



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

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA POLIDURA CASTILLO

Bogotá D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 52001-23-33-000-2014-00354-01 (65441)
Demandantes: Consorcio Meca Oce y otros
Demandados: Municipio de Pasto y Unidad Administrativa Especial del Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasto – AVANTE UAE SETP–
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

TEMAS: IMPROCEDENCIA DE ESTUDIAR NUEVOS CARGOS EN SEDE DE SEGUNDA INSTANCIA – Respeto del principio de congruencia y del debido proceso. No procede analizar en sede de apelación el argumento según el cual el pliego permitía cronogramas con plazos menores al previsto, por no haber sido formulado en la demanda inicial. Su introducción desconoce el principio de congruencia establecido en el artículo 281 del CGP y vulnera el derecho de defensa de la demandada, dado que el recurso de apelación no habilita la adición ni la modificación de la *causa petendi* con nuevos cargos. PLIEGO DE CONDICIONES – Se erige como un acto jurídico mixto que establece las reglas conforme con las cuales debe adelantarse el procedimiento de selección y escogerse al contratista, así como también las reglas que regirán el contrato estatal. INTERPRETACIÓN DEL PLIEGO DE CONDICIONES – No solo resulta procedente cuando el pliego de condiciones contiene reglas oscuras, contradictorias o incompletas, sino también cuando sus reglas dan lugar a interpretaciones divergentes o diferentes. ALCANCE DEL PLIEGO DE CONDICIONES – Ante reglas que den lugar a interpretaciones divergentes, se debe preferir aquella interpretación que mayor utilidad reporte a la finalidad con la cual fue incluida en el pliego de condiciones. CRITERIO PREEXISTENTE– La accionante no demostró que la entidad demandada hubiere adoptado un criterio para evaluar el factor de selección de calidad. COSTAS y AGENCIAS EN DERECHO EN SEGUNDA INSTANCIA - De acuerdo con los artículos 361, 365 y 366 del CGP, aplicables por remisión del artículo 188 del CPACA, las costas comprenden expensas y agencias en derecho y se imponen a la parte vencida o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso. En este asunto, al desestimarse la apelación de la parte demandante, se le condena en costas de segunda instancia, cuya liquidación corresponde al *a quo*, sin fijación de agencias en derecho por falta de intervención de la entidad demandada en la alzada.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 14 de agosto de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

La Unidad Administrativa Especial del Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasto –AVANTE UAE SETP– adelantó el procedimiento de licitación pública No. LP 2013-007, el cual tenía por objeto contratar la obra de rehabilitación de doce (12) vías urbanas en el municipio de Pasto, por un valor de \$8.613.443.328,75. Como resultado, suscribió con el Consorcio Doce Vías Pasto, oferente adjudicatario, el contrato para la realización de la obra de rehabilitación vial.

El Consorcio Meca Oce y sus integrantes formularon demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra el municipio de Pasto y la Unidad Administrativa Especial, en la que solicitan: (i) la declaratoria de



nulidad del acto administrativo de adjudicación; y (ii) la condena al pago de perjuicios materiales.

En sustento de sus pretensiones, la parte actora alega que la Unidad Administrativa Especial desconoció el pliego de condiciones al abstenerse de asignarle los 200 puntos correspondientes al factor de calidad. Sostiene que la decisión de la demandada en este particular se fundó en que acompañó su ofrecimiento de una programación de obra con plazo de cinco meses, en contravía del término contractual de seis meses establecido en el pliego de condiciones. No obstante, argumenta que dicha circunstancia no comportó un error, en la medida en que el pliego de condiciones establecía que la programación debía ceñirse al plazo de la etapa constructiva del proyecto de obra que era de 5 meses, sin incluir el término de 1 mes establecido en la etapa pre constructiva. Alega que la entidad interpretó el pliego de condiciones de manera sesgada y, con ello, modificó el criterio que venía aplicando para evaluar el factor de calidad con el único propósito de afectarla, lo que en su criterio comportó el desconocimiento de las reglas del procedimiento, los principios de igualdad, transparencia, selección objetiva y confianza legítima, así como la normativa constitucional y legal aplicable, viciando de nulidad el proceso de adjudicación y el contrato derivado.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. El 21 de julio de 2014¹, el Consorcio Meca Oce y sus integrantes Luis Ricardo Ortigoza González, Jimmi Enríquez Arellano, Edgar Armando Narváez Medina y RDAH Ingeniería y Construcción Ltda., presentaron demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el municipio de Pasto y la Unidad Administrativa Especial del Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasto –AVANTE UAE SETP–, con las siguientes **pretensiones** (se transcriben de forma literal, incluso con posibles errores):

PRIMERA: *Que se declare la nulidad de la Resolución sin número de fecha 27 de diciembre de 2013, emitida por la Unidad Administrativa Especial Sistema Estratégico de Transporte AVANTE SETP, dentro de la Licitación Pública No. 2013 – 007 cuyo objeto es la Rehabilitación de doce (12) Vías Urbanas de Pasto, adjudicada al Consorcio DOCE VÍAS DE PASTO representado por el Ingeniero Arturo Arbeláez Rojas identificado con la C.C. 2.911.772 de Bogotá por la suma de \$8.613.443.328.75, por no corresponder dicha asignación el [sic] verdadero orden de elegibilidad de la propuesta más favorable a los intereses del municipio de Pasto Nariño.-*

SEGUNDA: *Que a título de condena se ordene al Municipio de Pasto y a la Unidad Administrativa Especial Sistema Especial de Transporte de Pasto – AVANTE SETP a cancelar a órdenes del Consorcio MECA OCE, integrado por los ingenieros JAVIER CORAL ROSERO, [...] quien obra como representante legal suplente del CONSORCIO MECA OCE, LUIS RICARDO ORTIGOZA, [...] JIMMI ENRÍQUEZ, [...] EDGAR ARMANDO NARVÁEZ, [...] y [...] RDAH INGENIERÍA Y CONSTRUCCIÓN LTDA. [...], integrantes del consorcio MECA OCE, el monto de la utilidad propuesta por mis clientes que corresponde al seis por ciento (6%) del valor total del contrato*

¹ Fl 1 a 15, C.1.



adjudicado equivalente a cuatrocientos millones cuatrocientos cuarenta y siete mil doscientos ochenta y un pesos (\$400.447.281) o a la suma que su despacho determine conceder por dicho concepto.

TERCERA: *La condena será actualizada y se dará cumplimiento a ella de acuerdo a los previstos [sic] en los artículos 157, 162, 187, 188 del C.P.A.C.A Y del C.P.C. Y se reconocerán intereses desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta que se dé cabal cumplimiento a la sentencia, reajustados de conformidad a la evolución del índice de precios al consumidor.*

CUARTA: *Solicito al juzgado se me reconozca la personería jurídica para actuar dentro del presente asunto.”*

1.2. La parte actora narró, en síntesis, los siguientes hechos:

1.2.1. Mediante Resolución No. 059 del 16 de octubre de 2013, la Unidad Administrativa Especial del Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasto AVANTE UAE SETP —en adelante, UAE SETP— dio inicio al procedimiento de licitación pública No. LP 2013-007, el cual tenía por objeto contratar la rehabilitación de 12 vías urbanas en el municipio de Pasto, por un valor de \$8.744.610.438.

1.2.2. El pliego de condiciones de la licitación pública estableció los requisitos habilitantes para participar en el procedimiento de selección, así como también los factores ponderables conforme con los cuales debía escogerse al contratista. Entre los factores de selección incluidos en el pliego de condiciones figuraba el atinente a la calidad, conforme con el cual se asignarían “[...] *doscientos (200) puntos al proponente que oferte para la ejecución del Contrato una programación de obra en el plazo estipulado contemplando cada uno de los ítems del presupuesto oficial en un software herramienta necesaria en la cual se establecen las secuencias constructivas en un cronograma de trabajo, de forma ágil y oportuna, lo que posibilita la ejecución del contrato en el término previsto*”.

1.2.3. En el trámite del procedimiento de selección 8 oferentes presentaron propuestas, figurando entre ellos el Consorcio Meca Oce —demandante en el proceso de la referencia—.

1.2.4. De acuerdo con lo expuesto en el libelo introductorio, el Consorcio Meca Oce presentó el ofrecimiento más favorable para la UAE SETP, teniendo en consideración los factores de selección definidos en el pliego de condiciones y los criterios con base en los cuales se debían comparar las propuestas. En concreto, respecto al factor de calidad, la parte accionante alegó que su ofrecimiento cumplió a cabalidad con los criterios especificados en punto a la programación de obra exigida como presupuesto para la asignación del puntaje; sin embargo, el comité evaluador de la entidad demandada se abstuvo de asignarle los 200 puntos contemplados por concepto de aquel, sin que mediara una “*explicación valedera*”.

1.2.5. Según lo afirma la parte accionante, la razón que motivó la decisión adoptada en punto al factor de calidad consistió en que el Consorcio Meca Oce presentó una programación de obra con un plazo de ejecución de 5 meses, pese a que el plazo de ejecución contractual establecido en el pliego de condiciones era de 6 meses. Con todo, explicó que esa circunstancia no comportó una irregularidad en su ofrecimiento, en tanto la programación de obra solo debía referirse a la fase



constructiva del proyecto que era de 5 meses, y no a su fase pre constructiva que apenas era de 1 mes.

1.2.6. A lo anterior agregó que el criterio según el cual la programación de la obra debía referirse a la etapa constructiva y no a la etapa pre constructiva, había sido acogido en varios procesos de selección adelantados por la UAE SETP a la fecha en que se tramitó el procedimiento de licitación pública No. LP 2013-007. Como ejemplo, citó el proceso de selección abreviada No. 2013-006, cuyo objeto consistió en contratar la intervención vial de la avenida Idema entre la carrera 4 y la avenida Chile, así como también el proceso de licitación pública No. LP 2013-004, cuyo objeto consistió en contratar la intervención vial y el espacio público de la avenida Panamericana entre la carrera 22 y Molinos Nariño.

1.2.7. No obstante lo anterior, la UAE SETP se mantuvo en su decisión de no reconocerle el puntaje al que tenía derecho por concepto del factor de calidad, lo que condujo a que, en el trámite de la audiencia de adjudicación adelantada el 27 de diciembre de 2013, el Consorcio Doce Vías Pasto resultara beneficiado con la adjudicación del contrato de obra pública, en evidente contravención de lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en el pliego de condiciones del procedimiento administrativo.

1.3. Como **fundamento jurídico**, la parte accionante señaló que el acto de adjudicación del procedimiento de licitación pública No. LP 2013-007 desconoció los artículos 2, 13, 29, 209, 313 y 338 de la Constitución Política, así como también las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, el Decreto 1510 de 2013 y el pliego de condiciones del procedimiento de licitación pública No. LP 2013-007.

1.3.1. Para brindar sustento a su reproche de ilegalidad, refirió que la conducta desplegada por la entidad demandada comportó un proceder arbitrario, caprichoso y revestido de mala fe, “[...] *al inducir en error al proponente* [se refiere al Consorcio Meca Oce] *por cuanto lo descalifica por razones que en procedimientos anteriores había utilizado como criterio y cuya adjudicación es la prueba irrefragable de su proceder incorrecto*”. Al mismo tiempo, sostuvo que la conducta desplegada por la entidad demandada desconoció los principios de transparencia, selección objetiva, igualdad, responsabilidad y confianza legítima, lo que en su criterio viciaba de nulidad todo el procedimiento público de escogencia.

2. Contestación de la demanda

2.1. La UAE SETP no contestó la demanda.

2.2. El municipio de Pasto² contestó la demanda y formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. Explicó que la licitación pública No. LP 2013-007 fue iniciada, tramitada y decidida por la UAE SETP sin que el municipio de Pasto tuviera incidencia en el procedimiento administrativo, a propósito de lo cual agregó que la UAE SETP fue creada como un ente descentralizado del orden municipal con personería jurídica, con el propósito de planear, coordinar, gestionar e implementar el sistema estratégico de transporte público de pasajeros en la ciudad de Pasto. De ahí

² Fls 474 a 478, C.1.



que, según concluyó, la parte accionante debió “[...] *demandar únicamente a esta unidad y no al Municipio de Pasto como entidad territorial*”.

3. Audiencia inicial

3.1. El 26 de mayo de 2016, el Tribunal Administrativo de Nariño llevó a cabo la audiencia inicial³ de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —en adelante, CPACA—. Al abordar la etapa de saneamiento del proceso, el Tribunal advirtió la necesidad de vincular al Consorcio Doce Vías Pasto en tanto resultó adjudicatario en el marco del proceso de licitación pública No. LP 2013-007, por lo que la audiencia fue suspendida para efectos de notificarle el auto admisorio de la demanda y brindarle todas las garantías procesales para su defensa.

3.2. En cumplimiento de lo ordenado en el trámite de la audiencia inicial, la secretaría del Tribunal Administrativo de Nariño notificó personalmente el auto admisorio de la demanda al Consorcio Doce Vías Pasto, según consta en correo electrónico de fecha 26 de mayo de 2016⁴. No obstante lo anterior, de acuerdo con lo consignado en el informe⁵ de paso al despacho de fecha 2 de septiembre siguiente, el Consorcio Doce Vías Pasto no contestó la demanda dentro del término reconocido para el efecto.

3.3. La audiencia inicial⁶ fue reanudada entonces el 20 de abril de 2017. En su desarrollo, el Tribunal Administrativo de Nariño advirtió que el proceso judicial quedó saneado con la vinculación del Consorcio Doce Vías Pasto, al igual que no observaba otra irregularidad que afectara su validez o que impidiera proferir una decisión de mérito. En el anterior orden, el Tribunal abordó el análisis de la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el municipio de Pasto, punto en el cual consideró que estaba probada en la medida en que, tal y como lo advirtió la entidad territorial, el procedimiento de licitación pública No. LP 2013-007 fue adelantado en su integridad por la UAE SETP.

3.3.1. Seguidamente, el Tribunal fijó el litigio en el sentido de determinar si el acto administrativo de adjudicación se hallaba viciado de nulidad, por la transgresión de las normas de carácter constitucional y legal invocadas por la parte actora. De conformidad con lo anterior, definió el interrogante principal que debía ser objeto de solución, en los siguientes términos: “*¿Fue desvirtuada la legalidad del acto administrativo de adjudicación de fecha 27 de diciembre de 2013, expedido por la Unidad Administrativa Especial Sistema Estratégico de Transporte Avante SETP, dentro de la Licitación Pública No. 2013-007, en virtud del rechazo de la oferta presentada por la firma MECA OCE, que por cumplir todos los requisitos del pliego de condiciones y ser supuestamente la más favorable, para la rehabilitación de 12 vías urbanas en la ciudad de Pasto, ha debido resultar favorecida con dicha decisión?*”

3.3.2. Agotado lo relativo a la fijación de litigio, el Tribunal declaró fallida la etapa de conciliación, ante la falta de ánimo conciliatorio entre las partes. Más adelante, dado que no se formularon peticiones de medida cautelar, abordó el análisis de las pruebas cuyo decreto fue solicitado por la parte accionante. Así, en dicho contexto, el Tribunal:

³ Fls 544 a 546, C. 2.

⁴ Fl 549, C. 2.

⁵ Fl 550, C.2.

⁶ Fls 563 a 569, C. 2.



3.3.2.1 Decretó las pruebas documentales acompañadas con el libelo introductorio.

3.3.2.2. Negó por impertinentes **(i)** el dictamen pericial solicitado para determinar, entre otros aspectos, si la ponderación y calificación de las propuestas efectuada por la UAE SETP fue razonada y proporcionada; y **(ii)** las pruebas testimoniales solicitadas para demostrar el manejo indiscriminado y arbitrario del procedimiento de licitación pública No. LP 2013-007.

3.3.2.3. Negó el decreto de las pruebas solicitadas mediante oficio para que la UAE SETP allegara al proceso no solo los documentos relativos al procedimiento de licitación pública No. LP 2013-007, sino también los documentos relacionados con los procedimientos de selección abreviada No. 2013-006 y de licitación pública No. LP 2013-004, igualmente adelantados por la UAE SETP. Para el Tribunal, el decreto de las pruebas solicitadas en los anteriores términos era innecesario, en la medida en que la entidad demandada ya había allegado estos documentos al proceso judicial, lo que condujo a que fueran incorporados al expediente para su valoración dentro del trámite de la audiencia inicial.

3.3. Finalmente, el Tribunal prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y ordenó a los sujetos procesales presentar alegatos de conclusión dentro de los 10 días siguientes. En el mismo sentido, advirtió que el Ministerio Público podría presentar concepto si lo estimaba pertinente, dentro del mismo término otorgado para alegar de conclusión.

4. Alegatos de conclusión

4.1. La UAE SETP⁷ refirió que las pretensiones de la demanda debían ser despachadas desfavorablemente, porque la parte accionante no demostró que la entidad hubiere incurrido en un error en la evaluación de su propuesta, ni mucho menos que tuviere derecho a la adjudicación del contrato.

4.1.1. En desarrollo de lo anterior, la UAE SETP refirió que no era cierto que hubiere vulnerado los principios y normas contractuales que fueron invocadas por la parte accionante, en la medida en que su actuación se limitó a verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el pliego de condiciones, el cual fungía como la ley del procedimiento de licitación pública No. LP 2013-007. De ahí que el contrato hubiere sido adjudicado al Consorcio Doce Vías Pasto, quien, a diferencia del Consorcio Meca Oce, se ajustó en su integridad a las exigencias del proceso licitatorio.

4.1.2. La propuesta presentada por el Consorcio Meca Oce no representó las condiciones más favorables para la entidad. Al efecto, explicó que su ofrecimiento no se ajustó a los criterios establecidos en el pliego de condiciones para acceder al puntaje por concepto del factor de calidad, en la medida en que el cronograma de trabajo contempló un plazo de ejecución contractual de 5 meses, pese a que tanto los estudios previos del proceso licitatorio, como el pliego de condiciones mismo, establecían un plazo de ejecución contractual de 6 meses.

⁷ Fls 584 a 599, C. 2.



4.1.3. A lo anterior agregó que no era cierto que hubiere variado su forma de interpretación del pliego de condiciones en relación con el factor de calidad, con respecto a anteriores procedimientos administrativos adelantados. Al punto, indicó que *“[...] del análisis de los expedientes contractuales aportados, se logró evidenciar que los procesos licitatorios anteriores a la Licitación Pública 2013-007, ostentan condiciones específicas y particularidades ajustadas a cada pliego de condiciones, razón por la cual al denotar necesidades de mejorar y contribuir con los estándares de la contratación y en especial en procura de optimar y darle mayor importancia al aspecto de calidad, se solicitó en las convocatorias incluir en el sobre No. 2 además de la oferta económica [...] la inclusión del cronograma de ejecución de la obra en el tiempo estipulado incluido el mes pre constructivo, documentos que otorgarían puntaje y no admitirían subsanación, pues se itera caso contrario ocurría con los anteriores procesos en donde se solicitaba la inclusión de estos documentos en el sobre No. 1 requisitos habilitantes que estaban sujetos a subsanación”*.

4.2. El Ministerio Público⁸ rindió concepto y sugirió negar las pretensiones de la demanda. En su criterio, la evaluación adelantada por la UAE SETP fue apropiada en tanto el pliego de condiciones era claro al prever que el plazo de ejecución contractual era de 6 meses, por lo que en este caso no podía concluirse que el acto demandado hubiere lesionado los derechos del Consorcio Meca Oce o de sus integrantes. De otra parte, en lo que respecta al cargo de nulidad formulado con sustento en el desconocimiento del criterio aplicado en otros procesos administrativos, el Ministerio Público refirió que no era de recibo que *“[...] la evaluación surtida en otras licitaciones, deba traerse a este asunto, en tanto lo que vincula a las partes es el pliego que es específico para esta licitación, sin que sea pertinente valorar evaluaciones surtidas en otros procesos.”*

4.3. La parte demandante y el consorcio Doce Vías Pasto guardaron silencio.

5. Sentencia de primera instancia

5.1. En sentencia del 14 de agosto de 2019⁹, el Tribunal Administrativo de Nariño negó las pretensiones de la demanda. Para adoptar esta decisión, expuso los siguientes argumentos:

5.1.1. El pliego de condiciones del procedimiento de licitación pública No. LP 2013-007 era claro al disponer que el plazo de ejecución contractual era de 6 meses, discriminados en 1 mes para la etapa pre constructiva y 5 meses para la etapa constructiva.

5.1.2. La regla del pliego de condiciones que establecía la forma en que debía presentarse el cronograma de obra era igualmente clara, motivo por el cual debía estarse a su sentido gramatical o literal. De hecho, la claridad de esta regla se vio reflejada en el curso del procedimiento administrativo, en la medida en que la mayoría de los oferentes presentaron el cronograma de obra de acuerdo con lo solicitado en el pliego de condiciones, es decir, dividiendo el periodo de ejecución contractual en 1 mes para la etapa pre constructiva y 5 meses para la etapa constructiva.

⁸ Fls 600 a 607, C. 2.

⁹ Fls 636 a 643, C. Ppal.



5.1.3. No era de recibo el argumento expuesto en la demanda, según el cual en procesos contractuales anteriores la regla del pliego de condiciones fue interpretada de una manera diferente. Ello, en razón de que cada proceso de selección es independiente y, bajo esa lógica, los participantes deben observar las reglas que se prevén en cada trámite. Añadió que “[...] *lo relevante es que para este específico trámite, se exigió que el cronograma se presentase de determinada forma consagrando una exigencia que por su claridad, no le era posible soslayar al demandante, quien aceptó que adjuntó un cronograma a 5 meses y no a 6 meses como se estableció en el pliego.*”

6. El recurso de apelación

6.1. En su apelación la parte demandante¹⁰ solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia para que, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda. En sustento, expuso los siguientes planteamientos:

6.1.1. Como punto de partida, abordó el análisis de los criterios con base en los cuales debía asignarse el puntaje por concepto del factor de calidad, aspecto en el cual precisó que lo que exigía el pliego de condiciones en este particular era un cronograma de obra que se refiriera a las secuencias constructivas de la obra de rehabilitación vial. En el anterior orden, estimó que la terminología utilizada en el pliego de condiciones era clara en el sentido de exigir un cronograma que se refiriera, única y exclusivamente, a la ejecución de los trabajos de la etapa constructiva.

Sobre este particular agregó que esta era la postura que la UAE SETP había adoptado en los procedimientos de selección adelantados a la fecha. En efecto, señaló que en los procesos de selección abreviada No. 2013-006 y de licitación pública No. LP 2013-004 la demandada ya había definido que el cronograma de obra debía referirse a la etapa constructiva; sin embargo “[...] *de manera inexplicable y hasta cierto punto de vista sospechoso, en la licitación en la que participan mis poderdantes, se cambia de criterio en la evaluación del factor calidad, calificando de manera integral el plazo en el cronograma con las dos fases pre constructiva y constructiva variando en el camino el mecanismo evaluador respecto a este tópico y con ello logrando su propósito descalificador con respecto al consorcio MECA OCE [...]*”.

Si bien reconoció que cada proceso de selección es independiente y cuenta con sus propias reglas, alegó que en este caso su inconformidad se centra en el hecho de que la UAE SETP indujera a error al Consorcio Meca Oce con el propósito de descalificarlo, al modificar de manera súbita el criterio con base en el cual venía calificando el factor de calidad. Para la parte recurrente, este cambio de postura no es justificable desde ningún punto de vista, en tanto obedeció a una maniobra emprendida contra el Consorcio Meca Oce por haber presentado la mejor propuesta, lo que atentó contra los principios de transparencia, selección objetiva, moralidad administrativa y confianza legítima.

De acuerdo con lo expuesto, la parte accionante sostuvo que resulta incomprensible

¹⁰ Fls 646 a 650, C. Ppal.



que el Tribunal hubiere concluido que el acto administrativo demandado respetó el ordenamiento jurídico superior. En su concepto, tal conclusión es equivocada, en la medida en que estaba demostrado que el comité evaluador de la entidad demandada interpretó las reglas del pliego de condiciones a su antojo para descartar el ofrecimiento del Consorcio Meca Oce.

6.1.2. Al margen de todo lo anterior, la recurrente planteó que en todo caso el pliego de condiciones no prohibía el ofrecimiento de un cronograma con sustento en un plazo diferente al establecido en aquel. En su criterio, siempre que el plazo ofertado fuera menor al establecido en el pliego de condiciones, la entidad demandada debía tenerlo como válido por constituir una muestra de eficiencia y austeridad económica que representaba un beneficio para la Administración Pública. En este punto agregó que *“Cuando se trata del apartamiento de aspectos formales ni determinantes de las condiciones de contratación la administración debe aplicar la lógica de lo razonable para hacer primar lo sustancial sobre lo formal como bien lo reitera el Consejo de Estado [...]”*.

7. Trámite en segunda instancia

7.1. El recurso de apelación presentado por la parte demandante fue admitido por medio de auto del 11 de octubre de 2022¹¹.

7.2. Mediante correo electrónico del 31 de octubre de 2022¹², el apoderado de la parte accionante presentó escrito con el objeto de brindar sustento al recurso de apelación. Una vez verificado su contenido, la Sala observa que los argumentos planteados coinciden con aquellos formulados en el recurso de apelación.

7.3. En proveído del 18 de enero de 2023¹³, esta Corporación corrió traslado a las partes por el término de 10 días, para que presentaran alegatos de conclusión.

7.3.1. La parte demandante¹⁴ reiteró lo expuesto en el recurso de apelación.

7.3.2. El Ministerio Público rindió concepto en el sentido de confirmar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda. Para justificar la postura sugerida, expuso los siguientes argumentos:

7.3.2.1. De acuerdo con lo establecido con claridad en el pliego de condiciones, el cronograma de obra debía incluir el plazo de ejecución contractual estipulado para la obra de rehabilitación vial, esto es, tanto el lapso de 1 mes previsto para la etapa pre constructiva, como el término de 5 meses dispuesto para la etapa constructiva.

7.3.2.2. El Consorcio Meca Oce incumplió los presupuestos antes anotados, en la medida en que el cronograma que presentó junto con su ofrecimiento contempló, única y exclusivamente, el plazo relativo a la etapa constructiva de la obra de rehabilitación vial.

¹¹ SAMAI DEL CONSEJO DE ESTADO, índice No. 9.

¹² SAMAI DEL CONSEJO DE ESTADO, índice No. 15.

¹³ SAMAI DEL CONSEJO DE ESTADO, índice No. 19.

¹⁴ SAMAI DEL CONSEJO DE ESTADO, índice No. 24.



7.3.2.3. Para el Ministerio Público, la omisión en la que incurrió la parte accionante no era menor, porque la etapa pre constructiva reviste de gran importancia en la medida en que permite al contratista desplegar actividades necesarias, conexas y encaminadas al efectivo cumplimiento del objeto contractual. De acuerdo con lo argumentado por el Ministerio Público, la etapa pre constructiva resulta de utilidad para estudiar, revisar, ajustar y/o modificar los estudios y diseños entregados para la ejecución del proyecto, así como también para estructurar el programa de inversión del anticipo y el programa de utilización de equipos y personal. En estas condiciones, en este caso era determinante que el consorcio demandante incluyera dentro del cronograma de obra todo lo relativo a dicha etapa.

7.3.3. La UAE SETP y el Consorcio Doce Vías Pasto guardaron silencio.

III. CONSIDERACIONES

Para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, la Sala analizará los siguientes aspectos: (1) presupuestos procesales, (2) objeto del recurso y problema jurídico a resolver; (3) hechos probados; (4) caso concreto; y (5) costas.

1. Presupuestos procesales

1.1. Con fundamento en lo previsto en el artículo 104¹⁵ del CPACA, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo le corresponde conocer del presente asunto¹⁶, porque el objeto del litigio gira en torno a la legalidad de un acto administrativo proferido por una entidad pública descentralizada del orden municipal, como lo es la UAE SETP¹⁷. Igualmente, el Consejo de Estado es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 14 de agosto de 2019, de conformidad con lo previsto en los artículos 150¹⁸ y 152¹⁹ del CPACA, vigentes a la

¹⁵ “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: [...]”.

¹⁶ Al presente asunto le son aplicables la Ley 1437 de 2011 -CPACA- y la Ley 1564 de 2012 -CGP-, en virtud de lo previsto en el artículo 306 del primer estatuto mencionado.

¹⁷ De acuerdo con el artículo primero del Acuerdo No. 008 del 16 de marzo de 2010 expedido por el concejo municipal de Pasto, la UAE SETP es un ente descentralizado del orden municipal con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, que tiene la misión de planear, coordinar, gestionar e implementar el sistema estratégico de transporte público de pasajeros de Pasto. De acuerdo con lo establecido en el artículo 82 de la Ley 489 de 1998, su régimen jurídico es el contenido en el Acuerdo que las crea y en lo previsto se someterá al régimen de los establecimientos públicos. En el anterior orden, como el Acuerdo No. 008 del 16 de marzo de 2010 no estableció el régimen de contratación de la UAE SETP, debe acudir al establecido en el artículo 82 *ejusdem* para los establecimientos públicos, que remite al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

¹⁸ “Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia. [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 [...]”.

¹⁹ 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



fecha de radicación de la demanda, dada la vocación de doble instancia del proceso, y teniendo en cuenta que la pretensión económica formulada en la demanda excedió los 300 SMLMV que corresponden al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho²⁰.

1.2. De acuerdo con lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 141 del CPACA, en concordancia con el artículo 138 del mismo estatuto²¹, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es el instrumento idóneo para demandar la anulación de los actos administrativos proferidos antes de la celebración del contrato. Así, el referido medio de control resulta procedente en este caso porque el Consorcio Meca Oce y sus integrantes cuestionan la legalidad del acto administrativo de adjudicación proferido por la UAE SETP, así como también persiguen el restablecimiento del derecho afectado por cuenta de la expedición de aquel.

1.3. La demanda fue presentada dentro del término prescrito en el literal c) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA²². Ciertamente: **(i)** el acta²³ de la audiencia de adjudicación evidencia que el acto administrativo fue conocido por el Consorcio Meca Oce el 27 de diciembre de 2013, por lo que la demanda, en principio, debía ser radicada a más tardar el 28 de abril de 2014, esto es, dentro de los 4 meses contados a partir del día siguiente al de su notificación; **(ii)** la parte accionante presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 25 de abril de 2014, faltando 4 días para que operara el fenómeno de caducidad; **(iii)** el término de caducidad estuvo suspendido hasta el 18 de julio de 2014, día en que fue proferida la constancia²⁴

administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.[...]”.

²⁰ En el *sub examine* se formularon pretensiones económicas por \$400.447.281, monto que, para el año de radicación de la demanda (2014), excedía los 300 SMLMV que corresponden al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (\$184.800.000).

²¹ “**ARTÍCULO 141. CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.** Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.

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.[...]”.

“**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”.

²² “**ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.** La demanda deberá ser presentada: [...] 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: [...] 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; [...]”

²³ Fls 396 a 403, C. 2.

²⁴ Fls. 457 a 458, C. 2.

Al respecto, se recuerda que el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, dispone: “*Suspensión de la prescripción o de la caducidad. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los*



que refleja la ausencia de ánimo conciliatorio y; **(iv)** en consecuencia, la demanda fue radicada de manera oportuna el 21 de julio de 2014.

1.4. El Consorcio Meca Oce²⁵ y sus integrantes Luis Ricardo Ortigoza González, Jimmi Enríquez Arellano, Edgar Armando Narváez Medina y RDAH Ingeniería y Construcción Ltda., están legitimados en la causa por activa para solicitar la declaratoria de nulidad del acto administrativo de adjudicación y el restablecimiento del derecho, porque participaron en el procedimiento de licitación pública No. LP 2013-007 y resultaron afectados con la adjudicación del contrato de obra. Por su parte, la Unidad Administrativa Especial del Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasto —AVANTE UAE SETP— está legitimada en la causa por pasiva porque fue la entidad pública que adelantó el procedimiento de selección y, en dicho orden, adoptó la decisión cuya legalidad cuestiona la parte accionante. En el mismo sentido, el Consorcio Doce Vías Pasto, que luego de admitirse la demanda fue vinculado al proceso de la referencia, está legitimado en la causa por pasiva puesto que resultó adjudicatario en el trámite del proceso de licitación pública No. LP 2013-007.

2. Objeto del recurso de apelación y problema jurídico a resolver

2.1. El recurso de apelación se dirigió a cuestionar la sentencia de primera instancia, por cuanto, a diferencia de lo concluido por el Tribunal Administrativo de Nariño, el extremo activo considera que la UAE SETP debió asignarle el puntaje máximo por concepto del factor de selección de calidad, en la medida en que su propuesta fue acompañada de un cronograma de obra que se ajustaba a lo requerido en el pliego de condiciones. Sobre este particular la parte accionante explica que lo exigido en el pliego de condiciones era un cronograma que detallara la forma en que habría de ejecutarse la etapa constructiva del proyecto de rehabilitación, de manera que resultaba irrelevante el hecho de que la programación acompañada con su ofrecimiento no hubiere contemplado el plazo previsto para la etapa pre constructiva.

No obstante, pese a la claridad de la norma del pliego de condiciones que reglamentó el factor de calidad, la UAE SETP la interpretó de manera sesgada en el curso del trámite administrativo y, con ello, cambió la postura que venía manejando en punto a la evaluación del factor de calidad con el claro propósito de afectar al Consorcio Meca Oce. En concepto de la parte accionante, la conducta desplegada por la entidad demandada en los términos expuestos era contraria a los mandatos de los principios de transparencia, selección objetiva, moralidad administrativa y confianza legítima, en tanto comportó el ejercicio de una maniobra ilegal contra el Consorcio Meca Oce por haber presentado la mejor propuesta.

casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable".

²⁵ En este particular no debe perderse de vista que a los consorcios y uniones temporales les asiste capacidad procesal para comparecer como sujetos en los procesos judiciales en los cuales se debatan asuntos relacionados con los derechos o intereses de los que son titulares o que discuten, o que de alguna otra manera les conciernen con ocasión o por causa de la actividad contractual de las entidades estatales, de acuerdo con lo unificado en sentencia del 25 de septiembre de 2013, exp. 19933, proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado.



Además, alega que en todo caso el pliego de condiciones no prohibía el ofrecimiento de un cronograma con sustento en un plazo diferente al establecido en aquel. En su criterio, siempre que el plazo ofertado fuera menor al establecido en el pliego de condiciones, la entidad demandada debía tenerlo como válido por constituir una muestra de eficiencia y austeridad económica que representaba un beneficio para la Administración Pública. Con todo, la Sala destaca que este último planteamiento no fue formulado en el libelo introductorio para efectos de cuestionar la legalidad del acto administrativo de adjudicación, por lo que no será objeto de pronunciamiento en esta instancia.

Admitir lo contrario, no solo comportaría el desconocimiento del principio de congruencia que debe predicarse de toda sentencia en los términos del artículo 281²⁶ del Código General del Proceso —en adelante, CGP—, sino también la vulneración del derecho al debido proceso de la entidad demandada. Al punto, viene bien recordar que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, “[...] *por la vía del recurso de apelación contra el fallo de primera instancia no es posible modificar la causa petendi, ni tampoco adicionar la demanda ni su sustento, dado que se estaría sorprendiendo a la contraparte con cargos nuevos frente a los cuales no tuvo la oportunidad de defenderse y, en caso de permitir tales actuaciones, se desconocería el principio de congruencia y el debido proceso*”²⁷.

Así, de acuerdo con los cargos de la apelación formulados por la parte accionante que guardan coherencia con lo expuesto en la demanda, los cuales constituyen el marco fundamental de competencia del juez de segunda instancia conforme lo dispuesto por los artículos 320²⁸ y 328²⁹ del CGP, corresponde a la Sala determinar si se configura la nulidad del acto administrativo de adjudicación proferido en el marco de proceso de licitación pública No. LP 2013-007, al haber incurrido la entidad demandada en una conducta contraria a los principios que regían el trámite administrativo por haber interpretado de manera desproporcionada los criterios conforme a los cuales debía asignarse el puntaje por concepto del factor de calidad, y, con ello, no haber tenido en cuenta que el ofrecimiento del Consorcio Meca Oce cumplió en su integridad los presupuestos para acceder al mayor puntaje por concepto del factor de calidad.

3. Hechos probados

De conformidad con los medios probatorios arrimados al proceso³⁰, se encuentran

²⁶ “**ARTÍCULO 281. CONGRUENCIAS.** La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley. [...]”.

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 9 de abril de 2025, exp. 61894.

²⁸ “Artículo 320. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión [...]”.

²⁹ “Artículo 328. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley [...]. El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella [...]”.

³⁰ En cuanto a la prueba documental, la Sala otorga valor a las copias simples en virtud de lo dispuesto en el artículo 246 del CGP, a saber: “Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el



probados los siguientes hechos relevantes para la decisión del presente asunto:

3.1. Está probado que, mediante Resolución No. 059 del 16 de octubre de 2013³¹, la UAE SETP ordenó el inicio del proceso de licitación pública No. LP 2013-007, el cual tenía por objeto contratar la obra de rehabilitación de doce vías urbanas del municipio de Pasto.

3.2. En el expediente obra el pliego de condiciones definitivo³² de la licitación pública No. LP 2013-007, el cual estableció los aspectos generales del contrato que habría de celebrarse para efectos de satisfacer la necesidad específica que dio lugar a la apertura del procedimiento de selección. En dicho contexto, su capítulo I definió el plazo de ejecución contractual, el cual fue fijado en 6 meses discriminados en una etapa pre constructiva de 1 mes y una etapa constructiva de 5 meses; al paso que su capítulo VIII definió el alcance de las actividades o ítems que debían ser ejecutados para la obra de rehabilitación vial requerida por la UAE SETP.

3.3. El pliego de condiciones también estableció los requisitos habilitantes para participar en el procedimiento de selección, así como también los factores ponderables conforme con los cuales debía escogerse al contratista. Entre los factores de selección incluidos en el pliego de condiciones figuraba el atinente a la calidad, conforme con el cual se asignarían “[...] *doscientos (200) puntos al proponente que oferte para la ejecución del Contrato una programación de obra en el plazo estipulado contemplando cada uno de los ítems del presupuesto oficial en un software herramienta necesaria en la cual se establecen las secuencias constructivas en un cronograma de trabajo, de forma ágil y oportuna, lo que posibilita la ejecución del contrato en el término previsto*”.

3.4. En el expediente igualmente obra el documento de estudios previos³³ del procedimiento de licitación pública No. LP 2013-007, el cual debía ser observado para la preparación y presentación de las propuestas, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.1 del pliego de condiciones definitivo. Además de explicar la necesidad específica que justificó la apertura del procedimiento de selección, el documento de estudios previos abordó aspectos relativos al contrato de obra pública tales como las actividades que debían ser realizadas en el plazo de ejecución contractual, tanto en la etapa pre constructiva como en la etapa constructiva. Así, en lo que respecta a las actividades que debían ser adelantadas en la etapa pre constructiva, el referido documento estableció lo siguiente:

“2.2 Obligaciones del contratista: Cumplir a cabalidad el objeto del contrato cuyas actividades se establecen en el cuadro de presupuesto y de acuerdo a las especificaciones técnicas del proyecto, además:

El plazo estipulado para esta etapa previa es de un mes y se inicia una vez sea firmada el acta de inicio del contrato. Es necesario para la firma de dicha acta que la

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”.

³¹ Fls 149 a 151, Cuaderno de Pruebas Avante No. 37.

³² Fls 152 a 222, Cuaderno de Pruebas Avante No. 37.

³³ Fls 152 a 222, Cuaderno de Pruebas Avante No. 37.



interventoría y el contratista, cuenta con todo el personal requerido para la etapa previa (con el cumplimiento de la idoneidad y calidades exigidas en el contrato, el cual será inmodificable y deberá radicarse en la ciudad de Pasto durante el tiempo de ejecución del contrato, teniendo en cuenta lo estipulado en el decreto 734 en el art. 3.3.4.8), y el representante legal del contratista y la interventoría debe dejar constancia de esto en dicha acta. No podrá darse inicio a esta etapa sin el cumplimiento de este requisito. Durante esta etapa el contratista deberán [sic] obtener la aprobación de la Interventoría de las hojas de vida del personal necesario para la etapa previa y de obra que se señala en el pliego de condiciones. Adicionalmente en esta etapa el contratista debe:

- *Recolectar, analizar y verificar toda la información que exista en cuanto a estudios y diseños para el proyecto.*
- *Obtener la aprobación por parte de la Interventoría del cronograma detallado por actividad presentado con la propuesta.*
- *Obtener la aprobación por parte de la interventoría de la totalidad de las hojas de vida del personal mínimo requerido para el proyecto de acuerdo a la propuesta presentada y dedicación exigida en el pliego de condiciones. Así mismo deberá remitir a la interventoría la totalidad de los contratos del personal mínimo requerido, para el proyecto.*
- *Obtener la aprobación por parte de AVANTE de la totalidad del personal propuesto que debe cumplir con las exigencias contempladas en el pliego de condiciones en la etapa previa y constructiva personal que debe estar radicado en el Municipio de Pasto durante el desarrollo.*
- *Entregar para revisión minuciosa del Interventor la totalidad de los análisis de precios unitarios ofertados por el contratista, los cuales deben estar de acuerdo con la propuesta presentada.*
- *El contratista de obra debe dar cumplimiento a la totalidad de los requisitos que se mencionan en el contrato y el pliego de condiciones para esta etapa.*
- *Presentar la Resolución de aprobación del PMT por la Secretaría de Tránsito y Transporte de las fases que según el cronograma se intervendrán dentro del contrato.*
- *Entrega del Programa de Implementación Del Plan de Manejo Ambiental.*
- *Las demás que sean requeridas por la Interventoría, para esta etapa”.*

3.5. En el proceso está acreditado que el 3 de diciembre de 2013 se llevó a cabo la diligencia de cierre del procedimiento de licitación pública No. LP 2013-007, cuya acta³⁴ acredita que, dentro del periodo dispuesto para la radicación de propuestas, se presentaron 8 ofrecimientos para ejecutar la obra de rehabilitación vial. Esta prueba documental igualmente demuestra que entre las propuestas recibidas figuraba la presentada por el Consorcio Meca Oce —demandante en este proceso—, el cual estaba integrado por la sociedad RDAH Ingeniería y Construcción Ltda., Javier Eduardo Coral Rosero, Luis Ricardo Ortigoza González, Jimmy Enríquez Arellano y Edgar Armando Narváez Medina.

³⁴ Fls 152 a 222, Cuaderno de Pruebas Avante No. 38.



3.6. Al proceso fue allegada la propuesta³⁵ presentada por el Consorcio Meca Oce para ejecutar la obra de rehabilitación requerida por la UAE SETP. El contenido de esta prueba documental demuestra que el consorcio demandante, para efectos de acceder al puntaje por concepto del factor de calidad, acompañó su ofrecimiento de un cronograma de obra que contempló un plazo de ejecución contractual de 5 meses, es decir, un cronograma de obra que solo tuvo en cuenta el plazo relativo a la etapa constructiva.

3.7. En este particular vale la pena advertir que al proceso también fueron allegadas las propuestas presentadas por el Consorcio MI 007³⁶, el Consorcio Desarrollo Vial Pasto³⁷, el Consorcio Vías Urbanas³⁸, el Consorcio Rehabilitación Urbana³⁹, el Consorcio GP⁴⁰, el Consorcio ML⁴¹ y el Consorcio Doce Vías Pasto⁴², quienes también participaron en el procedimiento de licitación pública No. LP 2013-007. Estas pruebas documentales acreditan que estos participantes —a diferencia del Consorcio Meca Oce— acompañaron sus propuestas con cronogramas de obra que tuvieron en cuenta el plazo de ejecución contractual establecido en el pliego de condiciones, esto es, un plazo de ejecución contractual de 6 meses discriminados en una etapa pre constructiva de 1 mes y una etapa constructiva de 5 meses.

3.8. Está probado que el 23 de diciembre de 2013 la UAE SETP publicó el informe final de evaluación de requisitos habilitantes y que el 27 de diciembre siguiente la entidad llevó a cabo la audiencia de adjudicación, cuya acta⁴³ demuestra que todos los oferentes que participaron en el procedimiento de selección resultaron habilitados. El acta de la audiencia de adjudicación igualmente evidencia que en el trámite de dicha diligencia el comité asesor y evaluador de la UAE SETP dispuso la apertura del sobre No. 2 de las propuestas, el cual contenía los elementos que debían ser objeto de calificación para efectos de escoger la propuesta más favorable.

3.8.1. En desarrollo de lo anterior, el comité asesor y evaluador procedió al estudio de los ofrecimientos realizados por los participantes y a la calificación de cada uno de los factores de selección definidos en el pliego de condiciones. Al abordar el análisis de la propuesta presentada por el Consorcio Meca Oce, el comité asesor y evaluador advirtió que este concursante acompañó su ofrecimiento con un cronograma que contempló un plazo de ejecución contractual de 5 meses en contraposición de lo exigido en el pliego de condiciones, por lo que concluyó que el puntaje que debía ser asignado por concepto del factor de calidad era de 0 puntos. En este aspecto de la controversia, para efectos de mayor claridad, la Sala transcribe las inconformidades anotadas en el trámite de la audiencia de adjudicación respecto al cronograma de obra presentado por el consorcio demandante, así:

³⁵ Fls 170 a 304 C. 1 / fls 305 a 394 C. 2.

³⁶ Fls 1 a 184, Cuaderno de Pruebas Avante No. 27 / Fls 185 a 283, Cuaderno de Pruebas Avante No. 28.

³⁷ Fls 1 a 230, Cuaderno de Pruebas Avante No. 29.

³⁸ Fls 1 a 228, Cuaderno de Pruebas Avante No. 30 / Fls 229 a 369, Cuaderno de Pruebas Avante No. 31.

³⁹ Fls 1 a 186, Cuaderno de Pruebas Avante No. 32.

⁴⁰ Fls 1 a 259, Cuaderno de Pruebas Avante No. 33.

⁴¹ Fls 1 a 136, Cuaderno de Pruebas Avante No. 35.

⁴² Fls 245 a 319, Cuaderno de Pruebas Avante No. 38.

⁴³ Fls 434 a 441, Cuaderno de Pruebas Avante No. 39.



“[...] 6-CONSORCIO MECA OCE: [...] El cronograma está a cinco meses pero incluye todo. Toma la palabra el integrante del Consorcio JIMMY ENRÍQUEZ y manifiesta que no se tienen [sic] en cuenta el mes preconstructivo solo constructivo no se va a ejecutar nada en ese único mes nosotros lo hicimos informalmente están desglosando en seis meses una obra que en un mes precontractual no se va [sic] realizar nada.

SE HACE UN RECESO y una vez se retoma la audiencia se define que: Revisado el cronograma y comparado con el pliego se [sic] el plazo de ejecución contempla [sic] un mes preconstructivo y cinco meses para la ejecución el cronograma presentado por el oferente no cumple con el numeral 1.15 por lo tanto tienen cero (0) puntos.

Este es un factor de calidad y se habla en este numeral del pliego sobre este plazo.

Se corre traslado al proponente: El ingeniero Jimmy Enríquez manifiesta: acepto la decisión pero no la comparto ateniéndonos al pliego se habla de seis meses pero el tiempo de ejecución es de cinco meses en el mes de precontractual [sic] es para ultimar detalles acondicionamiento de equipos y campamentos no hay obra es cero la obra. Ahora bien nosotros lo hacemos por la ejecución de la obra de cinco meses [sic], les hago un recuento de licitaciones pasadas de ustedes les hago llamado de atención a las propuestas de ustedes de archivos de otros procesos uno se refiere a la etapa de ejecución el cronograma es un desglose de la obra física. Les recomiendo que tienen que ser más precisos.

WILLAN RODRÍGUEZ Director de Infraestructura [por la UAE SETP] manifiesta: Nosotros lo hacemos así por el factor de calidad que da puntaje.

No se va a ejecutar pero si se va a utilizar el personal que usted no ha tenido en cuenta ese mes se va a utilizar ese personal idóneo que si bien no está ejecutando está inmerso en el AUI [sic] no me diga que es un mes perdido en ese mes el personal idóneo debe estar trabajando y lo estamos reconociendo. [...]”.

3.8.2. Luego de agotado el análisis de comparación de las propuestas efectuado con base en los criterios definidos en el pliego de condiciones, el comité asesor y evaluador de la UAE SETP concluyó que el Consorcio Doce Vías Pasto presentó la propuesta más favorable para satisfacer la necesidad específica que dio lugar a la apertura del procedimiento de selección, motivo por el cual recomendó adjudicarle el contrato de obra. En estas condiciones, mediante acto administrativo proferido en el trámite de la audiencia de adjudicación, la gerencia de la entidad demandada dispuso la adjudicación del contrato al Consorcio Doce Vías Pasto, en plena observancia de la recomendación efectuada por el comité asesor y evaluador.

3.9. El 30 de diciembre de 2013 el Consorcio Meca Oce presentó solicitud⁴⁴ de revocatoria directa del acto administrativo de adjudicación proferido en el curso del procedimiento de licitación pública No. LP 2013-007. Para justificar esta solicitud, el consorcio demandante alegó que el contrato fue adjudicado con base en una evaluación que resultó equivocada, en tanto le fue negado el puntaje máximo por concepto del factor de calidad, pese a cumplir en su integridad los presupuestos que la entidad había establecido para el efecto al momento en que se tramitó el procedimiento licitatorio. En el anterior orden, denunció que en el trámite del procedimiento de licitación pública No. LP 2013-007 se le negó la asignación del

⁴⁴ Fls 445 a 448, Cuaderno de Pruebas Avante No. 39.



puntaje por cuenta de la aplicación de un criterio caprichoso, discriminatorio y, además, ajeno a la postura que venía manejando la entidad.

3.10. En el proceso está acreditado que, mediante Resolución No. 01 del 2 de enero de 2014⁴⁵, la UAE SETP negó la solicitud de revocatoria directa presentada por el Consorcio Meca Oce. En su criterio, no había lugar a revocar el acto administrativo de adjudicación en tanto no se cumplía ninguno de los supuestos establecidos para el efecto en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, a propósito de lo cual agregó que al caso concreto no eran aplicables las causales generales de revocatoria de actos administrativos contenidas en el artículo 93 del CPACA. Así, como quiera que no se advertían inhabilidades o incompatibilidades sobrevinientes, ni mucho menos estaba demostrado que el contrato se hubiere obtenido por medios ilegales, la UAE SETP concluyó que no había lugar a revocar el acto que dio fin al proceso licitatorio.

Al margen de lo anterior, la entidad sostuvo que no incurrió en error alguno en el trámite de evaluación de las propuestas. Al efecto, destacó que el consorcio demandante no tenía derecho al puntaje establecido por concepto del factor de calidad, en tanto ofreció un cronograma de obra que no contempló el plazo de ejecución contractual establecido en el pliego de condiciones.

De otra parte, en lo que respecta a la postura adoptada en otros procesos de selección adelantados con anterioridad, la entidad refirió que “[...] *cada proceso cumple con su respectiva idoneidad en cuanto a su especificación y sus condiciones específicas y particulares, y que en procura de mejorar y darle una mayor importancia en calidad, se ha solicitado en las convocatorias más recientes incluir en el sobre No. 2 además de la oferta económica, el ofrecimiento para la ejecución del contrato con servicios con personal y bienes nacionales; y la inclusión del cronograma de ejecución de la obra en el tiempo estipulado incluido el mes pre constructivo, documentos que otorgan puntaje y no admiten subsanación, caso contrario ocurriría con los anteriores procesos en donde se solicitaba la inclusión de estos documentos en el sobre No.1 requisitos habilitantes que estaban sujetos a subsanación*”.

3.11. Además de los documentos que dan cuenta de los hechos probados previamente indicados respecto del proceso de licitación pública No. LP 2013-007, la Sala advierte que al proceso fueron allegados los expedientes administrativos de los procesos de selección abreviada No. 2013-006 y de licitación pública No. LP 2013-004, también adelantados por la entidad demandada.

Procedimiento de selección abreviada No. 2013-006

3.12. Las pruebas documentales que fueron allegadas de manera oportuna al expediente, referentes al procedimiento de selección abreviada No. 2013-006 adelantado por la UAE SETP, demuestran lo siguiente:

3.12.1. En julio de 2013 la UAE SETP abrió⁴⁶ el proceso de selección abreviada para contratar la obra de intervención vial de la avenida Idema de la ciudad de Pasto, entre la carrera 4 y la avenida Chile.

⁴⁵ Fls 507 a 514, Cuaderno de Pruebas Avante No. 39.

⁴⁶ Fls 79 a 82, Cuaderno de Pruebas Avante No. 22.



3.12.2. El pliego de condiciones⁴⁷ estableció un plazo de ejecución contractual de 10 meses, el cual fue discriminado en 1 mes para la etapa pre constructiva y 9 meses para la etapa constructiva.

3.12.3. El pliego de condiciones dispuso como factor ponderable el atinente a la calidad, según el cual se asignarían “[...] *doscientos (200) puntos al proponente que oferte para la ejecución del Contrato una programación de obra en el plazo estipulado contemplando cada uno de los ítems del presupuesto oficial en un software herramienta necesaria en la cual se establecen las secuencias constructivas en un cronograma de trabajo, de forma ágil y oportuna, lo que posibilita la ejecución del contrato en el término previsto*”. Sobre este particular vale la pena anotar que el pliego de condiciones fue publicado junto con un formato⁴⁸ conforme con el cual debía realizarse el cronograma de obra, el cual contemplaba un plazo de ejecución contractual de 9 meses.

3.12.4. En el curso del procedimiento de selección se presentaron 21 ofrecimientos⁴⁹ para ejecutar la obra de intervención vial de la avenida Idema de la ciudad de Pasto. Una vez verificada las propuestas presentadas en el marco del procedimiento de selección, la Sala advierte que:

- (i) Los oferentes Consorcio Infraestructura Vial Pasto⁵⁰, Consorcio CR Pasto⁵¹, Consorcio Intervención Vial⁵², Consorcio RM⁵³, Unión Temporal ZPT⁵⁴, Consorcio Bravo – Valencia⁵⁵, Consorcio RS 2013⁵⁶, Hernán Fajardo Bolaños⁵⁷, Unión Temporal A&E⁵⁸ y Consorcio Construir 2013⁵⁹, presentaron una programación de obra que tuvo en cuenta el plazo de 10 meses establecido en el pliego de condiciones.
- (ii) Los proponentes Consorcio San Ignacio⁶⁰, Consorcio SFR Ingeniería 006⁶¹, Consorcio Mega Obras Sur⁶², Consorcio Cumbre⁶³, Consorcio Construpavimentos⁶⁴, Germán Mora Insuasti⁶⁵, Consorcio Ingetec⁶⁶ y Unión Temporal Conobrasav⁶⁷, presentaron una programación de obra que solo tuvo en cuenta el plazo de la etapa constructiva.

⁴⁷ Fls 83 a 144, Cuaderno de Pruebas Avante No. 22.

⁴⁸ Fls 159 a 160, Cuaderno de Pruebas Avante No. 22.

⁴⁹ Fls 349 a 353, Cuaderno de Pruebas Avante No. 24.

⁵⁰ Fls 1 a 187, Cuaderno de Pruebas Avante No. 1.

⁵¹ Fls 1 a 193, Cuaderno de Pruebas Avante No. 4.

⁵² Fls 1 a 154, Cuaderno de Pruebas Avante No. 5.

⁵³ Fls 1 a 125, Cuaderno de Pruebas Avante No. 6.

⁵⁴ Fls 1 a 172, Cuaderno de Pruebas Avante No. 7.

⁵⁵ Fls 1 a 105, Cuaderno de Pruebas Avante No. 8.

⁵⁶ Fls 1 a 173, Cuaderno de Pruebas Avante No. 10.

⁵⁷ Fls 1 a 104, Cuaderno de Pruebas Avante No. 13.

⁵⁸ Fls 1 a 168, Cuaderno de Pruebas Avante No. 14.

⁵⁹ Fls 1 a 145, Cuaderno de Pruebas Avante No. 20.

⁶⁰ Fls 1 a 148, Cuaderno de Pruebas Avante No. 2.

⁶¹ Fls 1 a 143, Cuaderno de Pruebas Avante No. 9.

⁶² Fls 1 a 157, Cuaderno de Pruebas Avante No. 11.

⁶³ Fls 1 a 139, Cuaderno de Pruebas Avante No. 12.

⁶⁴ Fls 1 a 159, Cuaderno de Pruebas Avante No. 15.

⁶⁵ Fls 1 a 162, Cuaderno de Pruebas Avante No. 16.

⁶⁶ Fls 1 a 180, Cuaderno de Pruebas Avante No. 17.

⁶⁷ Fls 1 a 175, Cuaderno de Pruebas Avante No. 18.



- (iii) Las demás propuestas fueron allegadas al expediente de manera incompleta, por lo que la Sala no puede determinar la forma en que presentaron el cronograma de obra. Una de las propuestas que fue allegada al proceso de manera incompleta fue la presentada por el Consorcio LBVD Avenida Chile, quien resultó adjudicatario en el procedimiento de selección.

3.12.5. El informe⁶⁸ de evaluación de la experiencia específica exigida en el pliego de condiciones, acredita que la UAE SETP asignó el puntaje por concepto del factor de calidad sin detallar los criterios con base en los cuales acometió dicha labor. Sobre este particular vale la pena anotar que la entidad demandada asignó el puntaje máximo por este factor tanto a oferentes que presentaron una programación de obra que tuvo en cuenta el plazo de 10 meses establecido en el pliego de condiciones, como a los proponentes que presentaron una programación de obra que solo tuvo en cuenta el plazo de 9 meses correspondiente a la etapa constructiva.

3.12.6. El acta⁶⁹ de la audiencia de adjudicación llevada a cabo el 14 de agosto de 2013, prueba que de los 21 oferentes que presentaron propuestas solo 15 resultaron habilitados por cumplir los requisitos exigidos para participar en el procedimiento de selección. Esta prueba documental igualmente evidencia que el contrato de obra fue adjudicado al Consorcio LBVD Avenida Chile, sin que el acta de la diligencia de adjudicación evidenciara la forma en que se asignó el puntaje por concepto del factor de calidad, ni mucho menos que se hubieren abordado discusiones en punto a la forma en que se asignó el puntaje por concepto de este factor.

Procedimiento de licitación pública No. LP 2013-004

3.13. Las pruebas documentales que fueron allegadas de manera oportuna al expediente, referentes al procedimiento de licitación pública No. 2013-004 adelantado por la UAE SETP, demuestran lo siguiente:

3.13.1. En mayo de 2013 la UAE SETP abrió⁷⁰ el procedimiento de licitación pública para contratar la obra de intervención vial y espacio público de la avenida panamericana de la ciudad de Pasto, entre la carrera 22 y molinos Nariño.

3.13.2. El pliego de condiciones⁷¹ estableció un plazo de ejecución contractual de 6 meses, el cual fue discriminado en 1 mes para la etapa pre constructiva y 5 meses para la etapa constructiva.

3.13.3. El pliego de condiciones dispuso como factor ponderable el atinente a la calidad, según el cual se asignarían “[...] *doscientos (200) puntos al proponente que oferte para la ejecución del Contrato una programación de obra en el plazo estipulado contemplando cada uno de los ítems del presupuesto oficial en un software herramienta necesaria en la cual se establecen las secuencias constructivas en un cronograma de trabajo, de forma ágil y oportuna, lo que posibilita la ejecución del contrato en el término previsto*”. Sobre este particular vale

⁶⁸ Fls 939 a 944, Cuaderno de Pruebas Avante No. 26.

⁶⁹ Fls 926 a 935, Cuaderno de Pruebas Avante No. 26.

⁷⁰ Fls 134 a 137, Cuaderno de Pruebas Avante No. 50.

⁷¹ Fls 123 a 235, Cuaderno de Pruebas Avante No. 50.



la pena anotar que el pliego de condiciones fue publicado junto con un formato⁷² conforme con el cual debía realizarse el cronograma de obra, el cual contemplaba un plazo de ejecución contractual de 5 meses.

3.13.4. En el curso del procedimiento de selección se presentaron 9 ofrecimientos⁷³ para ejecutar la obra de intervención vial y espacio público de la avenida panamericana de la ciudad de Pasto. Una vez verificados los ofrecimientos presentados en el marco del procedimiento de selección, la Sala advierte que:

- (i) Los proponentes CASS Constructores & Cia SCA⁷⁴, Consorcio SFHR Ingeniería 004⁷⁵, Carlos Córdoba Avilés⁷⁶, Consorcio Molinos 2013⁷⁷, Consorcio Awa⁷⁸, Consorcio Cumbre⁷⁹ y Consorcio FG⁸⁰, presentaron una programación de obra que tuvo en cuenta el plazo de ejecución contractual de 6 meses establecido en el pliego de condiciones.
- (ii) Las demás propuestas fueron allegadas al expediente de manera incompleta, por lo que la Sala no puede determinar la forma en que presentaron el cronograma de obra.

3.13.5. El informe⁸¹ de evaluación de la experiencia específica exigida en el pliego de condiciones, acredita que la UAE SETP asignó el puntaje por concepto del factor de calidad sin detallar los criterios con base en los cuales acometió dicha labor. En este punto resulta pertinente destacar que todos los participantes en el procedimiento administrativo presentaron cronogramas de obra que contemplaron el plazo de ejecución contractual establecido en el pliego de condiciones, esto es, tanto el plazo atinente a la etapa pre constructiva de la obra de intervención vial, como el referido a la etapa constructiva.

3.13.6. El acta⁸² de la audiencia de adjudicación iniciada el 7 de junio de 2013, continuada el 12 de junio siguiente y concluida el 18 de junio de 2013, prueba que de los 9 oferentes que presentaron propuestas solo 6 resultaron habilitados por cumplir los requisitos exigidos para participar en el procedimiento de selección. Esta prueba documental igualmente evidencia que el contrato de obra fue adjudicado a la sociedad CASS Constructores & Cia SCA, sin que el acta de la diligencia de adjudicación evidenciara la forma en que se asignó el puntaje por concepto del factor de calidad, ni mucho menos que se hubieren abordado discusiones en punto a la forma en que se asignó el puntaje por concepto del referido factor.

4. Caso concreto

⁷² Fls 236 a 237, Cuaderno de Pruebas Avante No. 50.

⁷³ Fls 299 a 302, Cuaderno de Pruebas Avante No. 50.

⁷⁴ Fls 304 a 412, Cuaderno de Pruebas Avante No. 51.

⁷⁵ Fls 1 a 159, Cuaderno de Pruebas Avante No. 41.

⁷⁶ Fls 1 a 140, Cuaderno de Pruebas Avante No. 42.

⁷⁷ Fls 1 a 177, Cuaderno de Pruebas Avante No. 45. Ver también fls 425 a 427, Cuaderno de Pruebas Avante No. 52.

⁷⁸ Fls 1 a 213, Cuaderno de Pruebas Avante No. 46.

⁷⁹ Fls 1 a 124, Cuaderno de Pruebas Avante No. 47.

⁸⁰ Fls 1 a 132, Cuaderno de Pruebas Avante No. 48.

⁸¹ Fl 415, Cuaderno de Pruebas Avante No. 52.

⁸² Fls 570 a 577, Cuaderno de Pruebas Avante No. 52. Ver también Fls 619 a 626.



4.1. En este caso la controversia gira en torno a la evaluación del ofrecimiento del Consorcio Meca Oce durante el curso del procedimiento de licitación pública No. LP 2013-007 y, en concreto, a la asignación del puntaje por concepto del factor de calidad que fue incluido en el pliego de condiciones como uno de los elementos que debían ser objeto de ponderación.

En criterio de la parte accionante, lo exigido en el pliego de condiciones como presupuesto para la asignación del puntaje máximo por dicho concepto, era un cronograma que detallara la forma en que habría de ejecutarse la etapa constructiva del proyecto de rehabilitación, de manera que resultaba irrelevante el hecho de que su ofrecimiento no hubiere contemplado el plazo previsto para la etapa pre constructiva. Con todo, la parte accionante refiere que la UAE SETP interpretó el pliego de condiciones de manera sesgada y cambió su postura en punto a la evaluación de este factor con el propósito de afectarla, lo que en su concepto era contrario a los principios de transparencia, selección objetiva, moralidad administrativa y confianza legítima.

4.2. Bajo este contexto, la Sala anticipa que confirmará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, porque la evaluación realizada por la UAE SETP se ajustó a lo preceptuado sobre el particular en el pliego de condiciones. Aun cuando el texto de la norma que reglamentó el factor de calidad pudiera ofrecer interpretaciones divergentes en punto a la forma en que debía elaborarse el cronograma de trabajo, lo cierto es que la interpretación que aplicó la entidad demandada durante el curso del procedimiento administrativo, que apuntaba a que el cronograma de obra tuviera en cuenta en su integridad el plazo estipulado para la ejecución de la obra de rehabilitación vial, era la que mayor utilidad reportaba al propósito o finalidad perseguido con su inclusión en el pliego de condiciones. De ahí que, ante el incumplimiento de los presupuestos establecidos para acceder al puntaje por este concepto, el Consorcio Meca Oce resultara merecedor de la calificación de 0 puntos asignada por parte de la UAE SETP.

A lo anterior debe agregarse que en el expediente no está probado que en anteriores procedimientos de selección la UAE SETP hubiere acogido el criterio según el cual el cronograma de obra debía contemplar, única y exclusivamente, el plazo de la etapa constructiva. En este particular, vale la pena anotar que las pruebas documentales allegadas oportunamente al proceso demuestran que, con anterioridad al procedimiento de licitación pública No. LP 2013-007, la UAE SETP no había adoptado un criterio que definiera la forma en que debía asignarse el puntaje por concepto del factor de calidad. Por el contrario, estas pruebas permiten concluir que la entidad accionada había asignado el puntaje por el referido concepto sin criterio alguno, motivo por el cual la parte demandante no podía valerse de un supuesto criterio preexistente para fundar su pretensión anulatoria.

Para mayor organización y claridad, a efectos del examen de validez del acto acusado de cara a los cargos del recurso de apelación, la Sala expondrá su análisis abordando separadamente los siguientes aspectos, en su orden, a saber:

- (i) La interpretación del pliego de condiciones en el ordenamiento jurídico.



(ii) El alcance factor de calidad incluido en el pliego de condiciones como un criterio de comparación de las propuestas.

(iii) Los procedimientos de selección adelantados por la UAE SETP con anterioridad al proceso de licitación pública No. LP 2013-007.

4.2.1. La interpretación del pliego de condiciones en el ordenamiento jurídico colombiano

De conformidad con lo prescrito en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, la contratación estatal se erige como uno de los instrumentos por medio de los cuales el Estado cumple sus fines esenciales. Para lograr la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, el Estado requiere de obras, bienes y servicios que obtiene a partir de la colaboración de los particulares, quienes deben ser contratados a través de los procedimientos de selección regulados en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública —en adelante, EGCAP—.

El proceso de formación de la voluntad de la Administración Pública, a diferencia de lo que ocurre en la contratación entre particulares, supone el agotamiento de un procedimiento eminentemente reglado. En efecto, el EGCAP establece (i) los procedimientos de selección que deben ser adelantados para la contratación de obras, bienes y servicios; (ii) las características de cada uno de estos procedimientos, con lo que define su procedencia en cada caso dependiendo de la necesidad específica que tenga la Administración Pública; (iii) las etapas que deben surtir para efectos de la escogencia del contratista, así como también las reglas y principios con base en los cuales debe adelantarse el respectivo procedimiento de selección y adoptarse la decisión final; y (iv) los presupuestos bajo los cuales debe suscribirse el contrato estatal.

En tal sentido, resulta razonable entender, como lo ha hecho la jurisprudencia de esta Corporación, que la Administración Pública no se encuentra en una posición de libertad absoluta para seleccionar a sus contratistas, en la medida en que “[...] *está sujeta a los procedimientos preestablecidos en las leyes y reglamentos, inspirados en una doble finalidad: 1º asegurar la eficiencia en el cumplimiento del contrato; y 2º evitar toda sospecha de inmoralidad en la respectiva negociación, de lo cual se deduce que la decisión de contratar y la adjudicación de un contrato no es una facultad enteramente discrecional de las entidades públicas que integran aquella*”⁸³.

En este punto viene bien anotar que la Ley 80 de 1993, tal y como lo ha reconocido

⁸³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2007, exp. 24715.



la doctrina⁸⁴ y la jurisprudencia⁸⁵, es una ley eminentemente de principios que deben guiar la actuación de la Administración Pública en el marco del procedimiento de selección⁸⁶, pero que también cuenta con reglas que prescriben parámetros de conducta tendientes a permitir, mandar o prohibir. De ahí que la jurisprudencia de esta Sección haya entendido que “[...] *la Ley 80 de 1993 contiene en forma sistematizada y ordenada las reglas y principios básicos que deben encaminar la realización y ejecución de todo contrato que celebre el Estado y, en rigor, a los cuales se encuentran sujetos los procesos de selección que adelanten las entidades públicas cuando deseen contratar bien bajo la modalidad de la licitación pública o mediante la contratación directa.*”⁸⁷

Al punto la Sala estima pertinente destacar que los principios son normas jurídicas de textura abierta que establecen criterios de conducta generales que rigen las relaciones jurídicas del Estado, por lo que permiten adoptar una posición específica ante una situación jurídica concreta. Los principios tienen una triple función en el ordenamiento jurídico en tanto “[...] *i) Sirven de base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico; (ii) actúan como directriz hermenéutica para la aplicación de las reglas jurídicas; y finalmente, (iii) en caso de insuficiencia normativa concreta y específica, se emplean como fuente integradora del derecho.* [...]”⁸⁸. Las reglas, por su parte, son normas jurídicas que prescriben parámetros de conducta específicos tendientes a permitir, mandar o prohibir, por lo que su redacción es impersonal y concreta; aspecto este que limita su aplicación a aquellos eventos en los que la situación fáctica o jurídica se ajusta a sus preceptos.

⁸⁴ “*La Ley 80 de 1993 en su concepción inicial es una ley de principios, a diferencia del Decreto 222 de 1983, que era un cuerpo de reglas; [...] Cuando se afirma que la Ley 80 es una ley de principios, se está manifestando que se promulgó bajo la hipótesis de que ha de resultar aplicable tanto a situaciones presentes como futuras y que, sin importar el caso concreto que se esté presentando, o las circunstancias que lo rodeen, la norma debe proveer de los mecanismos necesarios para afrontarlo, por cuanto indica los valores que deben prevalecer. Por consiguiente, no se trata de un estatuto caracterizado por prohibiciones o por formalismos. Es, más bien, un conjunto de reglas sobre la administración de un contrato.*” DÁVILA VINUEZA, LUIS GUILLERMO. Régimen Jurídico de la Contratación Estatal. Legis Editores S.A. Tercera Edición. Bogotá D.C. 2016, Pgs 26 – 27.

⁸⁵ “*2.2.1. La Ley 80 de 1993 es, entonces, una ley esencialmente de principios de estirpe constitucional y desarrollo legal, por oposición al anterior estatuto de contratación (Decreto - ley 222 de 1983) que lo era absolutamente de reglas, lo cual constituye una diferencia sustancial en el entendimiento del estudio del derecho que informa la contratación estatal. Como atrás se señaló, la Ley 80 de 1993 contiene en forma sistematizada y ordenada las reglas y principios básicos que deben encaminar la realización y ejecución de todo contrato que celebre el Estado y, en rigor, a los cuales se encuentran sujetos los procesos de selección que adelanten las entidades públicas cuando deseen contratar bien bajo la modalidad de la licitación pública o mediante la contratación directa.*” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2007, exp. 24715.

⁸⁶ En este sentido, debe destacarse que el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 dispone que “*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.*” En la misma línea, el artículo 28 de la misma Ley establece que “*En la interpretación de las normas sobre contratos estatales, relativas a procedimientos de selección y escogencia de contratistas y en la de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrá en consideración los fines y los principios de que trata esta ley, los mandatos de la buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos.*”

⁸⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2007, exp. 24715.

⁸⁸ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-818 del 9 de agosto de 2005, expediente D-5521.



Pues bien, en materia precontractual el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 establece las reglas conforme a las cuales debe adelantarse el procedimiento de licitación pública. En dicho contexto, el numeral 2⁸⁹ de la referida disposición normativa establece la obligación a cargo de las entidades estatales de elaborar el pliego de condiciones que debe gobernar el procedimiento administrativo, punto en el cual agrega que aquel debe detallar aspectos relativos al contrato tales como su objeto y regulación jurídica, así como también las condiciones escogencia y todas las demás circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias, con el propósito de adoptar una decisión que permita asegurar las condiciones más favorables para satisfacer la necesidad específica que tenga la Administración Pública.

El pliego de condiciones ha sido definido por la jurisprudencia⁹⁰ de esta Corporación como un acto jurídico mixto que contiene las reglas específicas conforme con las cuales debe tramitarse el procedimiento de selección, al igual que las reglas que regirán el vínculo contractual. Se erige como un acto mixto porque nace como un acto administrativo de carácter general que, luego de adjudicado y celebrado el contrato estatal, muta su naturaleza jurídica para convertirse en parte del clausulado del negocio jurídico estatal⁹¹.

Desde esta perspectiva, la jurisprudencia de esta Sección ha considerado que el pliego de condiciones constituye tanto la ley del procedimiento de selección, como la ley del negocio jurídico estatal, en tanto sus disposiciones trascienden de lo relativo a la regulación de la etapa de formación de contrato para disciplinar aspectos propios del contrato estatal, al reglar con efectos vinculantes no solo el desarrollo del trámite administrativo dirigido a seleccionar al contratista que satisfaga la necesidad específica que tenga la Administración Pública, sino también “[...] *el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes.*”⁹²

Vale la pena agregar que el pliego de condiciones, en su dimensión reguladora de la etapa de formación del contrato, ha sido concebido como el acto jurídico fundamental sobre el cual gira la selección del contratista, en la medida en que define los requisitos para participar en el procedimiento administrativo y los criterios con base en los cuales debe efectuarse la escogencia objetiva del contratista, al

⁸⁹ “**ARTÍCULO 30. DE LA ESTRUCTURA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN.** <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> La licitación o **concurso** se efectuará conforme a las siguientes reglas: [...] 2o. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> La entidad interesada elaborará los correspondientes pliegos de condiciones **e 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.”

⁹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 12 de agosto de 2014, exp. 26332.

⁹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de julio de 2013, exp. 25642.

⁹² *Ibidem*.



igual que determina con arreglo al EGCAP las etapas que deben surtirse para efectos de adoptar la decisión final⁹³. Su importancia entonces está dada por el hecho de que funge como un instrumento que imprime transparencia al procedimiento de selección y que garantiza la participación de los interesados en igualdad de condiciones y la escogencia objetiva del contratista.

De conformidad con lo expuesto, para la Sala es claro que el pliego de condiciones reviste la doble condición de acto administrativo general y de fuente normativa del contrato estatal, en cuanto regula tanto la etapa precontractual como la contractual propiamente dicha. En tal virtud, se erige en la ley del procedimiento de selección, al determinar las reglas que rigen la participación de los oferentes, los requisitos habilitantes y los criterios de evaluación bajo los cuales debe adoptarse la decisión de adjudicación, asegurando la transparencia, la igualdad y la selección objetiva. De igual modo, se constituye en la ley del contrato, por cuanto sus disposiciones se incorporan al clausulado contractual y delimitan con fuerza obligatoria el marco jurídico del acuerdo negocial. Su observancia, entonces, se torna imperativa para la administración y los particulares, por cuanto garantiza el respeto de los principios constitucionales y legales que rigen la contratación estatal, así como la satisfacción del interés general mediante la escogencia de la propuesta más favorable a los fines públicos.

Ahora bien, dada la trascendencia del pliego de condiciones en la actividad contractual del Estado, el legislador ha sido enfático en que sus reglas deben estar dotadas de unas características específicas, con el propósito de permitir la participación en el procedimiento de selección en igualdad de condiciones, al tiempo que asegurar la selección objetiva del contratista. En tal sentido, el numeral 5 del artículo 24 *ejusdem*⁹⁴, al sentar las bases del principio de transparencia que debe ser observado en todas las fases contractuales, dispone que en el pliego de condiciones la entidad estatal debe **(i)** indicar los requisitos objetivos necesarios para participar en el proceso de selección; **(ii)** definir reglas objetivas, justas, claras

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ “**ARTÍCULO 24. DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA.** En virtud de este principio: [...]”

5o. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> En los pliegos de condiciones ~~o términos de referencia~~: [...]”

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.

Jurisprudencia Vigencia

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.[...]”



y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole y una escogencia objetiva; **(iii)** establecer con precisión las características de los bienes, obras o servicios requeridos; **(iv)** incluir reglas que no induzcan a error y que impidan la formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad; y **(v)** abstenerse de incluir condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, así como también exenciones de la responsabilidad derivada de los informes, datos y documentos suministrados.

No obstante lo anterior, pese a la existencia de un marco normativo que aún en la actualidad exige la confección de reglas objetivas, justas, claras y completas con el noble propósito de asegurar el éxito del concurso público, esta Corporación ha admitido que resulta imposible que las entidades estatales prevean todas las circunstancias que puedan presentarse en el curso del procedimiento administrativo, en la medida en que las reglas que normalmente son integradas al pliego de condiciones contienen descripciones generalizadas que sirven de hoja de ruta para la escogencia del contratista, pero no alcanzan a descifrar la multiplicidad de eventualidades que se pueden presentar en el curso del trámite administrativo. En el mismo sentido, ha reconocido que es posible que las reglas que integran el pliego de condiciones contengan vacíos, lagunas, puntos oscuros o contradicciones, los cuales eventualmente tendrían la virtualidad de poner en riesgo la finalidad del procedimiento administrativo⁹⁵.

En el anterior sentido, la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación⁹⁶, con sustento en los artículos 23⁹⁷ y 25⁹⁸ de la Ley 80 de 1993, ha señalado que la Administración está facultada para interpretar el pliego de condiciones con el fin de superar las dificultades que puedan surgir a partir de la lectura de su texto y que eventualmente tornen nugatoria la escogencia de la mejor propuesta; al amparo de los principios generales del derecho, los de la función administrativa, la finalidad del pliego y la protección del interés general.

En este punto conviene agregar que esta Corporación también ha planteado que el pliego de condiciones puede ser interpretado en aquellos casos en que sus reglas, pese a emplear un lenguaje claro en su sentido idiomático, literal o textual, den lugar a interpretaciones divergentes en cuanto a su alcance o aplicación. Sobre este particular, la Subsección B de la Sección Tercera de esta Corporación se pronunció en sentencia del 30 de enero de 2013, en el siguiente sentido:

⁹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de julio de 2013, exp. 25642. Ver también Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de enero de 2013, exp. 21492.

⁹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencias del 30 de enero de 2013, exp. 21492, 24 de julio de 2013, exp. 25642; 2 de julio de 2021, exp. 51910; y del 28 de febrero de 2022, exp. 65134.

⁹⁷ **“ARTÍCULO 23. DE LOS PRINCIPIOS EN 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.”

⁹⁸ **“ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA.** En virtud de este principio: [...] 2o. Las normas de los procedimientos contractuales se interpretarán de tal manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos para no decidir o proferir providencias inhibitorias. [...]”



“La interpretación de una norma –como lo es el pliego de condiciones- consiste en desentrañar, precisar y determinar el alcance de su contenido y su relevancia jurídica. Aún siendo claro el sentido idiomático, literal o textual de las palabras empleadas en la norma, se impone esta tarea hermenéutica frente a toda divergencia en cuanto el alcance de su contenido y aplicación. Es decir, la interpretación de la norma o normas es necesaria no sólo cuando sus términos son oscuros, ambiguos, imprecisos, insuficientes o contradictorios, sino también cuando siendo claros su lenguaje y términos, se le atribuye un significado o entendimiento divergente o diferente por varios operadores. En esta tarea, si bien el juez cumple una labor que no está encaminada a remplazar o suplantar la autoridad del creador de la norma, ni a modificar, tergiversar o desvirtuar sus efectos, no se reduce a la de simple reproductor de la exégesis de su contenido, como si fuera un autómata. La actividad hermenéutica del juez no es estática; se orienta y dirige a la consecución prudente, racional y reflexiva del sentido de la disposición jurídica, de manera que, sin alterarla, sustituirla o desnaturalizarla, debe intervenir su contenido efectuando un control eficaz e idóneo, para determinar su relevancia final y efectos definitivos.”⁹⁹

De este modo, ante escenarios en los que una regla del pliego de condiciones admita varias lecturas, esta Sección ha indicado que se debe preferir aquella que resulte acorde con la finalidad y efectos perseguidos con la disposición integrada a su texto. En el mismo sentido, ha sostenido se deberá elegir la interpretación que le otorgue efectos prácticos a la disposición, en aplicación del principio de interpretación del efecto útil de las regulaciones jurídicas¹⁰⁰. Ahora bien, como es natural, la labor hermenéutica en estos casos deberá ser abordada teniendo en consideración su carácter restringido, toda vez que con buen criterio esta Corporación ha precisado que a partir de la interpretación de las reglas no será posible alterar, desnaturalizar o sustituir el texto jurídico del pliego de condiciones y, con ello, exigir el cumplimiento de requisitos no incluidos desde el inicio del procedimiento de selección.

Vistas así las cosas, de cara a los planteamientos que han sido expuestos, la Sala advierte que en el curso del procedimiento de selección las entidades estatales tienen la carga de confeccionar reglas que permitan la escogencia objetiva del contratista. Con todo, tal circunstancia no descarta que puedan enfrentarse a dificultades originadas en el texto de sus reglas, por lo que esta Corporación, con sustento en las normas contenidas en la Ley 80 de 1993, ha sostenido de manera pacífica que las entidades tienen la facultad de interpretar el pliego de condiciones para determinar el contenido y alcance de los preceptos incluidos en el mismo, con el propósito de lograr la materialización de la finalidad del procedimiento administrativo de selección, que no es otra distinta que la escogencia del contratista que represente las condiciones más favorables para satisfacer la necesidad específica que tenga la Administración Pública.

4.2.2. El alcance factor de calidad incluido en el pliego de condiciones como un criterio de comparación de las propuestas

⁹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de enero de 2013, exp. 21492.

¹⁰⁰ *Ibidem*.



En el proceso está probado que la UAE SETP abrió el proceso de licitación pública No. LP 2013-007, con el objeto de contratar la obra de rehabilitación de doce vías urbanas en el municipio de Pasto.

El pliego de condiciones estableció los requisitos habilitantes para participar en el procedimiento administrativo, así como también los factores ponderables conforme con los cuales debía escogerse al contratista. Entre los factores de selección incluidos en el pliego de condiciones figuraba el atinente a la calidad, conforme con el cual se reconocerían “[...] *doscientos (200) puntos al proponente que oferte para la ejecución del Contrato una programación de obra en el plazo estipulado contemplando cada uno de los ítems del presupuesto oficial en un software herramienta necesaria en la cual se establecen las secuencias constructivas en un cronograma de trabajo, de forma ágil y oportuna, lo que posibilita la ejecución del contrato en el término previsto*”.

La parte accionante centra el debate de legalidad del acto administrativo de adjudicación en la objeción del criterio con base en el cual le fue asignada la calificación por concepto del factor de calidad, el cual, por demás, estimó como ajeno al criterio empleado por la UAE SETP en anteriores procedimientos administrativos. En su concepto, el hecho de que la norma que reguló el factor de calidad exigiera una programación de las secuencias constructivas reflejaba que lo requerido para acceder al puntaje establecido por dicho concepto, era un cronograma de obra que fuera estructurado con base en la etapa constructiva del proyecto de rehabilitación de vías urbanas, y no en su etapa pre constructiva. De allí que resultara irrelevante el hecho de que hubiere acompañado su propuesta con un cronograma de obra que no tuviera en cuenta la etapa pre constructiva que integraba el plazo contractual estipulado en el pliego de condiciones.

En oposición a lo planteado por la parte accionante, la UAE SETP alega que tanto los estudios previos del proceso licitatorio No. LP 2013-007, como el pliego de condiciones mismo, establecían con claridad que el plazo de ejecución contractual era de 6 meses, motivo por el cual el cronograma de obra debía ceñirse al término establecido en el pliego de condiciones para la ejecución de la obra de rehabilitación vial. De esta forma, al no observar los criterios con base en los cuales debía presentarse el cronograma de trabajo, el Consorcio Meca Oce era merecedor de la calificación que le fue asignada en el marco del procedimiento de selección.

Pues bien, para resolver la controversia jurídica delimitada por las partes en los términos anteriormente expuestos, se impone abordar el análisis de la norma que reglamentó el factor de calidad incluido en el pliego de condiciones, punto en el cual la Sala advierte de entrada que la primera parte de esta norma estableció con claridad que, para efectos de acceder al puntaje por concepto del referido factor de selección, los participantes debían ofrecer para la ejecución del contrato una programación de obra en el plazo estipulado, esto es, en el término establecido en el pliego de condiciones para la ejecución de la obra de rehabilitación, el cual fue fijado en 6 meses discriminados en una etapa pre constructiva de 1 mes y una etapa constructiva de 5 meses. De este modo, lo cierto es que la parte inicial de la norma en cuestión permitía comprender sin mayores dificultades, como lo hizo la entidad demandada, que los concursantes debían acompañar su propuesta con una programación que tuviera en cuenta tanto la etapa pre constructiva de la obra de rehabilitación vial, como su etapa constructiva.



Con todo, pese a la claridad textual denotada, la Sala observa que el pliego de condiciones, al fijar los demás criterios con base en los cuales debía confeccionarse el cronograma de obra, exigió otras especificaciones que podrían suscitar discusiones en punto a la pertinencia o utilidad de incluir en su elaboración la etapa pre constructiva de la obra de rehabilitación vial. En efecto, como presupuesto para la realización del cronograma de trabajo, la norma bajo análisis estableció que aquel debía contemplar cada uno de los ítems del presupuesto oficial para incluirlos en un software en el que se establecieran las secuencias constructivas de forma ágil y oportuna, lo que provocaba cuestionamientos en relación con la pertinencia o utilidad de tener en cuenta la etapa pre constructiva, en tanto el presupuesto oficial del proceso licitatorio no incluía las actividades que debían ser ejecutadas en dicha etapa. De ahí que bajo estas determinaciones también resultara plausible considerar, como lo hizo el Consorcio Meca Oce, que la programación de la obra solo debía referirse a la etapa constructiva del proyecto de rehabilitación vial.

En estas condiciones, de cara a los anteriores planteamientos, la Sala advierte que la norma objeto de análisis suscitó entendimientos o interpretaciones divergentes en punto a la forma en que debía evaluarse el factor de calidad, en la medida en que su texto admitía interpretaciones diferentes en relación con la forma en que debía realizarse el cronograma que debía acompañar las propuestas. Por este motivo, con miras a resolver la controversia jurídica puesta en conocimiento de esta Subsección, resulta imperioso someter esta norma a un proceso hermenéutico con el objeto de desentrañar su alcance en función de la finalidad que motivó su incorporación al pliego de condiciones. En este sentido, no puede perderse de vista que, tal y como lo ha considerado esta Sección, “[...] *cuando una norma admite según su literalidad más de una interpretación, el hermeneuta debe elegir la que resulte más razonable dado el contexto, la finalidad y los efectos perseguidos con la disposición y, en consecuencia, conforme a ese entendimiento aplicarla al caso concreto.*”¹⁰¹.

Pues bien, al analizar la norma que reglamentó el factor de calidad desde el ámbito teleológico, la Sala advierte que este factor de selección fue incluido en el pliego de condiciones con el propósito de promover la formulación de ofrecimientos que brindaran una confianza razonable, de que el objeto contractual se cumpliría en el plazo establecido para la obra de rehabilitación. En efecto, el hecho de que la entidad demandada hubiere incluido la elaboración de un cronograma como un criterio determinante de la calidad de los ofrecimientos, refleja que su intención era recibir propuestas que demostraran que el concursante estaba en condiciones de ejecutar la obra pública bajo las condiciones establecidas en el pliego de condiciones. En el anterior orden, resulta claro que la finalidad de la norma era fomentar la participación de oferentes que plantearan un programa de obra integral y serio, a tal punto que brindaran seguridad de su cumplimiento en el tiempo estimado en el pliego de condiciones.

Así entonces, siendo fiel a la teleología de la norma que ha sido analizada, la Sala estima que la interpretación efectuada en este caso por la UAE SETP era la que mayor utilidad reportaba al propósito o finalidad perseguido con su inclusión en el

¹⁰¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de enero de 2013, exp. 21492.



pliego de condiciones. Ciertamente, para la Sala no cabe duda de que las propuestas brindaban una mayor seguridad o confianza en punto al cumplimiento del plazo estipulado, en la medida en que fueran acompañadas de un cronograma de trabajo que no solo se ocupara de organizar las actividades que debían ser ejecutadas en la etapa constructiva del proyecto de rehabilitación vial, sino que también contemplara y procurara por coordinar con igual importancia aquellos trabajos que debían ser realizados en su fase pre constructiva, los cuales eran indispensables para el éxito del proyecto de obra.

Al punto, vale la pena anotar, tal y como lo hizo el Ministerio Público, que la etapa pre constructiva resulta de vital importancia en todo proyecto de obra, en tanto funge como una fase del iter contractual que es aprovechada para desplegar las actividades preliminares necesarias para lograr el efectivo cumplimiento del objeto contractual. Por consiguiente, lo cierto es que el éxito de la obra no puede concebirse sin el debido agotamiento de la fase pre constructiva, que en este específico caso fue incluida por la UAE SETP con el propósito de que el contratista que resultara escogido **(i)** recolectara, analizara y verificara la información relativa a los estudios y diseños del proyecto; **(ii)** obtuviera la aprobación de la totalidad de las hojas de vida del personal mínimo requerido para el proyecto; **(iii)** lograra la aprobación del plan de manejo de tránsito; **(iv)** entregara para revisión el análisis de precios unitarios que fundamentó su ofrecimiento; y **(iv)** entregara el programa de implementación del plan de manejo ambiental.

En criterio de esta Subsección, resulta inconcebible que los concursantes pudieran generar una confianza razonable de cumplimiento, sin que el cronograma de trabajo que presentaran junto con su propuesta contemplara la etapa pre constructiva de la obra de rehabilitación vial. Para la Sala, no podría brindar confianza de cumplimiento una propuesta que en su cronograma de trabajo omitiera las actividades de **(i)** verificación de la información relativa a los estudios y diseños del proyecto, lo cual resultaba indispensable para garantizar la ejecución de la obra de acuerdo con las especificaciones técnicas requeridas por la entidad contratante; **(ii)** la aprobación del personal requerido para el proyecto, sin el cual no habría sido posible ejecutar trabajo de rehabilitación alguno; **(iii)** la aprobación del plan de manejo de tránsito, sin el cual no habría sido posible garantizar la movilidad en el área objeto de intervención; y **(iv)** entrega del programa de implementación del plan de manejo ambiental, el cual resultaba indispensable para asegurar la ejecución de la obra pública de acuerdo con los lineamientos ambientales que aseguraran la idoneidad de los trabajos constructivos.

Desde esta perspectiva, no cabe duda de que el cronograma de obra que debía acompañar las propuestas de los concursantes debía integrar las etapas previstas para la ejecución de la obra pública de rehabilitación vial, no solo porque así lo exigía la primera parte de la norma analizada por la Sala, sino también porque este es el entendimiento o alcance que mayor contribuía a la finalidad que la UAE SETP persiguió con su inclusión al pliego de condiciones. Admitir otra interpretación — como la que pretende la parte accionante—, restaría todo efecto útil a la norma en la medida en que habilitaría la formulación de ofrecimientos que no ilustrarían con suficiente claridad la forma en que el oferente habría de realizar los trabajos de la etapa constructiva, los cuales, se insiste, dependían del adecuado agotamiento de las actividades planteadas en la etapa pre constructiva.



En ese orden, la Sala precisa que una interpretación distinta, orientada a admitir cronogramas que únicamente comprendieran la fase constructiva sin incorporar las actividades propias de la etapa pre constructiva, habría desnaturalizado el alcance del factor de calidad previsto en el pliego de condiciones y, con ello, vaciado de contenido su finalidad garantista. La omisión de esta última etapa no solo reducía la certeza sobre la adecuada planeación del contrato, sino que también comprometía los principios de transparencia y selección objetiva previstos en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, así como el deber de planeación consignado en el artículo 25 ibidem. En consecuencia, la valoración efectuada por la UAE SETP resultaba ajustada al alcance de la norma, en la medida en que privilegió aquellas ofertas que, en armonía con su teleología, aseguraban la ejecución integral y oportuna del objeto contractual, en beneficio del interés general y con respeto a los principios que orientan la función administrativa.

En estos términos, teniendo en consideración que el Consorcio Meca Oce no atendió los presupuestos establecidos para acceder al puntaje por concepto del factor de calidad, la Sala concluye que el puntaje que le fue asignado por la UAE SETP resultó ajustado al pliego de condiciones del procedimiento de licitación pública No. LP 2013-007. De ahí que no prospere el cargo de nulidad formulado con sustento en la vulneración de los principios que debían ser observados en la etapa previa a la suscripción del contrato.

Por lo demás, no sobra advertir que en el caso concreto el Consorcio Meca Oce no formuló observaciones frente al pliego de condiciones, con el objeto de ventilar dudas en relación con el alcance de la disposición que regló el factor de calidad y, en concreto, con el específico propósito de que la entidad precisara la forma en que debía presentarse el cronograma de trabajo para efectos de acceder al puntaje establecido por concepto del referido factor de selección. Aun cuando en el expediente está demostrado que se presentaron observaciones en relación con algunas de las disposiciones del pliego de condiciones, lo cierto es que tales observaciones no provinieron del Consorcio Meca Oce ni estuvieron dirigidas a obtener un pronunciamiento que brindara precisión o claridad en punto a la aplicación de la disposición que reglaba el factor de calidad.

Al efecto, debe indicarse que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación¹⁰², la circunstancia anotada resulta insoslayable en la medida en que denota el despliegue de una conducta desprovista de la diligencia que debe predicarse de la etapa de formación del contrato estatal. En efecto, la materialización del deber de buena en la etapa previa a la suscripción del contrato estatal supone, entre otros aspectos, que quien se proyecta como futuro colaborador del Estado en la consecución de sus fines advierta las imprecisiones o inconsistencias que puedan desprenderse del texto del pliego de condiciones dentro de las oportunidades dispuestas para el efecto, lo que en este caso obvió el Consorcio Meca Oce al guardar silencio dentro de las oportunidades para presentar observaciones en relación con el proyecto de pliego de condiciones y con el pliego definitivo.

De ahí que, en cualquier caso, las pretensiones de la demanda debían ser negadas,

¹⁰² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 10 de octubre de 2022, exp. 67733. Ver también Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 4 de julio de 2023, exp. 69280.



pues, tal y como lo ha considerado esta Corporación, resulta abiertamente inadmisibles que “[...] quien avizora la ocurrencia de una irregularidad en las etapas de la licitación guarde silencio en la oportunidad procedente y solo venga a alegarla cuando de allí surjan y se concreten consecuencias nocivas en desfavor suyo [...]”¹⁰³. Al respecto, debe agregarse que si bien la parte accionante consideraba que la norma del pliego de condiciones era clara al establecer que el cronograma de obra debía ceñirse a la etapa constructiva e, inclusive, planteó que la entidad había adoptado un criterio en dicho sentido en anteriores procedimientos administrativos, no podía desconocer que la primera parte de la norma expresamente indicaba que el cronograma debía contemplar el plazo estipulado, que ciertamente era de 6 meses e incluía la etapa pre constructiva, por lo que en desarrollo de la buena fe que se predica de la etapa precontractual debía adelantar las actividades necesarias para efectos de lograr la precisión del alcance de la norma, lo cual omitió.

4.2.3. Los procedimientos de selección adelantados por la UAE SETP con anterioridad al proceso de licitación pública No. LP 2013-007.

La parte accionante alegó el desconocimiento de un criterio preexistente por parte de la UAE SETP, en la medida en que, en anteriores procedimientos de selección, había acogido el discernimiento según el cual el cronograma de obra debía referirse a la etapa pre constructiva y no a la etapa constructiva. Para brindar sustento jurídico a este reproche de ilegalidad, sostuvo que en los procesos de selección abreviada No. 2013-006 y de licitación pública No. LP 2013-004 la demandada había definido que el cronograma de obra debía referirse a la etapa constructiva, a pesar de lo cual en el procedimiento de selección objeto de estudio la entidad demandada habría cambiado su postura con el propósito de afectarla, por haber presentado el mejor ofrecimiento.

De cara a los anteriores argumentos, la Sala advierte que al proceso fueron allegados los expedientes administrativos de los procedimientos de selección abreviada No. 2013-006 y de licitación pública No. LP 2013-004, los cuales fueron adelantados por la UAE SETP para contratar obras de intervención vial en el municipio de Pasto. Tal y como se advierte a partir del acápite de hechos probados de esta providencia judicial, las pruebas documentales oportunamente allegadas al proceso acreditan que existió identidad de normas en los procedimientos de selección adelantados por la UAE SETP, en la medida en que en los pliegos de condiciones que los reglamentaron —incluido el pliego de condiciones del procedimiento de licitación pública No. LP 2013-007—:

- (i) Se estableció un plazo de ejecución contractual discriminado en una etapa pre constructiva y una etapa constructiva; y
- (ii) Se incluyó el factor de calidad como variable de comparación de los ofrecimientos. En este particular vale la pena anotar que en todos los procedimientos de selección adelantados por la entidad demandada el factor de calidad fue estructurado con base en los mismos criterios.

Con todo, pese a la identidad de normas, no está acreditado que la UAE SETP

¹⁰³ Ver también Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 4 de julio de 2023, exp. 69280.



hubiere acogido con anterioridad un criterio que definiera la forma en que debía asignarse el puntaje por concepto del referido factor de selección. Por el contrario, está probado que en los procedimientos de selección tramitados por la entidad accionada se asignó el puntaje por concepto del factor de calidad sin criterio alguno, motivo por el cual la parte accionante no podía valerse de un supuesto criterio, entendimiento o parámetro preexistente para fundar su pretensión anulatoria.

En lo que respecta al proceso de selección abreviada No. 2013-006, la Sala advierte que los participantes en el procedimiento administrativo presentaron cronogramas de trabajo con un contenido divergente. En efecto:

- (i) Los oferentes Consorcio Infraestructura Vial Pasto, Consorcio CR Pasto, Consorcio Intervención Vial, Consorcio RM, Unión Temporal ZPT, Consorcio Bravo – Valencia, Consorcio RS 2013, Hernán Fajardo Bolaños, Unión Temporal A&E y Consorcio Construir 2013, presentaron una programación de obra que tuvo en cuenta tanto la etapa pre constructiva de la obra de intervención vial, como su etapa constructiva.
- (ii) Los proponentes Consorcio San Ignacio, Consorcio SFR Ingeniería 006, Consorcio Mega Obras Sur, Consorcio Cumbre, Consorcio Construpavimentos, Germán Mora Insuasti, Consorcio Ingetec y Unión Temporal Conobrasav, presentaron una programación de obra que solo tuvo en cuenta el plazo de la etapa constructiva.

No obstante, al evaluar el factor de calidad, la entidad demandada reconoció los 200 puntos tanto a oferentes que presentaron una programación de obra que tuvo en cuenta el plazo de 10 meses establecido en el pliego de condiciones, como a los proponentes que presentaron una programación de obra que solo tuvo en cuenta el plazo de 9 meses correspondiente a la etapa constructiva. En este particular vale la pena agregar que las pruebas que obran en el expediente no demuestran el criterio que tuvo en cuenta la entidad para efectos de la asignación del puntaje por este concepto, así como tampoco si se hubieren abordado discusiones en punto a la forma en que en dicho proceso se asignó el puntaje por concepto de este factor.

De otra parte, en cuanto al procedimiento de selección licitación pública No. LP 2013-004, la Sala observa que los participantes acompañaron sus propuestas con un cronograma de obra que tuvo en cuenta tanto la etapa pre constructiva de la obra de intervención vial, como su etapa constructiva —incluido la sociedad adjudicataria CASS Constructores & Cia SCA—. Sin embargo, tal y como ocurrió en el proceso de selección abreviada 2013-006, la UAE SETP no detalló la forma en que se asignó el puntaje por concepto del factor de calidad, ni mucho menos que se hubieren abordado discusiones en punto al reconocimiento del puntaje establecido por concepto del referido factor.

En ese contexto, esta colegiatura resalta que la carga de demostrar la existencia de un criterio previo recaía en la parte accionante, quien no acreditó que la entidad demandada hubiese definido con anterioridad la forma de evaluar el factor de calidad. La sola referencia a actuaciones administrativas anteriores, en las que además no se evidencia una línea decisoria clara ni reiterada, no constituye prueba suficiente de la existencia de un criterio que obligara a la entidad demandada a mantener un mismo entendimiento. Admitir lo contrario supondría convertir en regla



general prácticas aisladas o actuaciones carentes de motivación, lo que resultaría incompatible con los principios de transparencia, selección objetiva y planeación que gobiernan la contratación estatal.

Vistas así las cosas, la Sala concluye que no está demostrado el presupuesto con base en el cual la parte actora edificó el cargo de nulidad, esto es, la existencia de un criterio previamente acogido que hubiere sido modificado para afectarla. De este modo, se concluye que no prospera el cargo de nulidad formulado con sustento en el desconocimiento del principio de confianza legítima, en tanto la accionante no cumplió con la carga probatoria de demostrar los supuestos de hecho y de derecho a partir de los cuales sustentó su reproche de ilegalidad.

5. Costas

El artículo 361 del CGP prevé que *“las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho”*. A su turno, los artículos 365¹⁰⁴ y 366¹⁰⁵ *ejusdem*, aplicables a los procesos contenciosos administrativos por remisión del artículo 188 del CPACA¹⁰⁶, establecen que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de alzada, siempre que se demuestre en el expediente su causación; y su liquidación se realizará, de manera concentrada, por la secretaría del *a quo*, correspondiéndole a este juzgador la fijación de las agencias en derecho de segunda instancia, de acuerdo con las tarifas fijadas por el Consejo Superior de la Judicatura, y atendiendo a la naturaleza, calidad y cuantía del proceso, así como también la actuación desplegada por la parte vencedora.

Bajo este entendido, la Sala condenará en costas de segunda instancia a la parte demandante, dado que se resolvió su recurso de manera desfavorable. Para tal efecto, el Tribunal de origen efectuará la liquidación y tasación de costas. La Sala no fijará agencias en derecho en esta instancia, dado que la UAE SETP no intervino en el trámite de la segunda instancia.

¹⁰⁴ “Artículo 365. 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, suplica, 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 [...]”.

¹⁰⁵ “Artículo 366. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: [...] 3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado. [...] 6. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, 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, sin que pueda excederse el máximo de dichas tarifas”.

¹⁰⁶ “Artículo 188. 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 CPC”.



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: CONFIRMAR la sentencia del 14 de agosto de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia judicial.

SEGUNDO: CONDENAR en costas al Consorcio Meca Oce y sus integrantes Luis Ricardo Ortigoza González, Jimmi Enríquez Arellano, Edgar Armando Narváez Medina y RDAH Ingeniería y Construcción Ltda., las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el *a quo*, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y tomando en consideración lo dispuesto por el artículo 365.8 del C.G.P. En la liquidación no se incluirá el pago de agencias en derecho de la segunda instancia, dado que no fueron acreditadas.

TERCERO: En firme esta providencia, **ENVIAR** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Presidente de la Sala

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Magistrada

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado

GE2