato. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencias del 29 de julio de 2015, Rad.: 40660, y del 26 de abril de 2006, Rad.: 16041.



que, de habersele otorgado los 20 puntos por el factor de capacitación, su ofrecimiento hubiera sido el seleccionado, lo cierto es que no controvertió en estricto sentido el argumento del *a quo* según el cual, aun aceptando en gracia de discusión que la modificación efectuada al compromiso fuera irrelevante y cumpliera con lo requerido para el reconocimiento del puntaje por el factor de capacitación, tal consideración debía hacerse extensiva a Conccay S.A., quien también introdujo modificaciones menores al Anexo No. 11 y, por ende, tampoco vio reconocidos puntos por ese factor.

Bajo dicha hipótesis, ambos proponentes tendrían derecho al reconocimiento de los 20 puntos correspondientes al factor de capacitación, sin que ello alterara el resultado final del proceso de selección, dado que la oferta del Consorcio 9 no superaría a la de Conccay S.A., quien conservaría el primer lugar en el orden de elegibilidad y, en consecuencia, mantendría su condición de adjudicatario del proceso de selección.

Por las razones expuestas, la Sala declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y confirmará en todo lo demás la sentencia del 23 de marzo de 2023, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

## **8. Condena en costas en segunda instancia**

De conformidad con lo previsto en el artículo 188 del CPACA<sup>59</sup> y en los numerales 1 y 8 del artículo 365 del CGP<sup>60</sup>, procede la condena en costas a cargo de la parte a la que se le resuelve desfavorablemente el recurso de apelación, siempre y cuando *“en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”*.

<sup>59</sup> “Artículo 188. Condena en costas [adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021]. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil. En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”.

<sup>60</sup> “Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto [...] 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.”



Las agencias en derecho se fijarán con observancia en las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura, en virtud del numeral 4 del artículo 366 del CGP<sup>76</sup>. Para esos efectos debe atenderse a la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales.

Bajo este entendido, se condenará en costas en segunda instancia a la parte demandante, pues interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia y aquel no prosperó, y su liquidación la hará de manera concentrada el *a quo*, en los términos de los artículos 365.8 y 366 del Código General del Proceso.

Cabe destacar que el Instituto de Desarrollo Urbano adelantó gestiones de manera activa en esta instancia, pues presentó alegaciones de conclusión, de ahí que las agencias en derecho se encuentren causadas, por lo que la Sala las fijará con base en lo dispuesto en el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, según el cual, en los procesos declarativos en general, cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario, las agencias en derecho en segunda instancia se establecerán entre 1 y 6 SMLMV. En ese orden, la Sala fijará agencias en derecho en segunda instancia por tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, monto que deberá ser asumido por la parte demandante.

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en lo demás la sentencia del 23 de marzo de 2023, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: CONDENAR** en costas en segunda instancia a la parte demandante,



las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal de primera instancia, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y a lo dispuesto en los artículos 365.8 y 366 del Código General del Proceso, teniendo en cuenta que en esta instancia se fijan agencias en derecho en tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes a cargo de Concretos Asfálticos de Colombia - Concrescol S.A. y Cl. Grodco Ingenieros Civiles S.A.S. -integrantes del Consorcio 9-, y en favor del Instituto de Desarrollo Urbano.

**CUARTO:** Por intermedio de la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación, en firme la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente de este proceso al Tribunal de origen para lo de su cargo y, acto seguido, **FINALIZAR** y **ARCHIVAR** esta actuación en la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado.

#### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Presidente de la Sala

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**ADRIANA POLIDURA CASTILLO**  
Consejera de Estado

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**WILLIAM BARRERA MUÑOZ**  
Consejero de Estado