

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN C**

Bogotá D.C., diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Magistrado Ponente: FERNANDO IREGUI CAMELO

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO DE NATURALEZA
CONTRACTUAL**

Radicado:	110013331033201200020 - 01
Actor:	FAGAR SERVICIOS 97 S.L. Y TRIVENTI INGENIERÍA S.A.S.
Demandado:	BOGOTÁ D.C. – FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN
Tema:	NULIDAD DEL ACTO QUE DECLARA DESIERTA LA LICITACIÓN – NO HAY RECONOCIMIENTO DE PRETENSIONES INDEMNIZATORIAS POR FALTA DE DEMOSTRACIÓN DE MEJOR PROPUESTA
Sentencia No:	SC3 – 21022814
Instancia:	PRIMERA
Sistema:	ESCRITURAL

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Surtido el trámite de ley, sin observar causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir los recursos de apelación interpuestos por las partes en contra la sentencia proferida el 15 de junio de 2016, por el Juzgado Sesenta y Dos (62) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual declaró la nulidad del acto administrativo a través del cual la Alcaldesa Local de Fontibón declaró desierto el proceso de licitación para la celebración del contrato de construcción de la sede administrativa en la localidad de Fontibón, y negó las pretensiones indemnizatorias de las demandantes.

II. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones de la demanda

El 5 de junio de 2012, la parte demandante presentó demanda en contra del Distrito Capital de Bogotá, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con las siguientes pretensiones:

“3.1. Se declare la nulidad de las resoluciones No. 223 de 2011 y 001 de 26 de enero de 2012, como consecuencia de la violación de los principios de selección objetiva, transparencia y economía.

3.2. En consecuencia de lo anterior se ordene restablecer el derecho al CONSORCIO TF, por la privación injusta del derecho a ser el adjudicatario del contrato, en desarrollo del proceso de selección FDLF-LP-048-2011, restablecimiento que deberá hacerse con el pago de los perjuicios materiales ocasionados al CONSORCIO TF., equivalente a la utilidad del 5% sobre el valor de su propuesta, es decir a la cifra de CIENTO OCHENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS PESOS (\$189.956.200), debidamente indexadas y con el pago de los frutos civiles sobre la cifra antes referida.

3.3. Se condene al pago de costas y agencias en derecho a la Demandada”

2.2. Fundamento de las pretensiones:

En síntesis, la demanda se sustenta en que las Sociedades FAGAR SERVICIOS 97 S.L. Y TRIVENTI INGENIERÍA S.A.S. conformaron el CONSORCIO TF y participaron en la licitación pública FDLF-LP-048-2011, para la celebración del contrato de “CONSTRUCCIÓN DE LA SEDE ADMINISTRATIVA EN LA LOCALIDAD DE FONTIBÓN”.

El pliego de condiciones fue objeto de adendas y aclaraciones; el proceso licitatorio continuó. El 2 de diciembre de 2011, el Comité Evaluador presentó informe de evaluación definitiva, indicando que el Director de Obra presentado por el CONSORCIO TF no cumplía con la experiencia específica.

El Comité Evaluador fue cambiado y el 14 de diciembre de 2011, en desarrollo de la audiencia de adjudicación, el nuevo Comité evaluador presentó la evaluación preliminar y señaló que el CONSORCIO TF estaba habilitado jurídica y financieramente, y había subsanado oportunamente los defectos frente al factor técnico. El 22 de diciembre de 2011, el Comité Evaluador publicó en el SECOP la evaluación jurídica, financiera y técnica conforme a la cual el CONSORCIO TF estaba habilitado y era el único proponente con una calificación de 1.000 puntos.

No obstante, mediante Resolución No. 223 de 23 de diciembre de 2011, la Alcaldesa Local de Fontibón, en continuación de la audiencia de adjudicación, declaró desierto el proceso de selección, al considerar que no se superaron las imprecisiones del pliego de condiciones, a pesar de las aclaraciones, modificaciones y ajustes necesarios a las evaluaciones, lo cual había dejado en evidencia la imposibilidad de seleccionar la mejor propuesta.

2.3. Cargos en contra del acto administrativo demandado

Los cargos en contra del acto administrativo que declaró desierto el proceso de selección del contratista se contraen a lo siguiente:

- i. Falsa motivación, porque en el acto administrativo no fue explicada la causal por la cual era imposible seleccionar la oferta más favorable, solo estuvo fundamentado en que las reglas de calificación eran confusas o ambiguas.

- ii. Violación del principio de selección objetiva, porque el Comité Evaluador estableció que la propuesta de las Sociedades demandantes era la más favorable, con lo que se deduce que existían reglas claras para la evaluación de las ofertas.
- iii. Violación del principio de economía, con fundamento en el cual (i) la Administración debía prever los mecanismos que impidieran cometer errores en el pliego de condiciones y (ii) la declaratoria desierta de la licitación era excepcional y únicamente procedente ante la imposibilidad de selección objetiva del contratista.
- iv. Violación a la regla de intangibilidad del pliego de condiciones, en cuanto que no era posible efectuar modificaciones a este, tendientes a declarar desierto el proceso de licitación.
- v. Violación de la regla de claridad de los pliegos de condiciones.

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Como tesis de defensa, el apoderado del Distrito Capital de Bogotá adujo que el proceso licitatorio fue declarado desierto por la imposibilidad de realizar una selección objetiva.

Señaló que, aunque la propuesta presentada por las Sociedades demandantes tenía la apariencia de tener las mejores condiciones, en realidad era *“...mentirosa, fraudulenta, engañosa o proveniente de un proponente que pretende sacar provecho o ventaja, frente a la entidad contratante y/o ante sus competidores, de la manipulación de información errónea, inexacta o falaz”*.

Agregó que la decisión final estuvo motivada por las observaciones formuladas por los restantes proponentes y por la veeduría ciudadana, y fue sustentada por la Alcaldía.

Consideró que, ante las circunstancias presentadas, la Alcaldía estaba autorizada para declarar desierta la licitación, pese a que no se hubiera previsto en el pliego de condiciones y que el momento de la adjudicación resultaba propicio para hacerlo, según lo dispuesto en la Ley 80 de 1993.

Propuso las excepciones de (i) ineptitud sustantiva de la demanda por inadecuada selección de la acción y (ii) caducidad de la acción, porque la demanda debía interponerse dentro de los 30 días siguientes a la comunicación, notificación o publicación del acto administrativo demandado.

IV. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante Sentencia de 15 de junio de 2016, la Juez de primera instancia resolvió lo siguiente:

“SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones formuladas por el Distrito Capital de Bogotá, según las razones expuestas en la presente providencia.

TERCERO: DECLARAR LA NULIDAD de la RESOLUCIÓN No. 223 del 23 de diciembre de 2011, por medio de la cual se declaró desierta la licitación pública FDL-LP-048-2011, y de la Resolución No. 001 del 26 de enero de 2012 por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la anterior, proferidas por el Distrito Capital de Bogotá, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones del actor, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

QUINTO: No hay lugar a condena en costas”

La Juez de primera instancia señaló que según lo expuesto el acto demandado, la decisión de declarar desierta la licitación, estuvo motivada por la indebida interpretación del Comité Asesor frente a la valoración de las certificaciones de experiencia exigida que no señalaban de manera exacta las fechas de inicio y finalización, al tomar como inicio el último día del mes y como terminación el primer día del mes, con lo que desconoció el principio de selección objetiva, al habilitar a proponentes que no reunían la totalidad de los requisitos establecidos en los pliegos de condiciones, específicamente en aspectos técnicos.

La Juez Sostuvo que el acto administrativo demandado estaba afectado de nulidad por falsa motivación, al ser contrario a la realidad, porque de las pruebas se advertía que el criterio de interpretación que el Distrito Capital estimó desacertado no se aplicó sobre un factor habilitante, sino sobre uno de evaluación o ponderación.

Textualmente, la Juez señaló:

“En razón de lo expuesto, es claro para el Despacho que la motivación de la declaratoria desierta es indebida, pues ninguno de los proponentes fue habilitado por cuenta de la interpretación acusada por el contratante, a contrario sensu, los oferentes que se presentaron al proceso licitatorio continuaron en la siguiente etapa (evaluación y ponderación), por cuanto, se halló cumplido cada uno de los factores habilitantes, es decir, factor jurídico, capacidad financiera, experiencia del proponente (general y específica) y verificación del k residual.”

Finalmente, la Juez consideró que no procedía reconocimiento indemnizatorio a las demandantes, al no estar demostrado que el CONSORCIO TF presentó la mejor propuesta, particularmente, porque las certificaciones presentadas para acreditar la experiencia mínima requerida para obtener el mayor puntaje del factor técnico, no daban cuenta de que los servicios se habían prestado en el cargo de director de obra, presupuesto necesario para tenerlos como experiencia específica, de acuerdo con las aclaraciones realizadas al pliego de condiciones en el proceso licitatorio.

V. DEL RECURSO DE APELACIÓN¹

5.1. Distrito Capital de Bogotá

Tras citar fragmentos de la Resolución No. 223 del 23 de diciembre de 2011, el apoderado del Distrito Capital argumentó que estaba debidamente fundamentada, por lo que la decisión de declarar su nulidad no se ajustaba a derecho.

¹ Fls. 277 a 280, c. 1 ppal.

Adujo que el acto administrativo se sujetó al principio de selección objetiva, porque adjudicar la licitación prescindiendo de la regla técnica y económica del puntaje mínimo representaba desconocer el pliego de condiciones. Alrededor de este punto, señaló:

“En efecto es improcedente seguir la interpretación del juzgado a quo, por cuanto el pliego es una ley para las partes, además de que en la sentencia de primera instancia la inaplicación de la regla se soportó en la interpretación errónea por la cual presuntamente esta sin fundamento el acto administrativo. Por el contrario para el distrito capital se encuentra efectivamente la motivación de acto acusado debidamente fundamentado como se observa en precedencia, precisamente sobre la base del principio de selección objetiva por cuanto en el evento de adjudicar la licitación omitiendo la regla técnica y económica del puntaje mínimo, tendría lugar el apartamiento del pliego de condiciones en relación con un requisito de selección del contratista, amén de que por esa vía la entidad contratante terminaría lesionado (sic) el principio de igualdad de acceso a los proponentes, en relación con terceros que no se habrían presentado a la licitación en consideración a las condiciones que imponía cumplir la referida regla de puntaje mínimo, la cual siguiendo la interpretación del juzgado a quo habría resultado sorpresivamente eliminada en el escenario de la evaluación, pasando por alto los principios de los artículos 24, 25, 28 y 29 de la Ley 80 de 1993 (transparencia, economía, interpretación de las reglas contractuales bajo los mandatos de la buena fe y la equidad, y selección objetiva)”

Finalmente, solicitó confirmar la decisión de negar las restantes pretensiones de la demanda, dada la legalidad del acto administrativo demandado.

5.2. Parte demandante

La inconformidad de la parte demandante está restringida a la decisión de negar la indemnización a causa de no haberse adjudicado el contrato al CONSORCIO TF. Sostuvo que está demostrado que fue el mejor oferente, por las razones que a continuación se resumen:

1. Las certificaciones de experiencia del Ingeniero Jairo Uriel Ramírez, aportadas con la propuesta, demuestran el cumplimiento de la experiencia exigida en el pliego de condiciones para el director de obra.
2. En relación con el concepto de experiencia específica, no hay lugar a interpretar que exigía la acreditación de experiencia como director de obra, puesto que, en el pliego de condiciones, sus adiciones y aclaraciones no se le dio este alcance. Además, la interpretación y aclaración respecto de la experiencia fue posterior a la presentación de la propuesta y el cierre del proceso de licitación.
3. Debió tenerse en cuenta que el Comité Evaluador había calificado la propuesta del CONSORCIO TF con el máximo puntaje; así como la conducta de la parte demandada, en cuanto imposibilitó que el proceso contara con las declaraciones de los miembros de este Comité.

VI. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

Por reparto, el proceso correspondió a la Magistrada Bertha Lucy Ceballos Posada, que mediante auto de 27 de octubre de 2016 lo remitió para que fuera repartido entre los Despachos pertenecientes a la Subsección C².

Efectuado el nuevo reparto, correspondió al Magistrado Ponente, y esta Sala promovió conflicto negativo de competencia a través del auto de 15 de febrero de 2017³.

Por decisión de Sala Plena de 15 de mayo de 2017, el proceso fue devuelto a la Sección Tercera y reintegrado al Despacho del Magistrado Ponente⁴.

El 12 de octubre de 2017⁵, el Despacho admitió el recurso de apelación interpuesto y el 12 de julio de 2019 corrió traslado para alegar de conclusión⁶.

VII. CONSIDERACIONES

7.1. PRESUPUESTOS PROCESALES

7.1.1. Jurisdicción y competencia

Como en el presente asunto la parte demandante es el Distrito Capital de Bogotá corresponde el conocimiento del asunto a esta jurisdicción, siendo esta Sala del Tribunal Administrativo de Cundinamarca competente, toda vez que el numeral 1° del artículo 133 del Código Contencioso Administrativo le asigna el conocimiento en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Jueces Administrativos.

7.1.2. Caducidad

La parte demandante pretende la nulidad del acto administrativo que declaró desierto el proceso de licitación No. FDLF-LP-048-2011, por considerar que es un proponente afectado con dicha decisión y, en consecuencia, exige el restablecimiento de su derecho. Por lo anterior, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, y de acuerdo con el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo “[I]os actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, serán demandables mediante las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, dentro de los treinta (30) días siguientes a su comunicación, notificación o publicación.”

Mediante la Resolución No. 223 de 23 de diciembre de 2011, la Alcaldesa de Fontibón declaró desierto el proceso de licitación No. FDLF-LP-048-2011 (folios 525 a 528, cuaderno 2).

A través de la Resolución No. 1 de 26 de enero de 2012, la Alcaldesa de Fontibón confirmó la resolución que declaró desierto el proceso de licitación (folios 540 a 543,

² Folio 229 y 230, cuaderno 3

³ Folio 234

⁴ Folio 6, cuaderno 4.

⁵ Folio 249 y 250, cuaderno 3

⁶ Folio 271, cuaderno 3

cuaderno 2). Obra constancia de notificación personal al recurrente de 27 de enero de 2012 (folio 544, cuaderno 2).

Inicialmente, el término para interponer oportunamente la demanda vencía el 9 de marzo de 2012, pero en esa misma fecha, la parte demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial (folio 595, cuaderno 2), cuya diligencia tuvo lugar dentro de los tres meses siguientes, el 5 de junio de 2012, fecha en la que también fue radicada la demanda, por lo que la conclusión es que su presentación se hizo dentro del plazo legal.

7.1.3. Legitimación en la causa

Las Sociedades FAGAR SERVICIOS 97 S.L. Y TRIVENTI INGENIERÍA S.A.S. está legitimadas en la causa por activa, debido a que participaron en la Licitación No. FDLF-LP-048-2011, como integrantes del Consorcio TF, y reclaman que el acto que declaró desierto el proceso les impidió ser favorecidas con la escogencia para la celebración del contrato, debido a que presentaron la mejor oferta.

El acto administrativo de declaratoria de desierto de la Licitación No. FDLF-LP-048-2011 fue proferido por la Alcaldesa de Fontibón, localidad del Distrito Capital de Bogotá, que concurre como demandado en el proceso y a cargo de quien estaba el proceso licitatorio en calidad de entidad pre - contratante, por lo que es evidente su legitimación en la causa por pasiva.

7.2. PROBLEMA JURÍDICO

Conforme los específicos argumentos expuestos en el recurso de apelación, la Sala debe establecer:

7.2.1. Si las Resoluciones Nos. 223 de 23 de diciembre de 2011 y 1 de 26 de enero de 2012, por medio de las cuales la Alcaldesa Local de Fontibón declaró desierto la licitación pública No. No. FDLF-LP-048-2011, son nulas por falsa motivación, porque su fundamento es equivocado en torno a la valoración del requisito de habilitación de experiencia del proponente, teniendo en cuenta que el criterio para interpretar las certificaciones de experiencia que no contaran con día exacto en las fechas de inicio y finalización fue aplicado a la valoración del requisito ponderable del equipo mínimo; o, por el contrario, debe mantenerse su presunción de legalidad, porque están debidamente sustentadas, según lo revelan las distintas actuaciones del proceso licitatorio.

7.2.2. En caso de que se mantenga la decisión de declarar la nulidad de los actos administrativos que declararon desierto la licitación pública, la Sala decidirá si el Distrito Capital de Bogotá debe pagar a las demandantes la utilidad esperada en la ejecución del contrato, debido a que presentaron la mejor propuesta, según la evaluación final del Comité Evaluador y Asesor, y a que las certificaciones aportadas por el Consorcio TF acreditaban el cumplimiento del requisito de experiencia mínima del Director de Obra, sin que se puedan excluir de valoración aquellas que dan cuenta de la prestación de las labores en un cargo distinto, porque en el pliego de condiciones y sus aclaraciones no se estableció que a esto respondía la exigencia de experiencia específica.

7.3. TESIS DE LA SALA

7.3.1. Procede confirmar la decisión de primera instancia, porque además de las razones expuestas en la sentencia apelada, los actos administrativos que declararon desierta la licitación no cuentan con el requisito de motivación adecuada y suficiente que configure la causal de declarar desierta la licitación por imposibilidad de realizar la selección objetiva.

En efecto, como lo señaló la Juez de primera instancia, el criterio interpretativo alrededor de cómo contabilizar la experiencia de las certificaciones que no contaban con un día exacto, se aplicó al requisito ponderable del equipo mínimo y no al requisito habilitante de experiencia general y específica del proponente, de modo que, en ese aspecto, los motivos expuestos por la Alcaldesa de Fontibón no corresponden a la realidad.

Pero, además, el acto administrativo no está fundado en una causal prevista en el pliego de condiciones, porque de haber existido una indebida valoración de las certificaciones de experiencia de los integrantes del equipo mínimo, esto no impedía realizar la escogencia objetiva de un proponente, solo bastaba realizar la evaluación en los términos que correspondiera, sin que la falta de tiempo para efectuarla pudiera presentarse como razón válida para declarar desierta la licitación, porque esto sería atribuible a la falta de planeación y debido seguimiento al proceso licitatorio.

Las razones por las cuales se declaró desierta la licitación debían ser expresas, detalladas, claras, suficientes y estar previstas en el pliego de condiciones, y de la lectura del acto administrativo no se advierten cumplidas estas exigencias.

7.3.2. No hay lugar a revocar la decisión de negar las pretensiones indemnizatorias, porque no está probado que la propuesta del Consorcio TF fue la mejor.

Aunque la evaluación realizada por el Comité Evaluador puede traerse como un referente, no vincula obligatoriamente ni a la Administración ni al Juez del contrato; a su vez, debe interpretarse de manera efectiva, útil o conservatoria la exigencia en el pliego de condiciones de experiencia específica del Director de Obra, entendiéndose que se refiere a la prestada en dicho cargo o en otro con idénticas funciones, lo cual no fue demostrado por el Consorcio TF.

Más aún, la Sala advierte que, al hacer parte del factor técnico de escogencia, susceptible de asignación de puntaje, no era posible subsanar los documentos que acreditaban el perfil del director de obra, y en el caso del Consorcio demandante, está probado que subsanó la propuesta, presentando el diploma de especialización de quien se postuló para este cargo.

7.4. FUNDAMENTO JURÍDICO

7.4.1. Régimen normativo aplicable al proceso de selección.

De conformidad con lo previsto en numeral 1.4. del capítulo primero del pliego de condiciones, el proceso de licitación No. FDLF-LP-048-2011 se regía especialmente por lo preceptuado en las siguientes normas:

- “1. Constitución Política
2. Ley 80 de 1993. Ley 1150 de 2007, Decreto 2774 de 2008 y demás decretos reglamentarios y complementarios (...)”.

7.4.2. Justificación de la decisión de declarar desierto un proceso de licitación.

Las reglas establecidas en el pliego de condiciones “...constituyen un todo lógico y sistemático conformado por reglas objetivas definidas a partir del objeto del proyecto consolidado por la administración y de las necesidades reales de la comunidad”⁷.

Antes de la adjudicación del contrato, el pliego de condiciones es un acto administrativo de carácter general y sus reglas son de obligatorio cumplimiento para la administración y para los oferentes que acudan al proceso, de conformidad con lo contemplado en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993.

La decisión de declarar desierto una licitación pública no escapa del carácter vinculante del pliego de condiciones, de manera que, a la suficiencia de su motivación, se suma el hecho de que la causal en la que se apoya dicha declaratoria debe estar prevista en el pliego de condiciones y que los motivos o causales deben ser constitutivos de impedimentos para la escogencia objetiva.

Lo anterior, es una manifestación del principio de economía, que en términos expresos del numeral 18, del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 implica que:

*“La declaratoria de desierto de la licitación únicamente procederá por motivos o causas que impidan la escogencia objetiva y se declarará en acto administrativo en el que se señalarán en forma **expresa y detallada** las razones que han conducido a esa decisión”.*

Con rasgos del principio de transparencia, toda vez que el numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 señala que en los pliegos de condiciones 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 desierto de la licitación.

Alrededor del tema, el Consejo de Estado ha señalado que:

*“(...) i) el acto administrativo que contenga la declaración de desierto de una licitación debe estar motivado, en todos los casos, de una manera **precisa y detallada**, y ii) que la motivación del acto debe fundarse únicamente en motivos o causas que impidan la escogencia objetiva. La Sección ha señalado que siempre que la administración declare desierto un proceso de selección por la imposibilidad de escoger objetivamente, deberá observar los principios de la función administrativa (artículo 209 Superior), los principios de la Ley 80 de 1993, además del cumplimiento de las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y específicamente los del derecho administrativo. En la misma línea, esta Corporación ha precisado que **la causal en la que se apoya la declaratoria de desierto debe estar prevista en el pliego de condiciones**, en el entendido de que se impone cuando ningún proponente cumple con los criterios de favorabilidad señalados en él. Esos criterios deben obedecer a los necesarios para comparar las propuestas, siempre y cuando sean posibles de cumplir, no induzcan a error a los proponentes y no incorporen reglas que dependan de la exclusiva voluntad de la entidad contratante. (...)”[I]a regla de*

⁷ Consejo de Estado. Auto del 25 de junio de 2014. Exp: 49.299.

*la adjudicación compulsoria obliga a la administración pública siempre a escoger el contratista que haya presentado la propuesta más favorable*⁸.

A vez, el Consejo de Estado ha destacado que la administración no está facultada para declarar desierto un proceso de selección porque el proponente haya incumplido requisitos formales, nimios o inútiles, pues este tipo de falencias u omisiones en la presentación de ofertas solo pueden dar lugar a su descalificación y rechazo, cuando impidan la selección objetiva del contratista⁹.

De ahí que cuando lo pretendido es la anulación del acto administrativo que declara desierto un proceso de selección, es necesario demostrar su ilegalidad, y si al tiempo se exige indemnización, es menester probar el mérito de la propuesta de la demandante para ser la adjudicataria.

7.4.3. Principio de subsanabilidad.

En el parágrafo 1º del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 está previsto que:

*“La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, **no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos**. En consecuencia, **todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje** podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación (...)”*

Lo dispuesto en la norma citada impide que las entidades públicas rechacen las propuestas por cualquier tipo de incorrección, cuando los documentos faltantes no son requeridos para la comparación de las ofertas. De manera que la posibilidad de aclarar y corregir las ofertas es un derecho de los proponentes y un correlativo deber de las entidades, cuyo incumplimiento violaría el derecho de los oferentes a subsanar la oferta y, en consecuencia, trasgrediría el ordenamiento jurídico¹⁰.

Sin embargo, debe distinguirse entre la prueba del cumplimiento del requisito y la modificación de la oferta tendiente a cumplirlo. Así, el Consejo de Estado ha señalado que puede sanearse la prueba de las condiciones habilitantes, pero no el requisito como tal, porque resultaría materialmente imposible subsanar algo que no existe¹¹.

El numeral 8 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 es preciso al establecer que: *“los informes de evaluación de las propuestas permanecerán en la secretaría de la entidad por un término de cinco (5) días hábiles para que los oferentes presenten las observaciones que estimen pertinentes. En ejercicio de esta facultad, los oferentes **no podrán completar, adicionar, modificar o mejorar sus propuestas**”*.

De manera que el proponente debe **cumplir con los requisitos habilitantes al momento de presentación de la propuesta** y el objeto de la subsanación está **limitado a la demostración de su cumplimiento para ese tiempo**, estándole vedado acreditar circunstancias posteriores, completar, adicionar, modificar o mejorar su propuesta.

⁸ Consejo de Estado, Sentencia de 31 de agosto de 2017, Rad. 25.740, C.P. Ramiro Pazos.

⁹ Consejo de Estado, Sentencia de 14 de octubre de 2011, C. P. Ruth Stella Correa Palacio

¹⁰ Consejo de Estado. Sentencia del 26 de febrero de 2014. Exp: 25.804.

¹¹ Consejo de Estado, Sentencia de 12 de noviembre de 2014, Exp: 29.855

En otros términos, la subsanabilidad es el derecho de los proponentes a demostrar la existencia de **los requisitos habilitantes** cumplidos al momento de presentación de la oferta, respecto de los cuales no hay prueba o la aportada resulta confusa, imprecisa o inconclusa.

Ahora, en general, la interpretación del pliego de condiciones implica reparar en la relevancia de las exigencias que contiene, para así establecer si son subsanables, como una aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal. Al respecto, el Consejo de Estado sostuvo:

“Con el advenimiento de la Constitución de 1991 se irradió a lo largo y ancho del sistema jurídico, incluido el administrativo, un nuevo valor para las actuaciones judiciales y administrativas. En particular, el art. 228 estableció que en las actuaciones judiciales prevalecerá el derecho sustancial sobre el procedimental¹², y el art. 209 incorporó principios más versátiles y eficientes para el ejercicio de la función administrativa¹³. Esto, y otros cambios propios de la gerencia de lo público –es decir, de sus entidades-, transformaron la perspectiva y la mirada del derecho, en cuanto a la aproximación a los problemas jurídicos y a su solución, y también en el abordaje de las tensiones entre los derechos y las actuaciones del Estado.

Concretamente, en 1993, con la expedición de la Ley 80, en materia contractual, se incorporó esta filosofía a la normativa de los negocios jurídicos del Estado. De manera declarada, en franca oposición a la cultura jurídica formalista que antes aplicaba la administración pública a los procesos de selección de contratistas, que sacrificaron las ofertas so pretexto de hacer prevalecer una legalidad insulsa -no la legalidad sustancial y protectora de los derechos y las garantías-, la nueva normativa incorporó un valor diferente, incluso bajo la forma de principio del derecho contractual, que debía invertir o revertir la lógica que regía los procesos de contratación. En virtud de ese nuevo pensamiento rector de los procedimientos administrativos, en adelante las ofertas no podrían desestimarse por irregularidades, insuficiencias o incumplimientos frívolos y triviales, en relación con las exigencias que hiciera el ordenamiento jurídico y sobre todo el pliego de condiciones para cada proceso de contratación”.

En esta línea, a las entidades les está vedado rechazar *in limine* las propuestas, sin permitir a los oferentes enmendar los requisitos y documentos “subsanables”, porque tal conducta es violatoria del debido proceso administrativo consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha señalado:

¹² “Art. 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.”

¹³ “Art. 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

“Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

“De conformidad con esta norma, para evitar el rechazo in limine de las ofertas, las entidades estatales tienen la carga de buscar claridad a los aspectos dudosos que surjan durante la evaluación de las ofertas. Por tanto, si no comprende algo, si existe contradicción, si un requisito fue omitido, etc., la entidad solicitará ‘a los proponentes las aclaraciones y explicaciones que se estimen indispensables’, comportamiento que realiza el principio de economía vertido en el art. 25.15, de manera que la entidad no puede rechazar de plano la propuesta sin solicitar previamente que se aclare.

*“De esta manera, cabe advertirle a la administración que la posibilidad de aclarar y corregir la oferta no es un derecho que tiene la entidad, sino un derecho que tiene el contratista; así que para aquéllas se trata de un deber, de una obligación, para que los oferentes logren participar con efectividad en los procesos de selección, para bien del interés general. **Por tanto, si las entidades no conceden a los proponentes la oportunidad de corregir la oferta incompleta o que no se comprende –sólo en aquellos aspectos susceptibles de corregirse- violan el derecho del oferente a hacerlo, e incumplirán la obligación que les asigna la ley.***

“En conclusión, que las ofertas se pueden corregir y aclarar lo confirma el art. 30.7 de la Ley 80. Si no se pudiera, ¿para qué ‘solicitar a los proponentes las aclaraciones y explicaciones que se estimen indispensables’, si lo que respondieran no se pudiera tener en cuenta?”¹⁴

Ahora bien, en general es aceptado que ese principio de subsanabilidad opera frente a los requisitos habilitantes, porque son condiciones que miden la aptitud del proponente para ejecutar un proceso de contratación, no susceptibles de asignación de puntaje, entendimiento que además arroja el parágrafo 1º del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007.

Sin embargo, en la doctrina se ha prohijado la tesis de que la norma precitada debe interpretarse más allá de su sentido literal, esto es, teleológicamente y bajo la óptica del principio de primacía de lo sustancial sobre lo formal. Al respecto, el tratadista Dávila Vinueza señala:

“– No es subsanable la ausencia de un documento que sea necesario para obtener puntos dados los factores de selección previstos en el pliego de condiciones. No considero que tenga la misma consecuencia algún defecto formal o accesorio que pueda predicarse de esos documentos. El anterior aserto lo sustentamos en lo siguiente: (i) por regla general las ritualidades predicables de los documentos no podrían exigirse salvo norma especial que la reclame; (ii) en estos eventos excepcionales, un defecto tal si no tiene la virtualidad de impedir la comparación de las ofertas, esto es, la asignación de puntos no debería dar lugar al rechazo. Recuérdese que los pliegos de condiciones incluyen como categoría de requisitos, los relativos a los factores de selección y los que tienen que ver con la idoneidad del oferente. En relación con los dos grupos de requisitos, esto es, los referidos a los factores de selección y los concernientes a los requisitos mínimos habilitantes se pueden presentar dos tipos de fallas. Consistentes la una en que no se cumpla con la exigencia propiamente dicha. La otra falla se presentaría porque se cumple de manera imperfecta con esos requisitos.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”. Sentencia del 26 de febrero de 2014, exp. 25.804.

A pesar de que la norma bajo examen contempla como condición para el rechazo de propuestas, la imposibilidad en su comparación, entendido por tal el impedimento para evaluarlas, lo que daría lugar a pensar que se trataría únicamente de los requisitos sobre factores de selección, una interpretación congruente y lógica conduce a sostener la posibilidad del rechazo por el incumplimiento de requisitos relativos a los factores de selección como de los habilitantes.

Pero en uno u otro caso solamente dará lugar al rechazo de las propuestas cuando el defecto es esencial por implicar la imposibilidad de efectuar la evaluación, para el caso de los factores de selección porque definitivamente no se acreditan alguno o todos ellos. En tratándose de los requisitos mínimos porque el interesado al momento de presentar la oferta no los cumplía. A contrario sensu no engendra el rechazo omisiones formales de requisitos.

(...)

Las siguientes causales de rechazo han sido extraídas de pliegos de condiciones elaborados por diferentes entidades públicas, las cuales -a nuestro juicio- no deberían constituirse como tales, por las razones que se consignan:

(...)

4. Cuando el proponente no diligencie todos y cada uno de los formularios de la propuesta (muchos de esos formatos son meramente informativos e ilustrativos acerca del proponente y de su propuesta y no contienen información indispensable para la evaluación de las mismas, por lo que el no diligenciamiento de estos no produce el rechazo de la oferta. Cada entidad debe analizar juiciosamente cuáles de los anexos o formatos que se entregan con el pliego son indispensables para la comparación de las propuestas) ”¹⁵.

En similar sentido, la anterior postura se colige de la siguiente cita:

“Por otra parte, de manera similar, al comentar el hoy modificado artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 y, en ese entonces, el vigente artículo 10 del Decreto 2474 de 2008, Suarez Beltrán manifestó que las reglas en ellos contenidas desarrollan el principio de primacía de lo sustancial sobre lo formal, bajo el cual, en caso de advertir alguna falla en las ofertas, se torna posible hacer el ejercicio comparativo de las mismas siempre que tal falencia no altere el contenido de lo que se compara.

De esta manera y de conformidad con la fuente legal, el doctrinante dividió lo "subsancable" en dos categorías:

- Requisitos habilitantes, referentes a las condiciones de los proponentes, que permiten la comparación de las ofertas y no así su puntuación, los cuales, de acreditarse con posterioridad a la presentación de la oferta, no alteran los factores de calificación, punto en el cual, el fin de la subsanación es de permitir que un oferente pueda pasar a la etapa de calificación.*
- Los documentos que soportan el contenido mismo del ofrecimiento, es decir, aquellos que no otorgan puntaje directamente pero que soportan el contenido de la propuesta; se cita, a modo de ejemplo, un manual que permita estudiar*

¹⁵ DAVILA VINUEZA, Luis Guillermo, Régimen Jurídico de la Contratación Estatal, Tercera Edición, 2016, páginas 334 y 342.

las características de un equipo, cuya ausencia puede subsanarse, lo que significa que la subsanabilidad recae en los soportes de la oferta”¹⁶

No obstante, la Sala acoge el criterio según el cual, en principio la subsanabilidad en los términos del parágrafo 1° del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 se predica de los requisitos habilitantes, en tanto que lo que hace parte del requisito de selección es indispensable para la comparación de las propuestas y susceptible de la asignación de puntaje. Lo anterior, sin perjuicio de que sea tal el carácter formal e irrelevante de la omisión en la presentación de la oferta que pueda entenderse como saneable por la directa aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal.

7.4.4. Interpretación del pliego de condiciones.

A pesar de que los pliegos de condiciones deben ser claros y precisos, su aplicación al proceso licitatorio no está exenta de problemas interpretativos, vacíos, lagunas, contradicciones; sin embargo, la administración debe acudir a los principios aplicables a la contratación estatal para salvaguardarlo. Alrededor de esto, el Consejo de Estado ha señalado que “...puede emplear la lógica de lo razonable, la ponderación o test de proporcionalidad para solucionar las antinomias, vacíos o contradicciones en el contenido de los pliegos de condiciones”¹⁷.

De este modo, al revisar la aplicación de las reglas de los pliegos de condiciones, debe establecerse si es tal su imprecisión o ambigüedad que impide la selección objetiva del contratista, o con las herramientas interpretativas con las que cuenta la Administración y bajo la óptica de los principios de contratación estatal y las reglas de interpretación de la contratación, es posible establecer su alcance y darles aplicación.

En todo caso, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que la administración no está facultada para declarar desierta una selección contractual con el objeto de salvar o enmendar un error cometido por ella en la planeación del procedimiento de selección del contratista¹⁸.

7.5. DE LAS PRUEBAS APORTADAS Y LOS HECHOS PROBADOS RELEVANTES.

De la revisión de las pruebas regularmente aportadas al proceso, la exposición esquemática de los hechos probados es la siguiente:

Medio de prueba	Hechos probados
Resolución No. 193 de 20 de octubre de 2011 de la Alcaldesa de Fontibón (Folios 11 a 13, cuaderno 2).	Apertura del proceso de selección por licitación pública No. FDLF-LP-048-2011, conforme al cual el término máximo para realizar adendas y

¹⁶ LÓPEZ RODRÍGUEZ, Ana Cristina, Aplicabilidad modulada del régimen jurídico de la subsanabilidad de las ofertas, Revista Digital de Derecho Administrativo, ISSN-e 2145-2946, Nº. 21, 2019, págs. 263-310, Tomado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5707/7536#citations>

¹⁷ Consejo de Estado, Sentencia de 24 de julio de 2013, Radicado 25642, C. P. Enrique Gil Botero.

¹⁸ Consejo de Estado, Sentencia de 31 de agosto de 2017, Rad. No. 25.740, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

	<p>aclaramientos al pliego de condiciones era el 31 de octubre de 2011.</p>
<p>Adenda No. 1 de 25 de octubre de 2011 (folios 129 y 130, cuaderno 2).</p>	<p>Modifica el cronograma de la licitación, la publicación de acta de audiencia de aclaraciones y publicación respuestas a las observaciones al pliego de condiciones y las adendas a este, podían realizarse hasta el 2 de noviembre de 2011, de modo que también se amplió el plazo para la presentación de las propuestas.</p>
<p>Audiencia de aclaraciones al pliego de condiciones de 1° de noviembre de 2011 (folios 131 a 144, cuaderno 2)</p>	<p><u>Observación 5.</u> Se sugiere modificar los perfiles y exigencias de experiencia del personal mínimo. <u>Respuesta:</u> La Alcaldía accede a la modificación.</p> <p><u>Observación 22:</u> Se sugiere modificar los requisitos de la experiencia general y específica. <u>Respuesta:</u> No se aceptan las observaciones relacionadas con estos ítems. (folio 142, cuaderno 2)</p>
<p>Adenda No. 2 al pliego de condiciones de 2 de noviembre de 2011 (folios 145 a 150, cuaderno 2)</p>	<p>Modifica el numeral 5.32. factor técnico, (perfiles y exigencias de experiencia del personal mínimo), pero no lo incluye según lo determinado en la audiencia de aclaraciones.</p>
<p>Aclaración Adenda No. 2 al pliego de condiciones de 3 de noviembre de 2011</p>	<p>Aclara incluyendo la modificación del numeral 5.3.2. en los términos señalados en la audiencia de aclaración del pliego de condiciones.</p>
<p>Acta de cierre de la licitación de 9 de noviembre de 2011 (folios 152 a 155, cuaderno 2)</p>	<p>Incluye las propuestas presentadas, entre las cuales se encuentra la del Consorcio TF.</p>
<p>Evaluación preliminar de las propuestas de 21 de noviembre de 2011 (folios 376 a 412, cuaderno 2)</p>	<p>El Consorcio TF fue calificado como inhabilitado por el factor técnico, también se advirtió que no cumplía con el personal mínimo porque la experiencia del Director de Obra no era suficiente.</p> <p>Según la evaluación, el Consorcio TF no cumplía con la experiencia específica del proponente (folio 385, cuaderno 2).</p> <p>Según la evaluación, el Director de Obra del Consorcio TF no cumplía con la experiencia de Director del Proyecto, porque no contaba con los 10 años de experiencia, ni presentaba diploma de especialización (folio 388, cuaderno 2).</p> <p>En esta evaluación se valoró el cargo acreditado con las certificaciones aportadas para el personal mínimo, frente a todos los proponentes.</p> <p>Así, por ejemplo, respecto del Consorcio Institucional Fontibón, se señaló que no cumplió con el residente de estructuras, porque aportó certificaciones como director de obra (folio 390, cuaderno 2).</p>

	<p>Frente a las certificaciones presentadas para acreditar la experiencia del equipo de trabajo, se evidencia la aplicación del criterio conforme al cual, si las certificaciones no contaban con día de la fecha de inicio y terminación, se tomaba en cuenta como fecha de inicio el último día del mes y de terminación el primer día del mes (folio 394, cuaderno 2)</p>
<p>Adenda No. 3 de 29 de noviembre de 2011 (folios 413 y 414, cuaderno 2)</p>	<p>Modifica el cronograma, particularmente el plazo de la audiencia de adjudicación. Señala que el informe definitivo de la evaluación se presentaría el 2 de diciembre de 2011 y la audiencia de adjudicación tendría lugar el 6 de diciembre de 2011.</p>
<p>Respuesta a observaciones a la evaluación preliminar, sin fecha visible (folio 439 a 459, cuaderno 2)</p>	<p>Explica que la experiencia específica se refiere a que haya sido prestada en el cargo que desempeñaría en el equipo, tal y como quedó establecido en la aclaración a la adenda.</p> <p>Frente al Consorcio TF, señala que se verificó la experiencia general y específica del proponente, advirtiendo que estaba habilitado, por lo que se corregiría en la evaluación final.</p> <p>En cuanto a la observación del Director de Obra, se dijo que no estaba el documento que acreditaba la especialización cursada, pero nada se dice en relación con las certificaciones de experiencia.</p>
<p>Evaluación definitiva de 2 de diciembre de 2011 (folios 415 a 438, cuaderno 2)</p>	<p>Solo se valoraron los factores económicos y de apoyo a la industria nacional, de las propuestas presentadas por Consorcio C&G ACR, Consorcio OMEGA, Consorcio CANAAN, Unión Temporal FAWCETT, por lo que les otorga puntaje final.</p> <p>En el caso del Consorcio TF, registra que cumple la experiencia general y específica como proponente (folios 419 y 422, cuaderno 2).</p> <p>Se mantiene la verificación del cargo acreditado, así, por ejemplo, no se aceptan las certificaciones de la residente de estructuras del Consorcio Institucional Fontibón, porque son como directora de obra (folio 426, cuaderno 3).</p> <p>Frente al residente de obra del Consorcio Edificaciones AJ se le tuvo como no cumple, por no alcanzar el tiempo mínimo de experiencia, con la nota "NO contiene días en las fechas, se toma el último día del mes inicial y el primero del final" (folio 430, cuaderno 2)</p>
<p>Acta de adjudicación de 6 de diciembre de 2011 (folios 460 a 462, cuaderno 2)</p>	<p>Se advierte que el Consorcio TF subsanó, al aportar el diploma de la especialización del Director de Obra.</p>

	<p>Se alude a una grave denuncia por irregularidades en la licitación, pero no señala en concreto de qué trata.</p>
<p>Adenda No. 4. De 7 de diciembre de 2011 (folio 463, cuaderno 2)</p>	<p>Señala que la audiencia de adjudicación continuaría el 14 de diciembre de 2011.</p>
<p>Resolución No. 218 de 2011 de la Alcaldesa de Fontibón, tiene fecha de 14 de noviembre de 2011, pero de su contenido se infiere que corresponde al 14 de diciembre de 2011. (folios 464 y 465, cuaderno 2)</p>	<p>Modifica la Resolución mediante la cual se designaron los miembros del Comité Asesor y Evaluador del proceso de licitación, y dispone realizar una nueva evaluación preliminar con su respectivo traslado de cinco (5) días hábiles y una evaluación definitiva con el nuevo comité evaluador, y no tener en cuenta la evaluación preliminar con de publicación del 21/11/2011 y la evaluación definitiva de 2 de diciembre de 2011.</p> <p>Entre las consideraciones de la decisión, se encuentran las siguientes:</p> <p><i>“Que debido a que se presentaron observaciones jurídicas y observaciones técnicas contundentes y trascendentales para el proceso, se hace necesario realizar una nueva evaluación con un comité técnico diferente para tener una mayor visión y perspectiva.</i></p> <p><i>Que la Alcaldesa Local de Fontibón, doctora BETTY MARÍA AFANADOR GARCÍA suspendió la audiencia de adjudicación que se estaba realizando el 06 de diciembre de 2011 para atender las observaciones realizadas por los proponentes”</i></p>
<p>Nueva evaluación preliminar de 14 diciembre de 2011 (folios 467 a 493, cuaderno 2)</p>	<p>Tiene como habilitado al Consorcio TF y lo presenta como el mejor oferente.</p> <p>Respecto del Director de Obra presentado por el Consorcio TF, tiene en cuenta las certificaciones que presentó como residente de obra, pero también advierte que subsanó el título de especialización (folio 489, cuaderno 2).</p>
<p>Resolución No. 218 de 16 de diciembre de 2011 (folios 494 a 496, cuaderno 2) (mantiene el mismo número que un resolución anterior)</p>	<p>Aclara la designación de los miembros del Comité Asesor y Evaluador. En la parte considerativa advierte lo siguiente:</p> <p><i>“Que el FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN mediante resolución 209 de 2011, se modificaron los miembros del Comité Asesor y Evaluador del Proceso de Licitación Pública No. FDLF-LP-048-2011</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Que por error de transcripción y tipografía, dentro de la resolución 2018 de 2011 se modificó la resolución 180 de 2011, para</i></p>

	<i>integrar un nuevo Comité Asesor y Evaluador y no se tuvo en cuenta la resolución 209 de 2011”</i>
Nueva evaluación final de 22 de diciembre de 2011 (folios 498 a 524, cuaderno 2)	Se tiene al Consorcio TF como habilitado. Se le asigna al Consorcio TF el máximo puntaje. Se aceptan las certificaciones en otros cargos presentadas por el Director de Obra. Se señala que el Consorcio TF subsanó, al presentar el diploma de especialización del Director de Obra.
Resolución No. 223 de 23 de diciembre de 2011 de la Alcaldesa de Fontibón (folios 525 a 528, cuaderno 2)	Declara desierto el proceso de licitación.
Resolución No. 1 de 26 de enero de 2012 de la Alcaldesa de Fontibón (folios 540 a 543, cuaderno 2)	Confirma la resolución que declaró desierto el proceso de licitación.

7.6. CASO CONCRETO

7.6.1. La parte demandante solicitó declarar la nulidad de la Resolución No. 223 de 23 de diciembre de 2011 de la Alcaldesa de Fontibón, mediante la cual declaró desierto el proceso de licitación pública No. FDLF-LP-048-2011, y la Resolución confirmatoria No. 1 de 26 de enero de 2012, por los cargos de i) falta de motivación, porque en el acto administrativo no fue explicada la causal por la cual era imposible seleccionar la oferta más favorable, con lo cual se atentaba al principio de selección objetiva, y ii) violación de los principios de transparencia e intangibilidad del pliego de condiciones, economía y selección objetiva. En consecuencia, solicitó le fuera reconocida indemnización por la no adjudicación del contrato, al considerar que había presentado la mejor propuesta.

7.6.2. La Juez de primera instancia consideró que los actos administrativos debían anularse por falsa motivación, teniendo en cuenta que la Alcaldesa Local de Fontibón expuso que no era posible realizar una selección objetiva, porque se habían tenido como habilitados a proponentes que no cumplían con los requisitos de experiencia, bajo la interpretación de que las certificaciones que no contaran con fecha exacta, debían valorarse teniendo en cuenta como día inicial el último del mes y como día final el primero del mes señalado; sin embargo, las pruebas daban cuenta que todos los proponentes habían resultado habilitados y que el criterio interpretativo al que se aludía había sido aplicado para la valoración de las certificaciones de experiencia del personal mínimo del equipo.

De otra parte, consideró que no procedía reconocer indemnización a las demandantes, al no estar probado que presentaron la mejor propuesta; particularmente, porque el Director de Obra no había acreditado la experiencia indispensable en el ejercicio de dicho cargo.

7.6.3. La parte demandante apeló la decisión porque considera que debió accederse a las pretensiones indemnizatorias, porque no puede entenderse que la experiencia específica se refiera al ejercicio del cargo de Director de Obra, al no haberse establecido así en el pliego de condiciones, antes del cierre para la presentación de

las propuestas, y alega que la evaluación final del Comité Evaluador respalda la conclusión de que obtuvo el máximo puntaje.

A su turno, la parte demandada sostiene que la decisión de declarar desierta la licitación es legal, porque la interpretación del Juez de primera instancia soslaya el hecho de que la adjudicación de la licitación sin tener en cuenta la regla de puntaje mínimo atentaría contra el principio de selección objetiva.

La Sala de Subsección procede a pronunciarse sobre el litigio, en desarrollo de las siguientes premisas:

7.6.4. La decisión de declarar desierta la licitación no está suficientemente motivada, y no se advierte demostrada la causal de imposibilidad de selección objetiva, porque los eventuales errores en la evaluación de las propuestas y la falta de tiempo para corregirlos son atribuibles a la Administración.

7.6.4.1. En primer término, el pliego de condiciones señalaba como causal para declarar desierta la licitación la siguiente:

“2.7. DECLARATORIA DE DESIERTA DE LA LICITACIÓN

EL FONDO declarará desierta el proceso de selección únicamente por motivos o causas que impidan la selección objetiva y se declarará mediante acto administrativo en el que se señalará en la forma expresa y detallada las razones que han conducido a esa decisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 18 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

(...)”

7.6.4.2. De la lectura de la Resolución No. 223 de 23 de diciembre de 2011, se advierte que la Alcaldesa de Fontibón señaló de manera general la inviabilidad de seleccionar al mejor oferente, pues si bien existían reglas claras para realizar la evaluación, en el proceso evaluativo se evidenciaron imprecisiones que quisieron superarse en aplicación del criterio de favorabilidad, y al momento de las aclaraciones y observaciones a la calificación quedó en evidencia la imposibilidad de hacer la selección¹⁹.

Nótese que, en todo caso, la Administración atribuye las irregularidades a las imprecisiones el pliego de condiciones que **no detalla**, y a interpretaciones de situaciones que no estaban reguladas expresamente en el pliego, **sin describirlas**:

*“La selección de la mejor propuesta para la entidad está sujeta a los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad, en virtud de los cuales surgen, entre otras, la obligación de claridad de los criterios de evaluación y de las reglas del proceso de selección expresadas en el pliego de condiciones. Para la entidad la documentación determinante para la selección de contratista goza de objetividad y **en principio, contaba con reglas y parámetros claros, específicamente en los criterios de evaluación, no obstante, en el transcurso del proceso evaluador se hicieron evidentes imprecisiones que pretendieron ser superadas aplicando la regla establecida por el Consejo***

¹⁹ Folios 525 a 528, cuaderno 2.

de Estado en reiterada jurisprudencia, mediante la cual, las reglas imprecisas o incompletas se interpretan a favor de los proponentes, sin afectar el principio de igualdad y las cargas públicas. Lo anterior sin trasgredir el principio de intangibilidad del pliego de condiciones.

*En procura de no afectar el proceso de selección ni a los intervinientes en este, se realizaron evaluaciones por parte de profesionales idóneos que proporcionaron conceptos conforme a la ley, a las reglas de la licitación pública No. FDLF-LP-048-2011 y **a interpretaciones de situaciones que no estaban reguladas expresamente en el pliego**, procurando la selección de la oferta más favorable a la entidad, resultante de una ponderación precisa y detallada de los factores técnicos y económicos. Facultades plenamente enmarcadas dentro el espíritu de la contratación estatal.*

*La entidad ofreció todos los espacios para que los proponentes contravirtieran los informes y conceptos emitidos por la entidad. Con fundamento en las observaciones presentadas se realizaron las aclaraciones, modificaciones y ajustes necesarios a las evaluaciones, **pero a su vez permitieron determinar que no era viable seleccionar la mejor propuesta.***

*Que, conforme a lo anteriormente manifestado, la entidad no vulnera el derecho a ninguno de los proponentes a ser adjudicatario, ya **que no fue posible determinar la mejor y más conveniente propuesta para la entidad,** en los términos del artículo 29 de la Ley 80 de 1993.*

Que, con la presente decisión, la entidad no infringe ninguna regla del proceso de selección ni la normatividad vigente en materia de contratación estatal y en ningún momento pretende enmendar error alguno, ya que en el presente caso operó la causal establecida en el numeral 18 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993”

7.6.4.3. Mediante la Resolución No. 1 de 26 de enero de 2012, la Alcaldesa de Fontibón confirmó la decisión de declarar desierta la licitación, para este momento señaló que la interpretación irregular correspondía a tener en cuenta las certificaciones de experiencia en las que no se determinaba el día exacto de inicio y terminación, en contravía de las reglas del pliego de condiciones y favoreciendo a proponentes que no habían cumplido con la obligación de presentar las certificaciones con la fecha específica²⁰.

En esta oportunidad, la Administración exaltó la claridad y completitud de la regla frente a la valoración de la experiencia, pero **censuró la interpretación aplicada por el Comité Evaluador**, pues, a su juicio, era contraria al principio de igualdad:

*“Que revisado el proceso contractual se determinó que en la etapa de evaluación el comité asesor **para efectos de verificar el conteo de tiempo de la experiencia exigida en los pliegos** decidió aplicar, para aquellos que no se acreditaron una fecha exacta de inicio y terminación la siguiente regla de interpretación así:*

*“En cuanto al conteo de tiempo de las certificaciones que no especifican en la fecha de inicio y terminación el día, el mes y el año de forma clara, **la entidad tomo como referencia en la fecha de inicio el último día y en la fecha de terminación el primer día del mes**”*

²⁰ Folios 540 a 543, cuaderno 2.

Que **la administración determinó que algunas de las propuestas si cumplieron con la obligación de especificar las fechas exacta de inicio y terminación con fin de acreditar la experiencia exigida en los pliegos.**

Que la aplicación de la interpretación adoptada por el comité evaluador **rompe el principio de igualdad, ya que colocaba en una posición inferior a aquellos que si habían cumplido con la respectiva carga, dándole oportunidad a aquellos que en las mismas condiciones no lo habían hecho.**

Que revisado el pliego y las adendas se determinó que **no existieron aspectos confusos en los pliegos de condiciones y por lo tanto no era del caso realizar interpretaciones diferentes a lo expresa y gramaticalmente señalado en estos.**

Que la representante del fondo en cumplimiento de su deber legal y constitucional procedió a alejarse de la interpretación realizada por el comité asesor, por considerar que **dicha interpretación desconocía la aplicación del principio de selección objetiva, ya que favorecía a aquellos que no habían cumplido con la carga exigida en los pliegos y desmejoraba a aquellos que estando en las mismas condiciones de participación, si habían dado cumplimiento a lo exigido**, de suerte que, lo correcto no era aplicar normas de interpretación, ya que **no existía duda respecto a los términos mínimos exigidos en cuanto experiencia**, contrario a ello lo correcto era **que los oferentes cumplieran con lo exigido en los pliegos, y en caso de no poder acreditar las fechas exactas de inicio y terminación de las certificaciones de experiencia mínima exigida, dentro de los términos para subsanar documentos, proceder a la adjudicación con aquellos que sí cumplían, y contrario a lo sucedido, en este evento si hubiera existido una escogencia objetiva.**

Que la aplicación de **la interpretación dada por el comité asesor desconocía entre otros el principio de selección objetiva**, ya que, con la interpretación dada no era posible tener certeza de cuál era la oferta más favorable para la entidad, puesto que **había habilitado a proponentes que no reunían la totalidad de los requisitos en los pliegos de condiciones específicamente en aspectos técnicos**, bajo una interpretación de cómputo de términos que repetimos, por una parte i) **no era necesaria**, ya que los pliegos eran claros, y por la otra ii) **desconocía el principio de selección objetiva**, ya que no se podía determinar con certeza cual era la mejor oferta para la entidad por **no poderse comprobar con certeza la experiencia mínima exigida.**

Que en el estado en el que se encontraba el proceso no era dable realizar una nueva evaluación, ya que para la fecha de declaratoria ya había precluido esta etapa procesal, y lo único dable era proceder a la adjudicación, por supuesto, en caso de haberse cumplido con lo establecido en los pliegos y haberse determinado a ciencia cierta cuál era la mejor oferta o proceder a la declaración de desierto, en caso de existir causas que impedian una escogencia objetiva, como aquí sucedió.

Que el numeral 18 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, establece que es procedente declarar desierto el proceso de litación (sic) por motivos o causas que impidan la escogencia objetiva del oferente, siendo para el caso que ocupa nuestra atención la norma aplicable, **ya que, por lo dicho, no se pudo determinar cual era la mejor oferta y proceder a realizar la adjudicación si sería violatorio de los principios rectores de la contratación pública**”

7.6.4.4. La Sala advierte que al pronunciarse sobre la reposición contra el acto que declaró desierta la licitación, la Administración ya no alude a imprecisiones del pliego de condiciones, sino a irregularidades en la evaluación, al aplicar un criterio de interpretación innecesario y contrario al derecho de igualdad de los proponentes, con la expresa anotación de que el Comité Asesor “...**había habilitado a proponentes que no reunían la totalidad de los requisitos en los pliegos de condiciones específicamente en aspectos técnicos...**”.

7.6.4.5. En los precisos términos indicados en la resolución confirmatoria, cuyos argumentos deben entenderse priman por su posterioridad, la Alcaldesa Local de Fontibón dejó sentado que el criterio interpretativo había habilitado a proponentes que no acreditaron las condiciones exigidas ni con la propuesta inicial, ni en etapa de subsanación. Por lo anterior, es comprensible y razonable la decisión de la Juez de primera instancia, en torno a que el acto administrativo está afectado de falsa motivación, porque el criterio interpretativo al que se alude no fue aplicado por el Comité Evaluador al requisito de experiencia del proponente, sino al requisito de selección consistente en presentar un equipo mínimo, al valorar la experiencia exigida para sus integrantes.

7.6.4.6. De acuerdo con el pliego de condiciones de la licitación pública No. FDLF-LP-048-2011, la experiencia mínima del proponente era la siguiente²¹:

“3.4. EXPERIENCIAS MÍNIMAS DEL PROPONENTE

3.4.1. Experiencia general del proponente – Obras similares

El proponente deberá acreditar una experiencia en contratos que incluyan la construcción de obras nuevas de naturaleza similar que sumen en su totalidad 5000 M2 para lo cual debe anexar máximo dos (2) certificaciones, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2005 y la fecha de cierre de la licitación, en contratos que se hayan sido (sic) iniciados ejecutados y liquidados en su totalidad en este mismo período, cuyo valor expresado en SMMLV a la fecha de terminación del contrato sea superior a dos (2) veces el valor del presupuesto oficial en SMMLV.

Las categorías de obras de naturaleza y complejidad similar elegidas por la entidad así:

- *EDUCACIÓN (...)*
- *TRABAJO (...)*
- *RECREACIÓN (...)*

3.4.1. Experiencia específica del proponente – concreto para cimentación de estructuras.

El proponente debe acreditar una experiencia en concreto para cimentación estructuras que sume en su totalidad 2000 m3 para lo cual deberá aportar como máximo dos (2) certificaciones que sumadas den la totalidad de los metros cúbicos solicitados, dichas obras deben ser de contratos que hayan sido

²¹ Folio 19, cuaderno 2

iniciados, ejecutados y liquidados en su totalidad en el período comprendido entre el 1 de enero de 2005 y la fecha de cierre de la licitación.

El objeto de las obras deberá ser de naturaleza y complejidad similar como las mencionadas en el numeral 3.4.1”.

De otra parte, la experiencia mínima del proponente hacía parte de los requisitos habilitantes:

“5.2. FACTORES HABILITANTES²²

*De acuerdo con lo establecido en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el decreto 2474 de 2008. EL FONDO, verificará en cada propuesta, el cumplimiento de los requisitos jurídicos, financieros, **de experiencia** y requerimientos técnicos, contenidos en el presente pliego, los cuales tienen por objeto establecer si las propuestas cumplen con las condiciones y requisitos mínimos exigidos en el presente proceso de selección.*

Si una propuesta no cumple con los requisitos habilitantes mínimos exigidos, se determinará la causal de rechazo o de NO HABILITADO de la misma y su consecuente exclusión de ser considerada para la adjudicación, sin perjuicio que la respectiva propuesta sea estudiada en los demás factores previstos en este capítulo y de dar aplicación al artículo 10 del Decreto 2474 de 2008 (Reglas de subsanabilidad).

Para que una propuesta sea objeto de EVALUACIÓN TÉCNICA, el PROPONENTE debe cumplir con todos y cada uno de los siguientes factores habilitantes:

<i>FACTOR</i>	<i>CUMPLIMIENTO</i>
<i>Factor Jurídico</i>	<i>HABILITADO O NO HABILITADO</i>
<i>Factor capacidad financiera</i>	<i>HABILITADO O NO HABILITADO</i>
<i>Factor experiencia del proponente</i>	<i>HABILITADO O NO HABILITADO</i>
<i>Verificación K residual</i>	<i>HABILITADO O NO HABILITADO</i>

Cabe aclarar que la NO HABILITACIÓN DE LA PROPUESTA en una instancia, dará curso a la terminación de su evaluación, en instancias posteriores

(...)”

7.6.4.7. Distinta era la experiencia que debían acreditar los miembros del equipo de personal mínimo que presentara cada proponente, evaluable como un factor de escogencia, al ser parte de lo que el pliego de condiciones denominó factor técnico:

“5.3. FACTORES DE EVALUACIÓN Y PONDERACIÓN DE LA PROPUESTA

²² Folio 46, cuaderno 2

Una vez la propuesta sea considerada **HÁBIL, EL FONDO**, de acuerdo con los criterios estipulados en la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 2474 de 2008, efectuará los estudios del caso y el análisis comparativo para seleccionar la propuesta más favorable y que esté ajustada al pliego de condiciones, teniendo en cuenta los factores de evaluación y ponderación detallados a continuación:

FACTOR	PONDERACIÓN
Factor Económico	400
Factor Técnico	500
Apoyo a la Industria Nacional	100
TOTAL PUNTAJE EVALUACIÓN	1000

Nota: Solamente serán objeto de evaluación económica, aquellos proponentes HABILITADOS en la verificación de especificaciones técnicas.

(...)

5.3.2. FACTOR TÉCNICO²³

PERSONAL MÍNIMO

DESCRIPCIÓN PERSONAL	PERFIL
Director de obra	Arquitecto o Ingeniero civil especialista en estructuras y con experiencia en acabados, como mínimo diez (10) años de experiencia específica certificada.
Residente de Estructuras	Ingeniero civil con experiencia específica certificada de diez (10) años en diseño y construcción de obras similares.
Residente de acabados	Arquitecto con experiencia específica certificada en acabados mínima en cinco años
Residente de obra	Arquitecto o ingeniero civil con experiencia específica certificada mínima de cinco (5) años en obras similares
Maestro de obra	Experiencia mínima específica de 10 años en la construcción de obras similares certificada.
Residente Administrativo	Profesional en ciencias de la administración con de (sic) cinco años de experiencia general

(...)

Para el cálculo de la experiencia del personal en años se contabilizarán los traslajos por proyectos simultáneos

Factor técnico	Puntaje
SI cumple	500
NO cumple	0

²³ Folios 51 y 52, cuaderno 2

7.6.4.8. No obstante, en el pliego de condiciones se estableció que solamente serían objeto de evaluación económica, aquellos proponentes “*HABILITADOS en la verificación de especificaciones técnicas*”, expresión que resultaba impropia de la naturaleza del requisito del factor técnico, por cuanto no podía tomarse un requisito como requisito habilitante y de selección, más aún si por ser propio de la propuesta y no de las condiciones del oferente, no tenía el carácter de habilitante.

Al respecto, el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 5o. DE LA SELECCIÓN OBJETIVA. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6o de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.

2. <Numeral modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. En los contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

En los procesos de selección en los que se tenga en cuenta los factores técnicos y económicos, la oferta más ventajosa será la que resulte de aplicar alguna de las siguientes alternativas:

a) La ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas señaladas en el pliego de condiciones; o

b) La ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio para la entidad (...).”

El Consejo de Estado precisó el alcance de esta disposición normativa, en la forma que sigue:

*“Conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, la selección de contratistas para cumplir con el requisito de objetividad debe caracterizarse por: 1. Ausencia total de subjetividad; 2. Estar determinada por la comparación de distintos factores, establecidos con anterioridad por la Administración en el pliego de condiciones; 3. **Estar determinada la forma como los factores de selección serán evaluados y el valor que corresponde a cada uno de ellos en el***

pliego de condiciones; 4. Estar determinada la adjudicación y celebración del negocio jurídico por un análisis, comparación y evaluación objetiva de las propuestas presentadas. Entre los criterios indispensables para realizar una selección objetiva, la ley 1150 de 2007 escindió dos clases de requisitos exigibles a los oferentes: de un lado los denominados habilitantes, encaminados principalmente a la constatación de determinadas exigencias sobre todo de índole personal; del otro, los llamados factores evaluables mediante la asignación de puntaje. La distinción realizada por la norma no conlleva un desconocimiento de la importancia que tienen los condicionamientos que debe reunir la persona del oferente para habilitarse dentro del procedimiento de selección, no se debe olvidar el carácter *intuitu personae* de los contratos estatales, simplemente implica que la calificación numérica recae, en la nueva regulación, exclusivamente sobre la oferta que se presenta. En efecto, el legislador expresó de manera clara que “...la oferta más favorable **será aquella que, teniendo en cuenta factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad”. La ley señala principalmente como requisitos habilitantes la capacidad jurídica, la capacidad financiera, la experiencia y las condiciones de organización. Estos factores no se pueden evaluar con puntos, sino con el criterio admisión/rechazo. Estas exigencias, vienen a constituir así, mínimos que cualquier sujeto interesado en ser proponente debe cumplir. A la lógica anterior obedece el contenido del párrafo 1º del artículo 5 de la ley 1150 de 2007, el cual dispone que “la ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos”. Por consiguiente, se trata de defectos subsanables, porque al no afectar su falencia la asignación de puntajes, “ellos pueden ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación.”²⁴**

De este modo, siendo la valoración del personal del equipo mínimo parte del factor técnico, su calificación debía hacerse con la asignación de puntaje total si cumplía con todo el personal en las condiciones exigidas o la asignación de 0 puntos si no lo cumplía, y no tenía incidencia en la habilitación del proponente, que la confería el cumplimiento de los factores jurídico, capacidad financiera, experiencia del proponente y verificación K residual.

Con todo, en los actos administrativos que declararon desierta la licitación no se precisó que la imposibilidad de adelantar una selección objetiva del proponente estuviera dada por la nota incluida en el pliego de condiciones, referida a que “**Solamente serán objeto de evaluación económica, aquellos proponentes HABILITADOS en la verificación de especificaciones técnicas**”. Sin embargo, esto podría explicar las razones por las cuales la Alcaldesa señalaba que la aplicación del criterio de favorabilidad para interpretar y tener en cuenta las certificaciones que no precisaban un día específico de inicio y finalización de labores que permitían acreditar experiencia mínima del personal, conducía a favorecer a proponentes que no cumplieron con las exigencias del pliego de condiciones y no estaban habilitados; sin embargo, esta inferencia se sustenta en la conclusión y aceptación equivocada de que el factor técnico podía tenerse como requisito habilitante.

²⁴ Consejo de Estado, Sentencia de 14 de abril de 2010, Radicado 36054B, C.P. ENRIQUE GIL BOTERO.

7.6.4.9. Lo expuesto deja en evidencia que resulta válida la tesis de la Juez de primera instancia en cuanto a que los actos administrativos están afectados de falsa motivación, porque nunca se presentaron inconvenientes frente a la verificación de los requisitos habilitantes, sino a los requisitos de selección; pero aun pasando por alto este aspecto y examinando las razones expuestas por la Alcaldesa de Fontibón referidas a la indebida evaluación del requisito de experiencia del equipo mínimo que debía acreditarse para obtener el puntaje por el factor técnico, la Sala concluye que esta razón no podría presentarse como una imposibilidad de realizar la selección objetiva, además se presenta con una motivación insuficiente, poco clara y sin detalles.

7.6.4.10. En primer término, no se estableció ningún criterio para la interpretación de una certificación sin un día exacto de inicio del contrato del personal mínimo; al respecto, el pliego de condiciones establecía:

“Hoja de vida del personal propuesto por el oferente

Las certificaciones aportadas como soporte de la experiencia del personal deberán contener la siguiente información:

- *Nombre de la entidad o la persona contratante que certifica*
- *Nombre e identificación del profesional a quien se le expide la certificación*
- *Objeto del contrato*
- *Cargo desempeñado*
- **Fecha de inicio de contrato**
- *Plazo de ejecución y/o fecha de terminación*
- *Firma de la persona que expide la certificación*

Adicionalmente, debe presentar copia del título profesional de la tarjeta profesional (incluida certificación de la vigencia de la matrícula) y carta de intención con dedicación del 100% al proyecto, disponibilidad 24 horas al día. En caso de no aportar la totalidad de los anteriores documentos la propuesta será declarada como no habilitada por ser estos requisitos de ponderación”.

Mientras que, para la experiencia del proponente, el pliego de condiciones señalaba:

“NOTA 1: Para acreditar la experiencia general y específica se debe aportar certificaciones, actas de recibo final y/o actas de terminación de la obra diferentes, es decir, no deben coincidir las certificaciones de la experiencia general y la específica.

NOTA 2: Para el numeral 3.4.2 NO se aceptarán certificaciones o contratos certificados de obras realizadas en la modalidad de fiducia o administración delegada o subcontratos.

Las certificaciones deberán contener como mínimo, la siguiente información:

(...)

Fecha de suscripción, inicio y terminación (día, mes y año).

(...)

No se aceptan certificaciones expedidas a nombre propio, ni en calidad de subcontratista, tampoco se aceptará experiencia acreditada mediante ofertas mercantiles suscritas con personas naturales o jurídicas del orden privado.

(...)

Las certificaciones y/o contratos certificados que no cumplan con la totalidad de los requisitos y condiciones exigidos para ellas, en el presente pliego, o no se anexas o no contengan la totalidad de la información solicitada o en las unidades de medida requeridas, o no se anexas los soportes con la información faltante, no se tendrán en cuenta para efecto de verificar la experiencia mínima específica del proponente.

(...)

La propuesta que no acredite la experiencia mínima requerida no será habilitada y por consiguiente no será evaluada²⁵.

7.6.4.11. De manera que el criterio aplicado en cuanto a la valoración de las certificaciones de experiencia del personal mínimo que solo señalaban el mes y el año, tomando como día inicial el último del mes indicado y como día final el primero del mes indicado, no vulneraba el principio de selección objetiva, ni favorecía a algunos proponentes, puesto que se partía del principio de prueba en cuanto a que el servicio fue prestado y el mes y año en que ocurrió, y la regla no rompería el principio de igualdad, pues planteaba el escenario menos favorable para quienes aportaron esa clase de certificados. Distinto sería que como día de la fecha inicial se hubiese tomada un día distinto al final del mes o como fecha final un día distinto al primero del mes. De este modo, la valoración de las certificaciones obedeció a la aplicación válida del principio de favorabilidad, y en nada excedió la facultad interpretativa de los pliegos de condiciones, ni configuró un cambio de las reglas, que se traduzca en la afectación del principio de intangibilidad del pliego de condiciones.

7.6.4.12. Ahora, como razón de mayor peso aparece que en ningún momento la Alcaldesa de Fontibón expresó de manera clara y detallada porqué era imposible adelantar la selección objetiva, ya sea porque ninguna propuesta cumplía con las exigencias del pliego de condiciones o porque las reglas que este incluía impedían realizar una escogencia objetiva, siempre presentó una motivación general y abstracta, y con referencia a los únicos detalles señalados, éstos se circunscribían a la forma como se realizó la evaluación de las propuestas. Si la Administración consideraba que un criterio de evaluación no era procedente, eso se podía remediar aplicándolo en la forma que estimaba era la correcta, pero no declarando desierta la licitación por esta causa, sin presentar de manera clara, detallada y expresa las razones que condujeron a esa decisión, según lo exige el numeral 18, del artículo 25 de la ley 80 de 1993.

7.6.4.13. Expresamente el pliego de condiciones al tratar sobre las reglas de habilitación, evaluación y ponderación de las propuestas señalaba:

“Para la habilitación, evaluación y ponderación de las propuestas en proceso de selección por licitación, la Alcaldesa designará un comité asesor y evaluador de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 12 del Decreto

²⁵ Folio 32, cuaderno 2

2474 de 2008 para realizar dicha labor de manera objetiva, ciñéndose exclusivamente a las reglas contenidas en el presente pliego de condiciones.

El comité asesor evaluador, el cual estará sujeto a las inhabilidades e incompatibilidades y conflicto de intereses legales recomendará al jefe de la entidad o su delegado el sentido de la decisión a adoptar de conformidad con la habilitación, evaluación y ponderación efectuada. El carácter asesor del comité no lo exime de la responsabilidad del ejercicio de la labor encomendada. **En el evento en el cual el jefe de la entidad o a su delegado no acoja la recomendación efectuada por el comité evaluador, deberá justificarlo en el acto administrativo con el que culmine el proceso²⁶**

Lo subrayado del pliego de condiciones ha sido reafirmado por el Consejo de Estado, pues el informe de evaluación no es incuestionable²⁷, de tal modo que estaba claro que la Alcaldesa Local de Fontibón podía separarse de las conclusiones del Comité Evaluador; incluso el proceso licitatorio revela que modificó dicho Comité y extendió la fecha de adjudicación con el fin de que se realizara la adecuada calificación de las propuestas, y que el criterio que estimó desacertado fue acogido a partir de la primera evaluación preliminar, por lo que podía advertirlo desde esa época:

Evaluación preliminar experiencia del proponente CONSORCIO TF	EXPERIENCIA ESPECIFICA								
	El proponente debe acreditar una experiencia en concreto para concretar y ejecutar el que sume en su totalidad 3.000 M3 para lo cual deberá aportar como mínimo Dos (2) certificaciones que sumadas den la totalidad de los metros cúbicos solicitados, dichas obras deben ser de contratos que hayan sido iniciados ejecutados y liquidados en su totalidad en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2005 y la fecha de cierre de la licitación. El objeto de las obras deberá ser de naturaleza y complejidad similar, como las mencionadas en el numeral 3.4.1.								
NOVENO FORMA	NOMBRE COMERCIAL O CANTO	UBICACION CONSTRUCCION	CANTIDAD DEL CONTRATO	VALOR DEL CONTRATO EN MILLONES DE DOLARES	AREA CONSTR. TOTAL (M ²)	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACION	COMENTARIOS	CUMPLE SI NO
CONSORCIO TF	FAGAR SERVICIOS 97	UNIVERSIDAD DE MURCIA (ESPAÑA)	OBRAS FACULTAD DE PSICOLOGIA	NO CERTIFICA	12.570,38	24/03/2005	19/04/2007		NO
	FAGAR SERVICIOS 97	FUNDACION DAKIRAMA INVERSION PSIC SOCIAL ESPANIA	AMPLIACION DEL CENTRO REEDUCADOR LA ZARZA	1.423,84	6.814,58	30/09/2006	01/12/2007	NO CERTIFICA CONCRETOS EN M ³	

Criterio para valorar certificaciones sin día exacto, frente al residente de obra del CONSORCIO EDIFICACIONES AJ

“El proponente no cumple con el tiempo requerido de experiencia según el pliego de condiciones. Se aclara que las certificaciones en donde la fecha de inicio y terminación no especifica el día sino únicamente el mes y el año, se toma en la fecha de inicio el último día del mes y en la fecha de terminación el primer día del mes. Regla aplicada a todos los proponentes”

La aplicación del criterio también resultaba evidente en la respuesta a observaciones a la evaluación preliminar, sin fecha visible²⁸:

“OBSERVACIONES REALIZADAS POR CASTELL CAMEL

(...)

- Factor técnico. Director de Obra

El comité asesor y evaluador realizó una verificación de la propuesta presentada, determinando que el director de obra cumplía con el pliego de condiciones.

²⁶ Folio 45, cuaderno 2

²⁷ Consejo de Estado, Sentencia de 25 de febrero de 2016, rad. No. 39023, C.P. Olga Mérida Valle.

²⁸ Folios 439 a 459, cuaderno 2.

A este proponente se le inhabilita en el residente de estructuras, debido a que no cuenta con la experiencia requerida en el pliego de condiciones, pues se exige una experiencia de 120 meses y acredita sólo 117.57.

En cuanto al conteo del tiempo de las certificaciones que no especifican en las fechas de inicio y terminación el día, el mes y el año de forma clara, la entidad tomó como referencia en la fecha de inicio el último día del mes y en la fecha de terminación el primer día del mes.

El pliego de condiciones presenta gran claridad en este aspecto, cuando en el numeral 3.4.2 señala que:

Las certificaciones deberán contener como mínimo, la siguiente información:

(...)

Así mismo, se señala en el mismo numeral, que: “Las certificaciones y/o contratos certificados que no cumplan con la totalidad de los requisitos y condiciones exigidos para ellas, en el presente pliego, o no se anexasen o no contengan la totalidad de la información solicitada o en las unidades de medida requeridas, o no se anexasen los soportes con la información faltante, no se tendrán en cuenta para efecto de verificar la experiencia mínima específica del proponente.

La entidad aplicando el principio de favorabilidad no rechazó estas certificaciones, les dio validez bajo el entendido que se tomaría como fecha de inicio el último día del mes y como fecha de terminación el primer día del mes”.

El resultado de la evaluación definitiva de 2 de diciembre de 2011, presentada por el primer Comité Evaluador²⁹

Evaluación de la experiencia general y específica del proponente	Únicamente frente a los proponentes Consorcio OSCW y Consorcio CMR 2011 se estableció no cumplidos los requisitos de experiencia general y específica.																									
Evaluación de la experiencia específica del Consorcio TF	<p>EXPERIENCIA ESPECIFICA</p> <p>SOLICITADO El proponente debe acreditar una experiencia en concreto para cimentación y estructuras que sume en su totalidad 2.000 M3 para lo cual deberá aportar como máximo Dos (2) certificaciones que sumadas den la totalidad de los metros cúbicos solicitados, dichas obras deben ser de contratos que hayan sido iniciados ejecutados y liquidados en su totalidad en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2005 y la fecha de cierre de la licitación. El objeto de las obras deberá ser de naturaleza y complejidad similar como las mencionadas en el numeral 3.4.1.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>NOMBRE FIRMA</th> <th>NOMBRE CONTRATISTA / CARGO</th> <th>ENTIDAD CONTRATANTE</th> <th>OBJETO DEL CONTRATO</th> <th>VALOR UNITARIO DE LA OBRA (M3)</th> <th>VALOR CONTRACTUAL (M3)</th> <th>FECHA DE INICIO / FECHA DE TERMINACION</th> <th>RECONOCIDA</th> <th>CUMPLE SI/NO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">CONSORCIO TF</td> <td>FAGAR SERVICIOS 97</td> <td>UNIVERSIDAD DE MURCIA (ESPAÑA)</td> <td>OBRA FACULTAD DE PSICOLOGIA</td> <td>NO CERTIFICA</td> <td>12.570,38</td> <td>24/03/2005 19/04/2007</td> <td></td> <td rowspan="2">SI</td> </tr> <tr> <td>FAGAR SERVICIOS 97</td> <td>FUNDACIÓN DIAGRAMA INVERSIÓN PSICOLÓGICA (ESPAÑA)</td> <td>AMPLIACION DEL CENTRO REEDUCADOR LA ZARZA</td> <td>1.423,44</td> <td>6.814,14</td> <td>30/06/2006 01/12/2007</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	NOMBRE FIRMA	NOMBRE CONTRATISTA / CARGO	ENTIDAD CONTRATANTE	OBJETO DEL CONTRATO	VALOR UNITARIO DE LA OBRA (M3)	VALOR CONTRACTUAL (M3)	FECHA DE INICIO / FECHA DE TERMINACION	RECONOCIDA	CUMPLE SI/NO	CONSORCIO TF	FAGAR SERVICIOS 97	UNIVERSIDAD DE MURCIA (ESPAÑA)	OBRA FACULTAD DE PSICOLOGIA	NO CERTIFICA	12.570,38	24/03/2005 19/04/2007		SI	FAGAR SERVICIOS 97	FUNDACIÓN DIAGRAMA INVERSIÓN PSICOLÓGICA (ESPAÑA)	AMPLIACION DEL CENTRO REEDUCADOR LA ZARZA	1.423,44	6.814,14	30/06/2006 01/12/2007	
NOMBRE FIRMA	NOMBRE CONTRATISTA / CARGO	ENTIDAD CONTRATANTE	OBJETO DEL CONTRATO	VALOR UNITARIO DE LA OBRA (M3)	VALOR CONTRACTUAL (M3)	FECHA DE INICIO / FECHA DE TERMINACION	RECONOCIDA	CUMPLE SI/NO																		
CONSORCIO TF	FAGAR SERVICIOS 97	UNIVERSIDAD DE MURCIA (ESPAÑA)	OBRA FACULTAD DE PSICOLOGIA	NO CERTIFICA	12.570,38	24/03/2005 19/04/2007		SI																		
	FAGAR SERVICIOS 97	FUNDACIÓN DIAGRAMA INVERSIÓN PSICOLÓGICA (ESPAÑA)	AMPLIACION DEL CENTRO REEDUCADOR LA ZARZA	1.423,44	6.814,14	30/06/2006 01/12/2007																				
Criterio para valorar certificaciones presentadas sin especificación de días de inicio y finalización	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="6"></th> <th colspan="2">MESES</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CONSORCIO EDIFICACIONES AJ</td> <td>PRESENTA</td> <td>RESIDENTE DE OBRA</td> <td>PRESENTA</td> <td>PRESENTA</td> <td>58,90</td> <td>MESES</td> <td>NO</td> <td>No contiene días en las fechas, se toma el último día del mes inicial y el primero del final</td> </tr> </tbody> </table> <p>La observación final señala: “no contiene días en las fechas, se toma el último día del mes inicial y el primero del final”</p>							MESES			CONSORCIO EDIFICACIONES AJ	PRESENTA	RESIDENTE DE OBRA	PRESENTA	PRESENTA	58,90	MESES	NO	No contiene días en las fechas, se toma el último día del mes inicial y el primero del final							
						MESES																				
CONSORCIO EDIFICACIONES AJ	PRESENTA	RESIDENTE DE OBRA	PRESENTA	PRESENTA	58,90	MESES	NO	No contiene días en las fechas, se toma el último día del mes inicial y el primero del final																		

Por lo anterior, no resulta válido que la Alcaldesa señalara que ya no contaba con el tiempo necesario para seleccionar un proponente haciendo una evaluación ajustada al pliego de condiciones, más aun cuando eso sería atribuible a su propio error en el seguimiento y planeación del proceso licitatorio, circunstancia que no puede erigirse como razón válida para declarar desierta la licitación.

²⁹ Folios 415 a 438, cuaderno 2.

7.6.4.14. Aunque el pliego de condiciones consignaba una incorrección al señalar que el proponente que no cumpliera el factor técnico sería descalificado y no procedía valorar el factor económico, debido a que el factor técnico era un requisito de selección y no habilitante, esto se escapa de los motivos señalados expresamente en el acto demandado, los cuales, como se vio, son insuficientes y no se adecuan a la imposibilidad de realizar una selección objetiva.

Los errores de planeación del proceso de selección, no se pueden utilizar como excusa de la imposibilidad de escogencia objetiva, cuando desde la primera evaluación era claro que se estaba aplicando el criterio de favorabilidad frente a las fechas de certificación de la experiencia del equipo mínimo, que por demás no atentaba contra el derecho a la igualdad de los proponentes; en todo caso, existían certificaciones que daban cuenta del mes y el año, y la regla era justa e impedía tomar ventaja a los proponentes, porque al tener en cuenta el último día y el primero, se acogía el escenario en que menos experiencia obtendría.

Era un criterio válido pues, contrario a lo expresado en materia de experiencia del proponente, donde se señalaba que la certificación debía contar con día, fecha y año, y que de no ser así no se valoraría, frente a las del equipo mínimo nada se decía.

En gracia de discusión, si se aceptara que era interpretación que vulneraba el derecho a la igualdad, resultaba mucho más injusto y contrario al principio de selección objetiva, privar a quien había presentado sus certificaciones con el día específico, de la oportunidad de escogencia y declarar desierta la licitación sin valorar su oferta.

En todo caso, en los actos demandados no se expresan razones distintas a errores en el proceso evaluativo, lo cual es insuficiente para señalar la imposibilidad de una selección objetiva, pues la Alcaldía tenía la dirección del proceso licitatorio y podía exigir que la evaluación se realizara en los términos que estimaba procedentes. La falta de tiempo para corregir la evaluación no puede tenerse como razón válida, porque evidencia un error de la administración, por indebida planeación y falta de riguroso seguimiento al proceso licitatorio.

7.6.4.15. Finalmente, la Sala destaca que la exigencia en cuanto a la motivación clara, expresa y detallada del acto administrativo que declara desierta la licitación, así como la necesidad de que responda a razones objetivas, es la garantía para que los proponentes ejerzan su derecho de defensa y contradicción.

Las decisiones que declararon desierta la licitación no incluyen motivos suficientes y adecuados a la imposibilidad de realizar una selección objetiva, de modo que aun advirtiendo otro tipo de irregularidades que sí fueran válidas para sustentar esta decisión, no podrían tenerse como la motivación de los actos demandados que impidiera declarar su nulidad.

Así, por ejemplo, en el acta de adjudicación de 6 de diciembre de 2011, queda claro que se presentaron denuncias graves de irregularidades en la licitación, pero no se detallan y en los actos demandados nada se dice sobre estas:

“4. Intervención del Comité Asesor y Evaluador del presente proceso de selección para aclarar puntos relevantes de la evaluación.

(...)

Las abogadas encargadas de realizar la evaluación del factor jurídico y asesorar para dar respuesta a las observaciones presentadas por los proponentes, aclaran lo siguiente:

(...)

b) En cuanto al correo electrónico recibido por la entidad el día 05 de diciembre del presente año que tiene como encabezado, denuncia grave en la licitación de la alcaldía de Fontibón.

(...)

Luego de escuchar la totalidad de las observaciones y de recibir aquellas realizadas por escrito, la Alcaldesa Local de Fontibón suspende la audiencia de adjudicación e informa que se revisarán las observaciones y se reanudará la audiencia el viernes 9 de diciembre de 2011 a las 2:00pm. No obstante, mediante la adenda No. 4 se modifica esta fecha y la audiencia se reanudará el miércoles 14 de diciembre de 2011 a las 2:00 pm”³⁰

De ahí, que el juicio de legalidad de los actos demandados se limita a la justificación que en ellos se expresa y que procede confirmar la decisión apelada que declaró la nulidad de los actos demandados.

7.6.5. No está demostrado que el Consorcio TF presentó la mejor propuesta, puesto que la calificación final emitida por el Comité Evaluador no vincula obligatoriamente a la Administración, ni al Juez del Contrato, y además de las razones expuestas por la Juez de primera instancia, es evidente que el Consorcio subsanó su propuesta frente a un factor de escogencia, lo que no era procedente y conduce a que no debía recibir el puntaje correspondiente.

7.6.5.1. En oportunidad de solicitar las aclaraciones al pliego de condiciones, los proponentes no objetaron, ni solicitaron se precisara a qué correspondía la expresión de experiencia específica para el cargo de Director de Obra. En la audiencia de aclaración del pliego de condiciones fue formulada una observación frente a los perfiles y exigencias del personal mínimo así³¹:

“5 OBSERVACIÓN

Se sugiere modificar los perfiles y exigencias de experiencia del personal mínimo

RESPUESTA:

Mediante adenda se modificará el personal mínimo requerido, el cual es objeto de evaluación en razón del factor técnico.

El personal mínimo que se exigirá para participar en la presente licitación es:

DESCRIPCIÓN PERSONAL	PERFIL
Director de obra	Arquitecto o Ingeniero civil especialista administración

³⁰ Folios 460 a 462, cuaderno 2.

³¹ Folio 135, cuaderno 2

	de obras o postgrados afines. Como mínimo diez (10) años de experiencia específica certificada.
Residente de Estructuras	Ingeniero civil Con experiencia específica certificada de diez (10) años en diseño y/o construcción de obras (edificaciones verticales).
Residente de acabados	Arquitecto Con experiencia específica certificada en acabados mínima de cinco (5) años.
Residente de obra	Arquitecto o Ingeniero Civil Con experiencia específica certificada mínima de cinco (5) años en obras (edificaciones verticales)
Maestro de obra	Experiencia mínima específica de 10 años en la construcción de obras (edificaciones verticales) certificada.
Residente Administrativo	Profesional en ciencias de la administración. Con cinco años de experiencia general.

De este modo, se mantuvo la expresión de experiencia específica del Director de Obra sin otro aditamento y no se formularon reparos por los proponentes.

7.6.5.2. Se tiene que en la propuesta del CONSORCIO TF³², presentó como integrante de su equipo mínimo en el cargo de Director de Obra al señor Jairo Uriel Ramírez Sánchez, quien aportó las siguientes certificaciones de experiencia³³:

Contratante	Objeto	Cargo desempeñado	Fecha de inicio	Fecha de terminación
CONINSA RAMÓN H.S.A.	No especifica	Director de obra	12/03/2007	05/10/2011
LENGUAJE URBANO LTDA	No especifica	Ingeniero residente de obra	01/02/2006	23/02/2007
CONSORCIO INMOBILIARIO SALITRE III	No especifica	Residente general de obra	01/11/2004	31/12/2005
CONSTRUCTORA PLAZA EL BOSQUE CIA LTDA	Construcción del edificio Plaza del Bosque (13 pisos, concreto reforzado, sótanos 1,2 y 3, urbanismo)	Director de obras	09/09/2002	19/08/2004
PROYECTOS J.E.C.R. S.A.	Construcción del Edificio Plaza 114, edificio de vivienda multifamiliar compuesto por 6 pisos y semisótano	Residente de obra	Julio de 2000	Agosto de 2002

³² Folios 156 a 371, cuaderno 2.

³³ Folios 304 a 308, cuaderno 2

De entrada, se advierte que no todas las certificaciones correspondían al cargo de Director de Obra y tampoco se acompañaba de un certificado que pudiera ser objeto de valoración e indicara que eran funciones afines.

7.6.5.3. En cuanto al proceso calificativo, se extrae que en la evaluación preliminar y final del primer Comité Evaluador no se tuvieron en cuenta las certificaciones aportadas de experiencia en cargos distintos al exigido para integrar el personal del equipo mínimo y que el Consorcio TF no presentó el diploma de la especialización de quien se presentaba para el cargo de Director de Obra³⁴:

<p>Evaluación preliminar experiencia del Director del Proyecto CONSORCIO TF</p>	<p>EXPERIENCIA DIRECTOR DEL PROYECTO</p> <p>SOLICITADO</p> <p>Arquitecto o ingeniero civil especialista en administración de obras o poseedores afines con experiencia en acabados, como mínimo diez (10) años de experiencia específica certificada. Las certificaciones aportadas como soporte de la experiencia del personal, deberán contener la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombre de la entidad o persona contratante que certifica • Nombre e identificación del profesional a quien se le expide la certificación • Objeto del Contrato • Cargo desempeñado • Fecha de inicio del contrato • Plazo de ejecución y/o fecha de terminación • Firma de la persona que expide la certificación <p>Adicionalmente debe presentar copia del título profesional, de la tarjeta profesional (incluida certificación de la vigencia de la matrícula), y Carta de intención con dedicación del 100% al proyecto, disponibilidad 24 horas al día. En caso de no aportar la totalidad de los anteriores documentos la propuesta será declarada como no habilitada por ser estos requisitos de ponderación.</p> <p>NOMBRE DE LA ENTIDAD QUE EXPIDE LA CERTIFICACIÓN (PRIVADA O ESTATAL)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>NOMBRE DE LA ENTIDAD QUE EXPIDE LA CERTIFICACIÓN (PRIVADA O ESTATAL)</th> <th>CARGO ACREDITADO</th> <th>FECHA DE INICIO</th> <th>FECHA DE TERMINACIÓN</th> <th>TIEMPO EN MESES</th> <th>CUMPLE SI/NO</th> <th>OBSERVACIONES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CONSORCIO TF</td> <td>PRESENTA</td> <td>Director y residente de obra</td> <td>PRESENTA</td> <td>PRESENTA</td> <td>80 MESES</td> <td>NO</td> <td>No es suficiente para certificar los 10 años de experiencia presentada como director. No anexa diploma de especialización.</td> </tr> </tbody> </table>	NOMBRE DE LA ENTIDAD QUE EXPIDE LA CERTIFICACIÓN (PRIVADA O ESTATAL)	CARGO ACREDITADO	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACIÓN	TIEMPO EN MESES	CUMPLE SI/NO	OBSERVACIONES	CONSORCIO TF	PRESENTA	Director y residente de obra	PRESENTA	PRESENTA	80 MESES	NO	No es suficiente para certificar los 10 años de experiencia presentada como director. No anexa diploma de especialización.
NOMBRE DE LA ENTIDAD QUE EXPIDE LA CERTIFICACIÓN (PRIVADA O ESTATAL)	CARGO ACREDITADO	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACIÓN	TIEMPO EN MESES	CUMPLE SI/NO	OBSERVACIONES										
CONSORCIO TF	PRESENTA	Director y residente de obra	PRESENTA	PRESENTA	80 MESES	NO	No es suficiente para certificar los 10 años de experiencia presentada como director. No anexa diploma de especialización.									
<p>Evaluación preliminar acoge el criterio de que la experiencia específica corresponde a la prestada en el cargo que integraría en el equipo</p>	<p>CONSORCIO TF</p> <p>SIN EVALUACIÓN POR NO CUMPLIR EXPERIENCIA DIRECTOR DE OBRA</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>NOMBRE DE LA ENTIDAD QUE EXPIDE LA CERTIFICACIÓN (PRIVADA O ESTATAL)</th> <th>CARGO ACREDITADO</th> <th>FECHA DE INICIO</th> <th>FECHA DE TERMINACIÓN</th> <th>TIEMPO EN MESES</th> <th>CUMPLE SI/NO</th> <th>OBSERVACIONES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CONSORCIO INSTITUCIONAL FONTIBÓN</td> <td>PRESENTA</td> <td>Director de obra</td> <td>PRESENTA</td> <td>PRESENTA</td> <td>62,24 MESES</td> <td>NO</td> <td>El proponente para acreditar la experiencia de este cargo presenta certificaciones como director de obra y debe acreditar experiencia como residente de estructuras, razón por la cual no se toman en cuenta las certificaciones como residente de obra.</td> </tr> </tbody> </table>	NOMBRE DE LA ENTIDAD QUE EXPIDE LA CERTIFICACIÓN (PRIVADA O ESTATAL)	CARGO ACREDITADO	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACIÓN	TIEMPO EN MESES	CUMPLE SI/NO	OBSERVACIONES	CONSORCIO INSTITUCIONAL FONTIBÓN	PRESENTA	Director de obra	PRESENTA	PRESENTA	62,24 MESES	NO	El proponente para acreditar la experiencia de este cargo presenta certificaciones como director de obra y debe acreditar experiencia como residente de estructuras, razón por la cual no se toman en cuenta las certificaciones como residente de obra.
NOMBRE DE LA ENTIDAD QUE EXPIDE LA CERTIFICACIÓN (PRIVADA O ESTATAL)	CARGO ACREDITADO	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACIÓN	TIEMPO EN MESES	CUMPLE SI/NO	OBSERVACIONES										
CONSORCIO INSTITUCIONAL FONTIBÓN	PRESENTA	Director de obra	PRESENTA	PRESENTA	62,24 MESES	NO	El proponente para acreditar la experiencia de este cargo presenta certificaciones como director de obra y debe acreditar experiencia como residente de estructuras, razón por la cual no se toman en cuenta las certificaciones como residente de obra.									
<p>Evaluación preliminar de la propuesta del CONSORCIO TF</p>	<p>CONSOLIDADO</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>PROponente</th> <th>EVALUACIÓN JURÍDICA</th> <th>EVALUACIÓN FINANCIERA</th> <th>EVALUACIÓN TÉCNICA</th> <th>OBSERVACIONES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Consortio RENO</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>RECHAZADO POR PRESENTAR LA PROPUESTA FUERA DEL TÉRMINO</td> </tr> <tr> <td>CONSORCIO TF</td> <td>Habilitado</td> <td>Habilitado</td> <td>NO CUMPLE</td> <td>Se le inhabilita por el factor técnico al no cumplir con la experiencia específica. NO CERTIFICA CONCRETOS EN M³. Así mismo, la acreditación de la experiencia del director de obra no es suficiente. No es suficiente para certificar los 10 años de experiencia específica como director. No anexa diploma de especialización.</td> </tr> </tbody> </table>	PROponente	EVALUACIÓN JURÍDICA	EVALUACIÓN FINANCIERA	EVALUACIÓN TÉCNICA	OBSERVACIONES	Consortio RENO				RECHAZADO POR PRESENTAR LA PROPUESTA FUERA DEL TÉRMINO	CONSORCIO TF	Habilitado	Habilitado	NO CUMPLE	Se le inhabilita por el factor técnico al no cumplir con la experiencia específica. NO CERTIFICA CONCRETOS EN M ³ . Así mismo, la acreditación de la experiencia del director de obra no es suficiente. No es suficiente para certificar los 10 años de experiencia específica como director. No anexa diploma de especialización.
PROponente	EVALUACIÓN JURÍDICA	EVALUACIÓN FINANCIERA	EVALUACIÓN TÉCNICA	OBSERVACIONES												
Consortio RENO				RECHAZADO POR PRESENTAR LA PROPUESTA FUERA DEL TÉRMINO												
CONSORCIO TF	Habilitado	Habilitado	NO CUMPLE	Se le inhabilita por el factor técnico al no cumplir con la experiencia específica. NO CERTIFICA CONCRETOS EN M ³ . Así mismo, la acreditación de la experiencia del director de obra no es suficiente. No es suficiente para certificar los 10 años de experiencia específica como director. No anexa diploma de especialización.												

7.6.5.3. El criterio frente a la exigencia de que la experiencia fuera en el cargo que se integraría en el equipo mínimo quedó expresada en la respuesta a observaciones a la evaluación preliminar, sin fecha visible³⁵:

“2. OBSERVACIONES REALIZADAS POR EL CONSORCIO INSTITUCIONAL FONTIBÓN

En cuanto a la evaluación efectuada por el Comité asesor y evaluador a la propuesta de CONSORCIO INSTITUCIONAL FONTIBÓN

- **Factor técnico equipo de trabajo – Residente de estructuras.**

RESPUESTA A LAS OBSERVACIONES POR PARTE DE LA ENTIDAD

En el pliego de condiciones, compuesto por las adendas No. 1 y 2, expedidas en legal forma, se estableció como requisito para acreditar el personal mínimo

34

35 Folios 439 a 459, cuaderno 2.

que se presentara certificados y documentos que acreditaran experiencia ejerciendo el cargo solicitado y cumpliendo con la acreditación de la profesión y los años de experiencia requerida, verbi gratia, para que se tomara como válida la acreditación de experiencia y perfil del residente de estructuras, las certificaciones y documentos aportados por el proponente debían contener como cargo desempeñado el de residente, como profesión de ingeniero civil y experiencia mayor a 10 años. La experiencia presentada por el proponente como director de obra para acreditar los requisitos solicitados por la entidad del residente de estructuras no se tuvieron en cuenta, ya que en el pliego de condiciones y en la aclaración de la adenda No. 2 la entidad fue clara en las reglas del juego.

Esta exigencia, clara, proporcional y congruente con el objeto a contratar deviene de las características diferenciales entre un director de obra y un residente de estructuras, donde la actividad principal del primero es gerencial y el segundo ejerce una actividad técnica de obra.

Finalmente, cabe aclarar que el cuadro al que hace alusión el proponente tiene un orden de lectura en el cual la columna izquierda hace referencia a la solicitud de los cargos que debe certificar el proponente de su equipo de trabajo y en la columna derecha se plasman las condiciones que cada profesional debe cumplir, de no hacer esta lectura sería inoficioso por parte de la entidad colocar en el pliego de condiciones las dos columnas del cuadro aludido. Así mismo, en la definición del ítem: hoja de vida del personal propuesto por el oferente, se indica que las certificaciones aportadas como soporte de la experiencia del personal, deberán contener la siguiente información: (...) se lee “cargo desempeñado”, ratificando la exigencia de la entidad en los pliegos y los resultados de la verificación de las propuestas.

(...)

7.6.5.4. En la respuesta a observaciones a la evaluación preliminar, sin fecha visible también hay rastro de que el Consorcio TF subsanó la propuesta en cuanto a los requisitos del Director de Obra³⁶:

“9. OBSERVACIONES REALIZADAS POR EL CONSORCIO TF

En cuanto a la evaluación efectuada por el comité asesor y evaluador a la propuesta del CONSORCIO TF

- *Requisitos para la acreditación de la experiencia general y específica*

Con base en las observaciones realizadas el comité entró a verificar los documentos presentados para acreditar la experiencia general y específica, encontrando que se encuentra habilitado en estos dos ítems, lo cual se verá reflejado en la evaluación definitiva.

- *Experiencia del director del proyecto*

En primer lugar, conforme al documento no aportado (Diploma de especialización) la entidad revisó la propuesta original y la copia, encontrando que en ambos documentos los folios 153, 154, 155 y 156 no existen. En la

³⁶ Folios 439 a 459, cuaderno 2.

etapa de traslado de la evaluación preliminar, etapa otorgada por la entidad para subsanar, el proponente no anexa dicho documento”.

7.6.5.5. En la evaluación definitiva de 2 de diciembre de 2011, se mantiene la posición de que las certificaciones debían ser en el cargo de Director de Obra y se reafirma que el Consorcio TF no había presentado el diploma de especialización de quien se presentaba como Director de Obra³⁷.

Evaluación de la experiencia específica del Consorcio TF	EXPERIENCIA ESPECIFICA								
	SOLICITADO								
	El proponente debe acreditar una experiencia en concreto para cimentación y estructuras que sume en su totalidad 2.000 M3 para lo cual deberá aportar como máximo Dos (2) certificaciones que surtadas den la totalidad de los metros cúbicos solicitados, dichas obras deben ser de concreto que hayan sido recibidos ejecutados y liquidados en su totalidad en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2005 y la fecha de cierre de la licitación. El objeto de las obras deberá ser de naturaleza y complejidad similar como las mencionadas en el numeral 3.4.1.								
	NOMBRE FIRMA	NOMBRE CONTRATISTA CARGO	ENTIDAD CONTRATANTE	QUANTO DEL CONTRATO	VOLUMEN DE CONCRETO (M3)	AREA CONSTRUIDA (M2)	FECHA DE INICIO FECHA DE TERMINACION	RECONSTRUCCION	CUMPLE SI/NO
	CONSORCIO TF	FAGAR SERVICIOS 97	UNIVERSIDAD DE MURCIA (ESPAÑA)	OBRA FACULTAD DE PSICOLOGIA	NO CERTIFICA	12.570,38	24/03/2005 19/04/2007		SI
		FAGAR SERVICIOS 97	FUNDACION DIAGRAMA INVERSION PSICOLOGICAL (ESPAÑA)	AMPLIACION DEL CENTRO REEDUCADOR LA ZARZA	1.423,44	6.814,14	30/06/2006 01/12/2007		
Evaluación del Director de Obra presentado por el Consorcio TF	NOMBRE FIRMA	NOMBRE DE LA ENTIDAD QUE EMITE LA CERTIFICACION (PRIVADA O ESTATAL)	CARGO ACREDITADO	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACION	TIEMPO EN MESES	CUMPLE SI/NO	OBSERVACIONES	
	CONSORCIO TF	PRESENTA	Director y residente de obra	PRESENTA	PRESENTA	80 MESES	NO	No es suficiente para certificar los 10 años de experiencia específica como director. No anexa diploma de especialización	

7.6.5.5. En el acta de adjudicación de 6 de diciembre de 2011, queda claro que el Consorcio TF subsanó el requisito de factor técnico, al presentar el diploma de especialización del Director de Obra³⁸

“4. Intervención del Comité Asesor y Evaluador del presente proceso de selección para aclarar puntos relevantes de la evaluación.

Los ingenieros y arquitectos encargados de realizar la evaluación del factor técnico proceden a aclarar lo siguiente:

a. En cuanto a la media geométrica.

b. En cuanto al criterio de calificación del equipo de trabajo, numeral 5.3.2 del pliego de condiciones.

Las abogadas encargadas de realizar la evaluación del factor jurídico y asesorar para dar respuesta a las observaciones presentadas por los proponentes, aclaran lo siguiente:

*a. En cuanto a las observaciones presentadas por el Consorcio TF, se aclara que se recibió por parte de la entidad en el término de traslado los documentos del director de obra, **documentos dirigidos a subsanar los folios faltantes de su propuesta, tanto en el original y como en la copia**”.*

7.6.5.6. Nueva evaluación preliminar de 14 diciembre de 2011, en la que varía el criterio, tienen en cuenta la experiencia certificada en un cargo distinto al de Director de Obra, y queda claro, que el Consorcio TF subsanó el requisito de la especialización del Director de Obra³⁹

³⁷ Folios 415 a 438, cuaderno 2.

³⁸ Folios 460 a 462, cuaderno 2.

³⁹ Folios 467 a 493, cuaderno 2.

Evaluación del Director de Obra presentado por el Consorcio TF	REQUISITOS HABILITANTES - EXPERIENCIA ESPECIFICA RECURSO HUMANO																																																																								
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>PROPONENTE:</th> <th>1</th> <th>Consorcio TF</th> <th>Pts</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Recurso Humano:</td> <td>Director de Obra</td> <td>Cumple/No Cumple</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>Título:</td> <td>Ingeniero Civil</td> <td>Cumple</td> <td>157</td> </tr> <tr> <td>Especialización:</td> <td>SUBSANO</td> <td>Cumple</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>COPNIA Numero Matricula:</td> <td>25202-086091</td> <td>Cumple</td> <td>157</td> </tr> <tr> <td>Carta Dedicación:</td> <td>100%</td> <td>Cumple</td> <td>158</td> </tr> <tr> <td>Certificación Tiempo (días):</td> <td>Cargo</td> <td>Cumple/No Cumple</td> <td>-40</td> </tr> <tr> <td>1</td> <td>1666</td> <td>Director de Obra</td> <td>Cumple</td> <td>148</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>387</td> <td>Residente de Obra</td> <td>Cumple</td> <td>149</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>710</td> <td>Director de Obra</td> <td>Cumple</td> <td>150</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>350</td> <td>Director de Obra</td> <td>Cumple</td> <td>151</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>761</td> <td>Residente de Obra</td> <td>Cumple</td> <td>152</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>3876</td> <td></td> <td>Cumple</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	PROPONENTE:	1	Consorcio TF	Pts	Recurso Humano:	Director de Obra	Cumple/No Cumple	-	Título:	Ingeniero Civil	Cumple	157	Especialización:	SUBSANO	Cumple	-	COPNIA Numero Matricula:	25202-086091	Cumple	157	Carta Dedicación:	100%	Cumple	158	Certificación Tiempo (días):	Cargo	Cumple/No Cumple	-40	1	1666	Director de Obra	Cumple	148	2	387	Residente de Obra	Cumple	149	3	710	Director de Obra	Cumple	150	4	350	Director de Obra	Cumple	151	5	761	Residente de Obra	Cumple	152	Total	3876		Cumple															
PROPONENTE:	1	Consorcio TF	Pts																																																																						
Recurso Humano:	Director de Obra	Cumple/No Cumple	-																																																																						
Título:	Ingeniero Civil	Cumple	157																																																																						
Especialización:	SUBSANO	Cumple	-																																																																						
COPNIA Numero Matricula:	25202-086091	Cumple	157																																																																						
Carta Dedicación:	100%	Cumple	158																																																																						
Certificación Tiempo (días):	Cargo	Cumple/No Cumple	-40																																																																						
1	1666	Director de Obra	Cumple	148																																																																					
2	387	Residente de Obra	Cumple	149																																																																					
3	710	Director de Obra	Cumple	150																																																																					
4	350	Director de Obra	Cumple	151																																																																					
5	761	Residente de Obra	Cumple	152																																																																					
Total	3876		Cumple																																																																						
Observaciones de la evaluación técnica	<p>OBSERVACIONES DE LA EVALUACIÓN TÉCNICA</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>No.</th> <th>PROPONENTE</th> <th>EXPERIENCIA PROPONENTE</th> <th>OBSERVACIONES</th> <th>EQUIPO MÍNIMO</th> <th>OBSERVACIONES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Consorcio TF</td> <td>CUMPLE</td> <td>Sin observaciones</td> <td>CUMPLE</td> <td>Subsana especialización Director de Obra.</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Ciclo Institucional Fontibón</td> <td>CUMPLE</td> <td>Sin observaciones</td> <td>CUMPLE</td> <td>Sin Observaciones.</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Consorcio OSCW</td> <td>NO CUMPLE</td> <td>Aporta un (1) solo contrato (subcontrato), por tanto no cumple con la EXP. General ni Especifica.</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>Consorcio OMEGA</td> <td>CUMPLE</td> <td>Sin observaciones</td> <td>CUMPLE</td> <td>Sin Observaciones</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>Ciclo Edificaciones AJ</td> <td>CUMPLE</td> <td>Sin observaciones</td> <td>CUMPLE</td> <td>Sin Observaciones</td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>Constructora CastelC</td> <td>CUMPLE</td> <td>Sin observaciones</td> <td>CUMPLE</td> <td>Sin Observaciones</td> </tr> <tr> <td>7</td> <td>Consorcio CMR 2011</td> <td>CUMPLE</td> <td>Sin observaciones</td> <td>NO CUMPLE</td> <td>El Maestro de Obra no cumple con el perfil exigido ya que no presenta matrícula profesional. A folio 307 de su propuesta se corrobora que no posee título.</td> </tr> <tr> <td>8</td> <td>Consorcio Acruz Fontibón</td> <td>CUMPLE</td> <td>Sin observaciones</td> <td>NO CUMPLE</td> <td>El Residente de Obra no cumple con el tiempo mínimo exigido. El Residente Administrativo no cumple con el perfil exigido por no ser profesional en ciencias de la administración.</td> </tr> <tr> <td>9</td> <td>Consorcio C&G ACR</td> <td>CUMPLE</td> <td>Sin observaciones</td> <td>CUMPLE</td> <td>Sin Observaciones</td> </tr> <tr> <td>10</td> <td>Consorcio Canaan</td> <td>CUMPLE</td> <td>Sin observaciones</td> <td>CUMPLE</td> <td>Sin Observaciones</td> </tr> <tr> <td>11</td> <td>UT Fawcett</td> <td>CUMPLE</td> <td>Sin observaciones</td> <td>NO CUMPLE</td> <td>El Maestro de Obra no cumple con el perfil exigido ya que no presenta matrícula profesional.</td> </tr> </tbody> </table>	No.	PROPONENTE	EXPERIENCIA PROPONENTE	OBSERVACIONES	EQUIPO MÍNIMO	OBSERVACIONES	1	Consorcio TF	CUMPLE	Sin observaciones	CUMPLE	Subsana especialización Director de Obra.	2	Ciclo Institucional Fontibón	CUMPLE	Sin observaciones	CUMPLE	Sin Observaciones.	3	Consorcio OSCW	NO CUMPLE	Aporta un (1) solo contrato (subcontrato), por tanto no cumple con la EXP. General ni Especifica.	-	-	4	Consorcio OMEGA	CUMPLE	Sin observaciones	CUMPLE	Sin Observaciones	5	Ciclo Edificaciones AJ	CUMPLE	Sin observaciones	CUMPLE	Sin Observaciones	6	Constructora CastelC	CUMPLE	Sin observaciones	CUMPLE	Sin Observaciones	7	Consorcio CMR 2011	CUMPLE	Sin observaciones	NO CUMPLE	El Maestro de Obra no cumple con el perfil exigido ya que no presenta matrícula profesional. A folio 307 de su propuesta se corrobora que no posee título.	8	Consorcio Acruz Fontibón	CUMPLE	Sin observaciones	NO CUMPLE	El Residente de Obra no cumple con el tiempo mínimo exigido. El Residente Administrativo no cumple con el perfil exigido por no ser profesional en ciencias de la administración.	9	Consorcio C&G ACR	CUMPLE	Sin observaciones	CUMPLE	Sin Observaciones	10	Consorcio Canaan	CUMPLE	Sin observaciones	CUMPLE	Sin Observaciones	11	UT Fawcett	CUMPLE	Sin observaciones	NO CUMPLE	El Maestro de Obra no cumple con el perfil exigido ya que no presenta matrícula profesional.
No.	PROPONENTE	EXPERIENCIA PROPONENTE	OBSERVACIONES	EQUIPO MÍNIMO	OBSERVACIONES																																																																				
1	Consorcio TF	CUMPLE	Sin observaciones	CUMPLE	Subsana especialización Director de Obra.																																																																				
2	Ciclo Institucional Fontibón	CUMPLE	Sin observaciones	CUMPLE	Sin Observaciones.																																																																				
3	Consorcio OSCW	NO CUMPLE	Aporta un (1) solo contrato (subcontrato), por tanto no cumple con la EXP. General ni Especifica.	-	-																																																																				
4	Consorcio OMEGA	CUMPLE	Sin observaciones	CUMPLE	Sin Observaciones																																																																				
5	Ciclo Edificaciones AJ	CUMPLE	Sin observaciones	CUMPLE	Sin Observaciones																																																																				
6	Constructora CastelC	CUMPLE	Sin observaciones	CUMPLE	Sin Observaciones																																																																				
7	Consorcio CMR 2011	CUMPLE	Sin observaciones	NO CUMPLE	El Maestro de Obra no cumple con el perfil exigido ya que no presenta matrícula profesional. A folio 307 de su propuesta se corrobora que no posee título.																																																																				
8	Consorcio Acruz Fontibón	CUMPLE	Sin observaciones	NO CUMPLE	El Residente de Obra no cumple con el tiempo mínimo exigido. El Residente Administrativo no cumple con el perfil exigido por no ser profesional en ciencias de la administración.																																																																				
9	Consorcio C&G ACR	CUMPLE	Sin observaciones	CUMPLE	Sin Observaciones																																																																				
10	Consorcio Canaan	CUMPLE	Sin observaciones	CUMPLE	Sin Observaciones																																																																				
11	UT Fawcett	CUMPLE	Sin observaciones	NO CUMPLE	El Maestro de Obra no cumple con el perfil exigido ya que no presenta matrícula profesional.																																																																				
Puntaje final	<p>CONSTRUCCIÓN DE LA SEDE ADMINISTRATIVA EN LA LOCALIDAD DE FONTIBÓN</p> <p>LP-48-2011</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>PROPONENTE</th> <th>PUNTAJE FACTOR ECONOMICO</th> <th>PUNTAJE FACTOR TÉCNICO</th> <th>APOYO INDUSTRIA NACIONAL</th> <th>TOTAL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Consorcio TF</td> <td>398.717</td> <td>500</td> <td>100</td> <td>998.717</td> </tr> <tr> <td>Ciclo Institucional Fontibón</td> <td>400.000</td> <td>600</td> <td>100</td> <td>1.000,00</td> </tr> <tr> <td>Consorcio OMEGA</td> <td>397.817</td> <td>500</td> <td>100</td> <td>997.817</td> </tr> <tr> <td>Ciclo Edificaciones AJ</td> <td>398.703</td> <td>500</td> <td>0</td> <td>998.703</td> </tr> <tr> <td>Constructora CastelC</td> <td>397.807</td> <td>500</td> <td>100</td> <td>997.807</td> </tr> <tr> <td>Consorcio C&G ACR</td> <td>392.778</td> <td>500</td> <td>0</td> <td>892.778</td> </tr> <tr> <td>Consorcio Canaan</td> <td>397.566</td> <td>500</td> <td>100</td> <td>897.566</td> </tr> </tbody> </table>	PROPONENTE	PUNTAJE FACTOR ECONOMICO	PUNTAJE FACTOR TÉCNICO	APOYO INDUSTRIA NACIONAL	TOTAL	Consorcio TF	398.717	500	100	998.717	Ciclo Institucional Fontibón	400.000	600	100	1.000,00	Consorcio OMEGA	397.817	500	100	997.817	Ciclo Edificaciones AJ	398.703	500	0	998.703	Constructora CastelC	397.807	500	100	997.807	Consorcio C&G ACR	392.778	500	0	892.778	Consorcio Canaan	397.566	500	100	897.566																																
PROPONENTE	PUNTAJE FACTOR ECONOMICO	PUNTAJE FACTOR TÉCNICO	APOYO INDUSTRIA NACIONAL	TOTAL																																																																					
Consorcio TF	398.717	500	100	998.717																																																																					
Ciclo Institucional Fontibón	400.000	600	100	1.000,00																																																																					
Consorcio OMEGA	397.817	500	100	997.817																																																																					
Ciclo Edificaciones AJ	398.703	500	0	998.703																																																																					
Constructora CastelC	397.807	500	100	997.807																																																																					
Consorcio C&G ACR	392.778	500	0	892.778																																																																					
Consorcio Canaan	397.566	500	100	897.566																																																																					

7.6.5.7. Las conclusiones de la nueva evaluación final de 22 de diciembre de 2011 son similares a la evaluación anterior y la variación se advierte de la calificación del factor económico⁴⁰

Evaluación del Director de Obra presentado por el Consorcio TF	REQUISITOS HABILITANTES - EXPERIENCIA ESPECIFICA RECURSO HUMANO																																																									
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>PROPONENTE:</th> <th>1</th> <th>Consorcio TF</th> <th>Pts</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Recurso Humano:</td> <td>Director de Obra</td> <td>Cumple/No Cumple</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>Título:</td> <td>Ingeniero Civil</td> <td>Cumple</td> <td>157</td> </tr> <tr> <td>Especialización:</td> <td>SUBSANO</td> <td>Cumple</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>COPNIA Numero Matricula:</td> <td>25202-086091</td> <td>Cumple</td> <td>157</td> </tr> <tr> <td>Carta Dedicación:</td> <td>100%</td> <td>Cumple</td> <td>158</td> </tr> <tr> <td>Certificación Tiempo (días):</td> <td>Cargo</td> <td>Cumple/No Cumple</td> <td>-40</td> </tr> <tr> <td>1</td> <td>1666</td> <td>Director de Obra</td> <td>Cumple</td> <td>148</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>387</td> <td>Residente de Obra</td> <td>Cumple</td> <td>149</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>710</td> <td>Director de Obra</td> <td>Cumple</td> <td>150</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>350</td> <td>Director de Obra</td> <td>Cumple</td> <td>151</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>761</td> <td>Residente de Obra</td> <td>Cumple</td> <td>152</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>3876</td> <td></td> <td>Cumple</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	PROPONENTE:	1	Consorcio TF	Pts	Recurso Humano:	Director de Obra	Cumple/No Cumple	-	Título:	Ingeniero Civil	Cumple	157	Especialización:	SUBSANO	Cumple	-	COPNIA Numero Matricula:	25202-086091	Cumple	157	Carta Dedicación:	100%	Cumple	158	Certificación Tiempo (días):	Cargo	Cumple/No Cumple	-40	1	1666	Director de Obra	Cumple	148	2	387	Residente de Obra	Cumple	149	3	710	Director de Obra	Cumple	150	4	350	Director de Obra	Cumple	151	5	761	Residente de Obra	Cumple	152	Total	3876		Cumple
PROPONENTE:	1	Consorcio TF	Pts																																																							
Recurso Humano:	Director de Obra	Cumple/No Cumple	-																																																							
Título:	Ingeniero Civil	Cumple	157																																																							
Especialización:	SUBSANO	Cumple	-																																																							
COPNIA Numero Matricula:	25202-086091	Cumple	157																																																							
Carta Dedicación:	100%	Cumple	158																																																							
Certificación Tiempo (días):	Cargo	Cumple/No Cumple	-40																																																							
1	1666	Director de Obra	Cumple	148																																																						
2	387	Residente de Obra	Cumple	149																																																						
3	710	Director de Obra	Cumple	150																																																						
4	350	Director de Obra	Cumple	151																																																						
5	761	Residente de Obra	Cumple	152																																																						
Total	3876		Cumple																																																							

⁴⁰ Folios 498 a 524, cuaderno 2

Observaciones de la evaluación técnica	No.	PROPONENTE	EXPERIENCIA PROPONENTE	OBSERVACIONES	EQUIPO MÍNIMO	OBSERVACIONES
	1	Consortio TF	CUMPLE	Sin observaciones	CUMPLE	Subsana especialización Director de Obra
	2	Ccio Institucional Fontibón	CUMPLE	Sin observaciones	NO CUMPLE	El Residente Administrativo no cumple con el perfil exigido por no ser profesional en ciencias de la administración.
	3	Consortio OSCW	NO CUMPLE	Aporta un (1) solo contrato (subcontrato), por tanto no cumple con la EXP General ni Especifica.	NO CUMPLE	El Maestro de Obra no cumple con el perfil exigido ya que no presenta matrícula profesional.
	4	Consortio OMEGA	CUMPLE	Sin observaciones	NO CUMPLE	El Director de Obra no presenta la especialización exigida.
	5	Ccio Edificaciones AJ	CUMPLE	Sin observaciones	CUMPLE	Sin Observaciones
	6	Constructora CastelC	CUMPLE	Sin observaciones	CUMPLE	Sin Observaciones
	7	Consortio CMR 2011	CUMPLE	Sin observaciones	NO CUMPLE	El Maestro de Obra no cumple con el perfil exigido ya que no presenta matrícula profesional. A folio 307 de su propuesta se corrobora que no posee título.
	8	Consortio Acruz Fontibón	CUMPLE	Sin observaciones	NO CUMPLE	El Residente Administrativo no cumple con el perfil exigido por no ser profesional en ciencias de la administración.
	9	Consortio C&G AGR	CUMPLE	Sin observaciones	CUMPLE	Sin Observaciones
	10	Consortio Canaan	CUMPLE	Sin observaciones	CUMPLE	Sin Observaciones
11	UT Fawcett	CUMPLE	Sin observaciones	NO CUMPLE	El Maestro de Obra no cumple con el perfil exigido ya que no presenta matrícula profesional.	

Puntaje final				
CONSTRUCCIÓN DE LA SEDE ADMINISTRATIVA EN LA LOCALIDAD DE FONTIBÓN				
LP-48-2011	PUNTAJE FINAL PROPUESTAS HABILITADAS			
PROPONENTE	PUNTAJE FACTOR ECONOMICO	PUNTAJE FACTOR TÉCNICO	APOYO INDUSTRIAL NACIONAL	TOTAL
Consortio TF	400.000	500	100	1.000.000
Ccio Edificaciones AJ	399.317	500	100	999.317
Constructora CastelC	398.420	500	100	998.420
Consortio C&G AGR	393.383	500	100	993.383
Consortio Canaan	398.178	500	100	998.178

7.6.5.7. La parte demandante considera, que contrario a lo decidido en la sentencia impugnada, está demostrado que presentó la mejor propuesta, a partir de las evaluaciones que se realizaron en el proceso licitatorio. En primer término, se reafirma que dichas evaluaciones no vinculan obligatoriamente a esta Sala y que, si bien pueden valorarse como un referente, es posible apartarse de las mismas, pues en todo caso las reglas para la calificación están consignadas en el pliego de condiciones.

Ahora bien, lo antes expuesto también da lugar a descartar el argumento de la parte demandante en cuanto a que presentaron la mejor propuesta porque así lo había dicho el Comité Evaluador en la calificación final y a que debe tenerse en cuenta que no se allegaron los testimonios de los miembros de este Comité por causas atribuibles a la demandada, pues estas declaraciones no son indispensables para esclarecer el punto, al contarse con la propuesta del Consortio TF y otros documentos del proceso licitatorio, descritos y valorados anteriormente, que, en resumen prueban que:

- i. Según la modificación del pliego de condiciones anterior al cierre para la presentación de las propuestas, el Director de Obra que debía integrar el personal mínimo para que el proponente obtuviera los 500 puntos del factor técnico, debía cumplir con el siguiente perfil:

“Arquitecto o Ingeniero civil especialista administración de obras o postgrados afines.

Como mínimo diez (10) años de experiencia específica certificada”

- ii. No hay evidencia de que, en la audiencia de aclaración del pliego de condiciones, el proponente formuló observaciones o reparos, o solicitó la aclaración de la expresión “*experiencia específica certificada*”.
- iii. No todas las certificaciones presentadas por el director de obra propuesto por el Consortio TF daban cuenta de la prestación del servicio en dicho

cargo, de las mismas tampoco podía colegirse que tuviera funciones afines, pues no se establecían.

- iv. Luego de presentadas las propuestas y realizada la primera evaluación preliminar, al responder las observaciones en contra de esta última, la Administración señaló que la experiencia específica estaba referida a la prestada en el cargo que se desempeñaría en el equipo propuesto.
- v. En las evaluaciones realizadas por el segundo Comité Evaluador, tuvo en cuenta las certificaciones en el cargo de residente de obra, por quien fue presentado por el Consorcio TF para el cargo de director de obra.

7.6.5.8. En aplicación de las reglas de interpretación contractual, debe entenderse que la estipulación del pliego de condiciones frente a la experiencia específica del director de obra corresponde a servicios prestados en este cargo o con funciones afines; de lo contrario, ningún sentido útil se le daría, por lo que en aplicación de una interpretación efectiva, útil o conservatoria se acoge la posición de la Juez de primera instancia en cuanto a que la experiencia certificada como residente de obra no era válida para demostrar la experiencia en el cargo como director de obra y, por lo tanto, el Consorcio TF no se hacía merecedor del puntaje asignado al factor técnico, que estaba reservado para los proponentes que presentaran el equipo mínimo con personal que cumpliera el perfil exigido⁴¹.

7.6.5.9. Aunado a lo expuesto, está probado que uno de los requisitos del perfil del Director de Obra era que contara con una especialización en administración de obras o postgrados afines; sin embargo, esta exigencia fue acreditada por el Consorcio TF en oportunidad de subsanación, lo cual no era aceptable, teniendo en cuenta que el personal del equipo mínimo hacía parte del factor técnico de escogencia, al cual se le asignaba puntaje, y por lo tanto estaba proscrito sanear las irregularidades, defectos relevantes y omisiones en que incurrieran los proponentes frente a su demostración, según lo establece el parágrafo 1º del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007.

Como quiera que el Consorcio TF no acreditó el cumplimiento del perfil exigido para el Director de Obra con la propuesta inicial, debido a que no presentó el diploma de especialización y que no es válida la subsanación, porque hace parte de factor técnico de escogencia y por lo tanto susceptible de asignación de puntaje, está corroborado que no obtenía los 500 puntos de dicho factor y no era acertada la evaluación que lo colocaba como el mejor oferente.

7.6.6. CONCLUSIÓN

Procede confirmar la decisión de primera instancia, porque además de las razones expuestas en la sentencia apelada, los actos administrativos que declararon desierta la licitación no cuentan con el requisito de motivación adecuada, suficiente, clara y detallada que configure la causal de declarar desierta la licitación por imposibilidad de realizar la selección objetiva.

⁴¹ Código Civil, artículo 1620. <PREFERENCIA DEL SENTIDO QUE PRODUCE EFECTOS>. El sentido en que una cláusula puede producir algún efecto, deberá preferirse a aquel en que no sea capaz de producir efecto alguno.

En efecto, como lo señaló la Juez de primera instancia, el criterio interpretativo alrededor de como contabilizar la experiencia de las certificaciones que no contaban con un día exacto, se aplicó al requisito ponderable del equipo mínimo y no al requisito habilitante de experiencia general y específica del proponente, de modo que, en ese aspecto, los motivos expuestos por la Alcaldesa de Fontibón no corresponden a la realidad.

Pero, además, el acto administrativo no está fundado en una causal prevista en el pliego de condiciones, porque de haber existido una indebida valoración de las certificaciones de experiencia de los integrantes del equipo mínimo, esto no impedía realizar la escogencia objetiva de un proponente, solo bastaba realizar la evaluación en los términos que correspondiera, sin que la falta de tiempo para efectuarla pudiera presentarse como razón válida para declarar desierta la licitación, porque esto sería atribuible a la falta de planeación y debido seguimiento al proceso licitatorio.

Las razones por las cuales se declaró desierta la licitación debían ser expresas, detalladas, claras, suficientes y estar previstas en el pliego de condiciones y de la lectura del acto administrativo no se advierten cumplidas estas exigencias.

A su vez, procede confirmar la decisión de negar las pretensiones indemnizatorias, porque no está demostrado que el Consorcio TF presentara la mejor propuesta.

Aunque la evaluación realizada por el Comité Evaluador puede traerse como un referente, no vincula obligatoriamente ni a la Administración ni al Juez del contrato; a su vez, debe interpretarse de manera efectiva, útil o conservatoria la exigencia en el pliego de condiciones de experiencia específica del Director de Obra, entendiendo que se refiere a la prestada en dicho cargo o en otro con idénticas funciones, lo cual no fue demostrado por el Consorcio TF.

Más aún, la Sala advierte que, al hacer parte del factor técnico de escogencia, susceptible de asignación de puntaje, no era posible subsanar los documentos que acreditaban el perfil del director de obra y en el caso del Consorcio demandante está probado que subsanó la propuesta, presentando el diploma de especialización de quien presentó para este cargo.

7.7. CONDENA EN COSTAS

Procede confirmar la decisión de primera instancia de no condenar en costas a las partes del proceso. De igual modo, la Sala se abstendrá de condenar en costas en segunda instancia, porque evidencia temeridad o abuso de las atribuciones o derechos procesales por las partes del proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, - Subsección "C", administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 15 de junio de 2016, proferida por el Juzgado Sesenta y Dos Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, de acuerdo con lo expuesto en las consideraciones.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Por Secretaría, expídanse las copias de que trata el artículo 114 del Código General del Proceso.

CUARTO: Por Secretaría, una vez ejecutoriado este fallo, devolver al Juzgado de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
(Aprobado en sesión de la fecha. Sala No. 14)

(Firmado electrónicamente en Plataforma SAMAI)

FERNANDO IREGUI CAMELO
Magistrado

JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA
Magistrado

MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO
Magistrada

J.B.