

### **EVALUACIÓN DEFINITIVA – Término de traslado para observaciones – Artículo 30 Ley 80 de 1993**

[...] la evaluación definitiva tenía un plazo máximo, vencido el cual se abría la posibilidad de presentar observaciones, por el término de cinco días, tal como lo imponía el numeral 8 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993. La respuesta a éstas debía darse dentro de los tres días hábiles siguientes; vale precisar que, aunque en el cronograma existía un período preciso para esto último -los referidos tres días-, en el numeral transcrito se habilitó la posibilidad de hacerlo también en el acto de adjudicación.

### **TRASLADO DEL INFORME DE EVALUACIÓN – oportunidad – Traslado – Publicidad – Plazos – Prórrogas - Numeral 8 del artículo 30 de la ley 80 de 1993**

Entonces, con todo y que es posible advertir lo sorpresivo de las etapas desarrolladas después del 24 de septiembre de 2010, el ataque de las demandas se dirige a la falta de oportunidad para observar el informe, tal como lo declaró el a *quo al considerar que debía hacerse en los términos del numeral 8º del artículo de la Ley 80 de 1993*. Esta razón es suficiente para que esta instancia no pueda extenderse a dicha cuestión y deba limitarse a verificar si se le dio la oportunidad alegada.

Sobre el término de publicidad para las respuestas a las observaciones, después del vencimiento del término para efectuar observaciones al informe de evaluación, el numeral 9 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 impone establecer en los pliegos los plazos para efectuar la adjudicación, los que no pueden prorrogarse por más de la mitad del inicialmente fijado. Según el artículo 3 del Decreto 287 de 1996, a partir del día siguiente al vencimiento del plazo previsto en el numeral 8 del artículo 30 de la referida ley, se contaba dicho término.

[...]

En consecuencia, las audiencias públicas del 12 y 13 de octubre de 2010 desconocieron los tiempos de la etapa de adjudicación por exceso, que no por defecto, por cuanto transcurrieron más de los nueve días calendario permitidos; sin embargo, entre la reanudación y la adjudicación quedó evidenciado que la entidad no daría la respuesta dentro de los tres días siguientes a la presentación de las observaciones, sino en la audiencia de adjudicación, como lo permitía el numeral 2.10 de los pliegos.

[...]

Esta Corporación también ha conceptuado que "*para efectos de controvertir u observar la calificación de los factores de evaluación de propuestas las normas legales sólo consideran el traslado consagrado por el numeral 8 del artículo 30 de la ley 80*" y, en consecuencia, se ha dicho: *En conclusión, teniendo en cuenta, como reiteradamente lo ha afirmado la jurisprudencia de esta Corporación, que*

*los informes de evaluación de propuestas no son actos administrativos definitivos, "en tanto no crean una situación jurídica particular ni ponen fin a una actuación administrativa, sino (que son) actos de trámite" (...), la Sala considera que con respecto a los informes de evaluación, las leyes han establecido un procedimiento de traslado especial, que se agota de acuerdo con los momentos señalados en esas mismas normas, de manera que es claro que si de las observaciones formuladas por los oferentes, la entidad que adelanta el proceso de escogencia del contratista debe eliminar un proponente o variar el orden de escogencia, la respuesta a las observaciones y la decisión final sobre ellas se deben tomar en el acto de adjudicación, no solo cuando se trata de audiencia pública como en los casos de licitación pública, sino por principio de igualdad, en todos los demás casos, sin que sea dable acudir a nuevos traslados (se destaca).*

### **INFORMES DE EVALUACIÓN – Corrección del informe – Vinculatoriedad**

En esa línea, precisa recordar que los informes de evaluación no son vinculantes y es posible que el ordenador del gasto, al realizar la adjudicación, se separe de ellos y, aun cuando la ley no establece que corregidos los informes de evaluación deban ponerse en conocimiento de los oferentes, la Sección ha precisado: *Es cierto, que la ley no establece la oportunidad para corregir los informes de evaluación y tampoco señala que, corregidos éstos, deban ponerse nuevamente a consideración de los oferentes. Sin embargo, es claro que esta etapa de publicidad y contradicción del estudio y comparación de las ofertas debe agotarse antes de la adjudicación o, por lo menos, ser concomitante con ella, como posteriormente fue reglamentado.*

### **LICITACION PÚBLICA – Informe de evaluación – Procedimiento**

Sobre el procedimiento que debe seguirse en las licitaciones públicas, con base en lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, se ha explicado:

*ix).- Los informes de evaluación de todas las propuestas deben ponerse a disposición de todos los oferentes para que, durante esa suerte de traslado, tengan la oportunidad de formular sus comentarios, críticas, observaciones o inquietudes en relación con los mismos (artículo 30 numeral 8º, Ley 80);*

*x).- Aunque no se encuentre plasmada de manera formal como una etapa del procedimiento de selección contractual, es natural que la entidad estatal contratante deba disponer de un término razonable para revisar las intervenciones que se hubieren producido a propósito del traslado de los informes de evaluación comparativa de las ofertas y re-examine entonces tales informes a la luz de las aludidas intervenciones, bien para corregirlos o ajustarlos o bien para reafirmar sus conclusiones iniciales (artículo 30 numeral 9º, Ley 80).*

*xi).- Contando con todos los elementos de juicio que resultan tanto de la evaluación comparativa de las ofertas –evaluación que debe estar fundada en el estudio igualmente comparativo de tales propuestas–, como de la revisión de*

*las observaciones, las críticas o los comentarios formulados en relación con dicha evaluación comparativa, la entidad estatal contratante debe adoptar una decisión final con la cual está llamado a culminar el correspondiente procedimiento administrativo de selección contractual (artículo 30 numeral 10º, Ley 80).*

### **OBSERVACIONES – Respuesta – No publicación en los términos del numeral 8 del artículo 30 de la ley 80**

Ahora, el que la entidad haya publicado en el informe que recogía todas las observaciones el 11 de octubre de 2010 debe entenderse como una garantía adicional, por cuanto bien pudo haberlo hecho simplemente en la audiencia de adjudicación, donde se agotó la publicidad y la contradicción frente al mismo.

Entonces, en punto de la licitación n.º 7, que no fue afectada por las decisiones de tutela ni su adjudicación fue suspendida, como ocurrió con las licitaciones n.º 4, 5 y 6, es claro que rendido el informe y publicado el 11 de octubre de 2010, la oportunidad para observarlo era al día siguiente a las 4:00 p.m, cuando se llevó a cabo la adjudicación, como efectivamente ocurrió.

En suma, en línea con la jurisprudencia y el entendimiento de esta Corporación, las respuestas a las observaciones, en la misma dirección que lo pone de presente el Distrito en su alzada, no debían publicarse nuevamente en los términos del numeral 8º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, pero sí darse a conocer, como ocurrió en esta oportunidad en la audiencia de adjudicación, en la que, además, se dio la oportunidad de pronunciamiento por parte de los proponentes y se resolvió sobre los mismos.

### **REQUISITO DE EXPERIENCIA – Acreditación – Requisitos habilitantes – Requerimiento adicional - Aclaraciones**

De lo expuesto se tiene que el requisito de experiencia y organización arriba transcrito se demostraba así: (i) la acreditación de un promedio simple de recursos manejados anualmente en la actividad microempresarial, en cualquiera de los dos últimos años, por un valor mínimo equivalente al 20% del valor de la licitación; (ii) un organigrama vertical de la estructura integral y orgánica de la empresa; (iii) la nómina de persona a su servicio, y (iv) la propuesta de un programa para la consolidación y formalización de la demanda, así como de un programa de inversiones.

Igualmente, del numeral 3.3. en cita se desprende que la primera exigencia mencionada, numeral (i), esto es, el promedio simple de recursos manejados anualmente en la actividad crediticia empresarial equivalente al 20% del valor estimado de la licitación, se verificaría con la información relacionada y con los soportes anexados. En todo caso, en el evento de requerirse aclaraciones o información adicional sobre las certificaciones de experiencia que se allegaran, el Distrito podía elevar la solicitud correspondiente.

Cabe recordar que la entidad demandada en la comunicación del 1º de octubre de 2010 pidió información en relación con los soportes para acreditar la experiencia en manejo de recursos de la actividad crediticia microempresarial y del personal, es decir, en relación con los numerales (i) y (ii).

[...]

El comité evaluador, en los informes de evaluación del 24 y 25 de agosto de 2010, con relación a estos requisitos simplemente relacionó en unos cuadros los cuatro requisitos del numeral 3.3 y señaló que estaban cumplidos, sin más explicaciones.

A juicio de la Sala, el anterior panorama imponía requerir al proponente para que precisara y aportara los soportes de las referidas certificaciones (cuadros). Así lo permitía el párrafo 1º del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, vigente para cuando se adelantó el proceso de selección, al disponer que cuando faltaran requisitos o documentos relativos a la futura contratación o al proponente, que no fueran necesarios para la comparación de las propuestas y que no asignaran puntos, debían ser solicitados, en cualquier momento hasta la adjudicación, como ocurrió en este asunto.

#### **EXPERIENCIA DEL PROPONENTE – Registro único de Proponentes - Verificación de requisitos adicionales.**

No se desconoce que la experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes se demuestran exclusivamente con el respectivo certificado del RUP, en el que deberán constar tales exigencias. Por consiguiente, las entidades estatales, en los procesos de contratación, no pueden solicitar ni los proponentes aportar documentación que deba utilizarse para efectuar la inscripción en el aludido registro, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007; sin embargo, el mismo artículo habilitó que *"sólo en aquellos casos en que por las características del objeto a contratar se requiera la verificación de requisitos del proponente adicionales a los contenidos en el Registro, la entidad podrá hacer tal verificación en forma directa"*.

En esa dirección, como el mismo Tribunal lo aceptó, era imposible que el RUP determinara la experiencia requerida para las licitaciones en estudio, dada su especialidad en créditos microempresariales, MiPyME y personas excluidas del transporte masivo, como se verá más adelante que se exigió. En efecto, revisado dichos documentos no contienen información sobre este particular. De suerte que era imperioso que la entidad lo determinara, como en efecto lo hizo.

Aunque es cierto que los proponentes gozaban de libertad para probar los requisitos en estudio, tal como lo sostuvo el *a quo*, en tanto el pliego no precisó qué documentos se podían aportar para el efecto, sí dejó en claro que la certificación (cuadros de experiencia y personal) se analizaría en conjunto con los anexos y soportes allegados y, que de requerirse aclaraciones, así las solicitaría (numeral 3.3).

Por consiguiente, era menester que la demandada requiriera a la actora para que sustentara, como se solicitó desde el pliego, la información contenida en los cuadros sobre su actividad en la colocación de créditos y el personal. De esta forma no se desconoció la buena fe del proponente, sino que se le exigió que, como mínimo, allegara los anexos o soportes de lo consignado en sus propuestas.



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN TERCERA

#### SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: **MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá, D.C., primero (1°) de julio de dos mil veinticinco (2025)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2011-00261-01 ACUMULADO<sup>1</sup> (67344)**

**Actora: CEDUCARIMA S.A.**

**Demandado: DISTRITO CAPITAL-SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO**

**Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

*Temas: El informe de evaluación y la respuesta a las observaciones frente al debido proceso y la contradicción. El alcance del recurso de apelación cuando lo interponen ambas partes. Las pruebas aportadas en sede de vía gubernativa - recurso de reposición en contra de la declaratoria de desierta- son extemporáneas.*

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por las partes en contra de la sentencia del 1 de abril de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, mediante la cual se decidió (fls. 434 y 435, c. ppal, 2ª instancia):

*PRIMERO: DECLARAR la nulidad de las resoluciones números 411 del 28 de diciembre de 2010, 412 del 28 de diciembre de 2010, 413 del 28 de diciembre de 2010 y 277 del 12 de octubre de 2010, por las cuales se declaran desiertas las licitaciones públicas 4, 5, 6 y 7 de 2010, emitidas por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico del Distrito Capital de Bogotá.*

*SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de las resoluciones números 000082 de 10 de marzo de 2011, 000083 de 10 de marzo de 2011, 000084 de 10 de marzo de 2011, y 306 del 6 de noviembre de 2010, emitidas por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.*

*TERCERO: CONDENAR al Distrito Capital de Bogotá-Secretaría de Desarrollo Económico a pagar, a favor de la sociedad Cedurima S.A., la suma de \$1.472.743.593,75 (MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES, SETECIENTOS CUARENTA Y TRES MIL, QUINIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS, mcte), por concepto de la utilidad neta que habría obtenido de haber resultado adjudicataria de la licitación pública n.º 4 de 2010.*

---

<sup>1</sup> Mediante auto del 23 de julio de 2013, la magistrada sustanciadora acumuló el proceso de la referencia y el n.º 25000232600020110023001 (fl. 347 y 348, c. ppal, exp. 2011-00261).



*CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.*

*QUINTO: En caso de no ser apelada, REMÍTASE al H. Consejo de Estado para que se surta el grado de consulta en los términos que prevé el artículo 184 del C.C.A.*

*SEXTO: Sin condena en costas en esta instancia.*

*SÉPTIMO: Por secretaría, liquidar los gastos del proceso y entregar los remanentes al demandante.*

## I. SÍNTESIS DEL CASO

La parte actora pretende que se anule la resolución n.º 277 del 12 de octubre de 2010, confirmada por medio de la resolución n.º 303 del 5 de noviembre de 2010, a través de las cuales la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico declaró desierta la licitación pública n.º 7<sup>2</sup>. Igualmente, pide la nulidad de las resoluciones n.ºs 411, 412 y 413 del 28 de diciembre de 2010, confirmadas por medio de las resoluciones n.ºs 00082, 00083 y 000084 del 10 de marzo de 2011, por las que la referida Secretaría tomó la misma decisión respecto de las licitaciones públicas n.ºs 4, 5 y 6. En consecuencia, depreca el reconocimiento de los perjuicios causados.

## II. ANTECEDENTES

### A. La demanda del expediente n.º 2011-00230

1. El 26 de enero de 2011 (fl. 1, c. ppal, 1ª instancia), la sociedad Ceducarima S.A., en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó la anulación de la resolución n.º 277 del 12 de octubre de 2010, confirmada por medio de la resolución n.º 303 del 5 de noviembre de 2010<sup>3</sup>, por medio de las cuales la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico declaró desierta la licitación pública n.º 7 y, en consecuencia, solicitó (fls. 115 y 116, c. ppal, 1ª instancia):

*TERCERA: Que como consecuencia de lo anterior, y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se DECLARE que CEDUCARIMA*

<sup>2</sup> El objeto de la licitación era operar y colocar microcréditos para el fortalecimiento empresarial y la adquisición de soluciones integrales de informática y telecomunicaciones para los microempresarios de Bogotá, a través del proyecto de inversión Banca Capital.

<sup>3</sup> Aunque originalmente la parte actora solicitó la nulidad de las resoluciones n.ºs 274, 275 y 276 del 12 de octubre de 2010, confirmadas por medio de las resoluciones n.ºs 304, 305 y 306 del 5 de noviembre de 2010, a través de las cuales la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico declaró desiertas las licitaciones públicas n.ºs 4, 5 y 6 (fls. 5 y 6, c. ppal, 1ª instancia), mediante escrito integrado de corrección y adición de la demanda (fls. 110 a 155, c. ppal, 1ª instancia), admitido mediante auto del 1 de septiembre de 2011 (fl. 159, c. ppal, 1ª instancia), limitó sus pretensiones a la nulidad de la resolución n.º 277 del 12 de octubre de 2010, ratificada mediante la resolución n.º 303 del 5 de noviembre de 2010 (fl. 115, c. ppal, 1ª instancia). El presente resumen corresponde al escrito integrado de corrección y adición de la demanda.



*S.A., cumplía con todos los requisitos habilitantes contenidos en el pliego de condiciones de la licitación pública 7, proferida por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico del Distrito Capital de Bogotá, y por tanto dicha entidad, debió proceder a evaluar la propuesta de mi representada, y concluir que era la mejor para la SDDE, que obtenía el mayor puntaje y debió ser la adjudicataria de dichas licitaciones.*

*CUARTO: Que como consecuencia de lo anterior y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO se DECLARE que la Alcaldía Mayor de Bogotá representada por el señor Samuel Gustavo Moreno Rojas, o quien haga sus veces y la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico del Distrito Capital de Bogotá, representada por la doctora Mariella Barragán Beltrán o a quien haga sus veces, ocasionaron una lesión grave o menoscabo en el patrimonio de la empresa que represento.*

*QUINTA: Que igualmente, consecuencia de lo anterior y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO se condene a la Alcaldía Mayor de Bogotá representada por la señora Clara López Obregón, o quien haga sus veces y la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico del Distrito Capital de Bogotá, representada por la doctora Mariella Barragán Beltrán o a quien haga sus veces, a resarcir la totalidad de los perjuicios causados a CEDUCARIMA S.A., incluyendo las sumas dejadas de percibir por el término de los contratos contenidos en la licitación pública 7, y de acuerdo con las proyecciones de colocación presentadas dentro de la oferta, los cuales estimados en suma superior de DOS MIL MILLONES PESOS (sic) M/CTE (\$2.000.000.000), o el valor que resulte probado dentro del proceso, reajustado conforme a lo dispuesto en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.*

*SEXTA: Que en los términos del artículo 171 del CCA (artículo 55 de la Ley 446 de 1998) se condene en costas a la parte demandada.*

*SÉPTIMA: Que en la sentencia que ponga fin a la presente acción, se dé cumplimiento a las disposiciones y al término indicado en el artículo 176 del CCA, y que las sumas de dinero a que sea condenada la demandada, devenguen los intereses máximos moratorios determinados por la Superintendencia Financiera de Colombia a partir de la ejecutoria de la sentencia, conforme a lo prescrito en el inciso 5 del artículo 177 ibíd, en la forma como quedó después de su declaratoria de inexequibilidad parcial.*

2. En los hechos (fls. 116 a 120, c. ppal, 1ª instancia), la parte actora precisó que el 23 de agosto de 2010, el Comité Evaluador de la licitación pública n.º 7 señaló que su propuesta cumplía con todos los requisitos habilitantes y le fue otorgado el máximo puntaje posible.

2.1. Desde el 2 de septiembre de 2010, la demandada suspendió el proceso de selección de manera consecutiva y por un total de 25 días hábiles, debido a la cantidad de observaciones presentadas y el volumen de la información por analizar.

2.2. El 1 de octubre siguiente, la demandada le solicitó a la actora que precisara unos aspectos técnicos de su propuesta.

2.3. El 11 de octubre de 2010 se realizó la evaluación definitiva.



2.4. Al día siguiente, el 12 de octubre, con menos de 24 horas para contra observar, mediante resolución n.º 277, la demandada declaró desierto el proceso de selección, decisión que fue confirmada por la resolución n.º 303 del 5 de noviembre de 2010, notificada el 10 siguiente.

2.5. El 2 de diciembre de 2010, el Juzgado Veintiocho Civil Municipal de Bogotá, al resolver una acción de tutela presentada por la parte actora, amparó los derechos fundamentales al debido proceso y buena fe y dejó sin efectos las resoluciones n.ºs 274, 275 y 276 del 12 de octubre de 2010, confirmadas por medio de las resoluciones n.ºs 304, 305 y 306 del 5 de noviembre de 2010, a través de las cuales la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico declaró desiertas las licitaciones públicas n.ºs 4, 5 y 6; sin embargo, negó la acción frente al acto administrativo aquí demandado.

2.6. El 3 de diciembre de 2010, mediante la resolución n.º 369, la demandada cumplió el fallo de tutela referido.

2.7. La anterior decisión fue revocada por el *ad quem*, razón por la cual, a juicio de la parte actora, *“dado que la resolución n.º 369 del 3 de diciembre de 2010, emitida por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, se encuentra ejecutoriada, no se hace necesario demandar la nulidad de las resoluciones declaradas sin valor ni efecto y que en el libelo inicial habían sido demandadas adicionalmente”* (fl. 119, c. ppal, 1ª instancia).

2.8. El 25 de enero de 2011 se agotó el trámite de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación.

3. Como concepto de la violación (fls. 120 a 149, c. ppal, 1ª instancia), propuso los siguientes cargos:

3.1. *El efectivo cumplimiento de los requisitos habilitantes.* Sostuvo que cumplió con los \$1.400.000.000 en colocación de créditos, incluidos los microempresariales, en los años 2009 y 2010, lo cual resultaba suficiente para acreditar su experiencia y debida idoneidad, cuestión corroborada desde la primera evaluación del Comité y ratificado por un funcionario de la Secretaría, que después fue declarado insubsistente. También acreditó la nómina de personal exigida, tal como se desprendía de los contratos laborales adjuntados con la propuesta, el Registro



Único de Proponentes y las certificaciones del representante legal y del revisor fiscal.

3.2. *La violación al debido proceso.* Porque se excedieron los términos legales del procedimiento licitatorio. Efectivamente, se suspendió por cinco veces y por un total de 25 días hábiles, cuando el parágrafo 1º del artículo 5 del Decreto 2474 de 2008 sólo lo permitía por un máximo de 15 días hábiles. Además, el 1º de octubre de 2010, sin ningún anuncio, el Comité Evaluador solicitó a la actora la acreditación de unos requisitos técnicos no contemplados en el pliego. Dichas extensiones temporales y nuevas exigencias también impactaron el término para la adjudicación.

3.2.1. Además, el informe final de evaluación tan sólo se dio a conocer el 11 de octubre de 2010, mientras que la declaración de desiertas se produjo al día siguiente, con lo cual se cercenó la posibilidad de un plazo razonable para observar lo evaluado. Con todo, la actora presentó sus reparos, pero no fueron respondidas, omisión que desconoció lo dispuesto en los numerales 9º y 10º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, modificados por la Ley 1150 de 2007.

3.2.2. Estimó como otra vulneración el hecho de que *“el día 12 de octubre de 2010, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico expide la correspondiente Resolución por la cual declara desierto el proceso de licitación pública, tan sólo un día antes de que terminara la audiencia de adjudicación, ya que la audiencia pública de adjudicación inició el 12 de octubre y terminó el 13 de octubre de 2010, a las 11:30 a.m., según consta en el acta de la audiencia publicada en el portal de contratación a la vista”* (fl. 125, c. ppal, 1ª instancia).

3.2.3. Además, días antes de la adjudicación realizada, la demandada cambió la totalidad de los miembros del Comité Evaluador, sin ninguna causa justa, aviso o explicación. Este nuevo órgano descalificó a la actora, sin consideración a las evaluaciones precedentes que iban en dirección contraria.

3.3. *La violación de la buena fe y la confianza legítima.* Las evaluaciones previas daban por ganadora a la actora, pero, sin explicación y de manera abrupta e irregular, se la eliminó.



3.4. *Violación del principio de igualdad.* En la medida que sólo a la actora le exigieron requisitos técnicos adicionales, como los “*contratos de ejecución o administración de cartera*”, que no estaban contemplados en el pliego.

3.5. *La falsa motivación.* En tanto las razones para desestimar la propuesta de la actora y, en consecuencia, declarar desierto el proceso de selección desconocen que se cumplió con los \$1.400.000.000 en colocación de créditos, incluidos los créditos microempresariales, en los años 2009 y 2010, tal como lo reconoció el primer informe de evaluación y lo ratificó un funcionario, que luego fue declarado insubsistente.

3.5.1. Sobre los \$1.400.000.000 en colocación de créditos, la demandada sostuvo que sólo tenía 20 solicitudes, por valor de \$86.310.000, con base en unos reportes de Datacrédito, que no eran parte de los documentos contemplados en el pliego para demostrar dicho requisito. La demandante demostró, con base en las copias de los contratos respectivos, que colocó más de \$5.000.000.000 créditos, en una muestra aleatoria de 700 créditos microempresariales, por más de 26 años, tal como se desprende del Registro Único de Proponentes, prueba suficiente para demostrar el cumplimiento del requisito y la idoneidad de la actora para ejecutar el contrato requerido; sin embargo, la demandada desestimó el valor probatorio de las copias, porque no daban cuenta de la celebración de tales acuerdos, cuando el contrato de mutuo no está sometido a formas o minutas predeterminadas.

3.5.2. Frente a las exigencias de la nómina de personal afirmó que fue acreditada, en la forma que ya fue explicada en el primer cargo aquí resumido.

## **B. La demanda del expediente n.º 2011-00261**

4. El 24 de marzo de 2011 (fl. 1, c. ppal, 1ª instancia), la sociedad Ceducarima S.A., en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>4</sup>, solicitó la anulación de las resoluciones n.ºs 411, 412 y 413 del 28 de diciembre de 2010, confirmadas por medio de las resoluciones n.ºs 00082, 000083 y 000084 del 10 de marzo de 2011, por las que la citada Secretaría declaró desierta las licitaciones

---

<sup>4</sup> La demanda fue corregida y adicionada a través de un escrito integrado (fls. 85 a 141, c. ppal, 1ª instancia), el cual fue admitido por auto del 19 de abril de 2012 (fl. 233, c. ppal, 1ª instancia). El presente resumen corresponde a este último documento.



públicas n.ºs 4, 5 y 6<sup>5</sup>. En consecuencia, solicitó las mismas pretensiones consecuenciales a las transcritas en la primera demanda, con la precisión de que aquí los perjuicios se calcularon como mínimo en \$18.000.000.000 (fl.90, c. ppal, 1ª instancia).

5. En los hechos (fls. 91 a 101, c. ppal, 1ª instancia), narró circunstancias similares a las expuestas en la primera demanda resumida, incluso con las mismas fechas hasta antes de la adjudicación. En efecto, refirió (i) el primer informe de evaluación del 23 de agosto de 2010, en el que cumplía y se le calificó con el mayor puntaje; (ii) la suspensión desde el 2 de septiembre siguiente de los procedimientos de selección por 25 días hábiles; (iii) la solicitud de unas exigencias técnicas el 1 de octubre de 2010, y el 11 del mismo mes y año, la publicación de la evaluación definitiva, frente a la cual tuvo menos de 24 horas para observarla.

5.1. Después, señaló que se declararon desiertas las licitaciones n.º 4, 5 y 6, a través de las resoluciones n.ºs 274, 275 y 276 del 12 de octubre de 2010, ratificadas por medio de las resoluciones n.ºs 304, 305 y 306 del 5 de noviembre siguiente.

5.2. Precisó que dichas resoluciones fueron dejadas sin efectos a través de la sentencia del 2 de octubre de 2010 del Juzgado Veintiocho Civil Municipal de Bogotá, en el marco de una tutela presentada por la parte actora, decisión que fue cumplida el 3 de diciembre de 2010, mediante la resolución n.º 369.

5.3. El *ad quem* de la tutela referida revocó dicha decisión, razón por la cual la demandada el 28 de diciembre de 2010, volvió a declarar desiertas las licitaciones n.ºs 4, 5 y 6, a través de los actos administrativos aquí demandados.

5.4. El 23 de marzo de 2011 se agotó el trámite de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación.

6. Como concepto de la violación (fls. 101 a 133, c. ppal, 1ª instancia), se expusieron similares argumentos y cargos a los resumidos en la primera demanda. Respecto del debido proceso agregó que las resoluciones demandadas no cumplieron el fallo

---

<sup>5</sup> El objeto de la licitación n.º 4 fue operar y colocar la línea de crédito Banca Capital-Crédito Ambiental y Seguros, a través del proyecto de inversión Banca Capital; a su vez la licitación n.º 5 tenía como finalidad operar y colocar la línea de crédito para el fortalecimiento y emprendimiento a los microempresarios y actores excluidos del Sistema Integrado de Transporte Público, por medio del referido proyecto, y la licitación n.º 6 era para opera y colocar la línea de crédito Banca Capital-Fortalecimiento para microempresas y Pymes, del pluricitado proyecto.



de tutela de primera instancia, sino que lo refutaron, sin tener en cuenta que dicha decisión judicial estaba vigente, toda vez que para ese momento no había sido revocada.

### **C. La contestación de las demandas**

7. El Distrito Capital (fls. 162 a 1992, c. ppal, exp. 2011-00230 y 147 a 184, 237 a 270, c. ppal, exp. 2011-00261) precisó que con el fin de responder las observaciones formuladas al informe inicial de evaluación se vio en la necesidad de suspender el proceso de selección, con fundamento en el artículo 5 del Decreto 2474 de 2008, que permite hacerlo por 15 días hábiles o más de ser requerido.

7.1. Ante la relevancia de las observaciones y dado que el informe es una simple recomendación de la cual es posible apartarse, la ordenadora del gasto decidió cambiar el comité y reevaluar las propuestas. Esta actuación dio como resultado la recomendación de declaratoria de desierta de los procesos de selección en estudio.

7.2. Se apartó de la afirmación de que se pretermitió la oportunidad para observar el nuevo informe de evaluación, en atención a que para el efecto los términos se suspendieron por 24 horas, hasta el punto de que fueron presentadas en oportunidad y respondidas en su integridad.

7.3. Precisó que las resoluciones que declararon desiertas las licitaciones n.ºs 4, 5 y 6 fueron dejadas sin efectos por parte del Juzgado 28 Civil Municipal de Bogotá, mediante sentencia del 1 de diciembre de 2010, por cuanto consideró que se configuraba una vía de hecho, en la medida en que el objeto de esos procesos de selección fue operar y colocar unas líneas de crédito, pero se exigieron requisitos para operar y colocar líneas de microcréditos, que era una operación distinta a la exigida en los pliegos, según lo establecido en la Ley 905 de 2000.

7.3. En su criterio, la orden judicial, en el marco de la tutela arriba referida, se concretó en continuar con la audiencia de adjudicación de las licitaciones n.ºs 4, 5 y 6, lo cual se cumplió y, en una nueva audiencia, se ratificó la decisión de tener al microcrédito como una modalidad de crédito y, en consecuencia, la exigencia que se le hiciera a la actora de acreditar los soportes de tales operaciones, que fueron parte del pliego y que no fueron allegados, determinó a la postre las declaratorias



que aquí se cuestionan. Decisiones cuya legalidad reitera, en la medida que se ajustan a los pliegos y a las regulaciones legales y reglamentarias sobre la materia.

7.4. Precisó que la sentencia del 1 de diciembre de 2010 del Juzgado 28 Civil Municipal de Bogotá fue revocada el 7 de febrero de 2011, por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de la misma ciudad, pues consideró que existían otros medios de control para el efecto.

7.5. Estimó que con la solicitud de conciliación presentada el 25 de enero de 2011 no se agotó dicho requisito de procedibilidad, como quiera que para ese momento aún no se había agotado la vía gubernativa, respecto de las resoluciones n.º 411, 412 y 413 de 2010. Además, sostuvo que desde *“la presentación de la solicitud de conciliación hasta la demanda, ha transcurrido el término legal para declarar la caducidad de la acción y, por ende, no están llamadas a prosperar las pretensiones”* (fl. 262 rev., c. ppal, exp. 2011-00261).

7.6. En cuanto a la violación al principio de igualdad señaló que no se cumplió con los soportes que acreditaran los microcréditos exigidos, para lo cual puso de presente el caso de la certificación de la cooperativa Consolidar, que no estaba suscrita por su secretario (a), persona habilitada estatuariamente para el efecto.

7.7. Sostuvo que la especialidad de las licitaciones imponía una verificación particular por parte de la entidad responsable, sin que pudiera suplirse con la información consignada en el Registro Único de Proponentes. Por su parte, puso de presente que la actora dentro del proceso de selección se limitó a aportar un listado, sin firmas y soportes adicionales, con las que pretendía demostrar la celebración de los microcréditos solicitados. Después, aportó unos contratos de mutuo, de los cuales no se desprendía el requisito de ejecución o administración de microcréditos empresariales. Las mismas inconsistencias tuvo la propuesta de otro proponente, la Unión Temporal Consolidar, que también fue rechazada.

7.8. En lo relativo a la nómina de personal se encontró que de los trece cargos ofrecidos, diez ejecutaban doble función y sin ninguna compatibilidad. Además, tampoco se acreditó ningún contrato laboral o de otro tipo con los asesores comerciales exigidos y ofertados.



7.9. Precisó que la actora siempre tuvo la oportunidad de conocer y presentar escritos frente a las decisiones tomadas en los procesos de selección.

7.10. Propuso como excepciones, la falta de juramento estimatorio y la falta de estimación razonadamente la cuantía. La carencia de objeto, como quiera que no se demandaron las resoluciones n.ºs 274, 275 y 276 del 12 de octubre de 2010, confirmadas por medio de las resoluciones n.ºs 304, 305 y 306 del 5 de noviembre de 2010, a través de las cuales la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico declaró desiertas las licitaciones públicas n.ºs 4, 5 y 6, que aunque fueron dejadas sin efectos mediante la resolución n.º 369 del 3 de diciembre de 2010, en cumplimiento del fallo de tutela del 1 de diciembre de 2010, lo cierto es que este último fue revocado y, en consecuencia, se imponía la obligación de demandar las referidas resoluciones.

7.11. También sostuvo que la acción idónea era la de nulidad, en la medida que resulta improcedente el restablecimiento reclamado al tratarse de una mera expectativa de adjudicación, que es la que se deriva de este tipo de actuaciones administrativas.

7.11. Finalmente, señaló que no había pruebas de que fuera la mejor propuesta ni de los perjuicios causados.

#### **D. La sentencia de primera instancia<sup>6</sup>**

8. En la sentencia del 1 de abril de 2020 (fls. 406 a 435, c. ppal, 2ª instancia), el Tribunal *a quo* desestimó los cargos por violación al debido proceso por el cambio de los integrantes del comité evaluador, la suspensión de las licitaciones y por el desconocimiento de la primera evaluación del 24 de agosto de 2010.

9. Sin embargo, consideró probada la exigencia de requisitos no contenidos en el pliego de condiciones. En efecto, la demandada al solicitar copia de los contratos de ejecución o administración de cartera microempresarial y/o certificación de los mismos, así como las copias de las solicitudes de crédito que incluyeran pagarés, planes de pago de crédito y/o planes de negocio diligenciados y desembolsados dentro de la actividad crediticia microempresarial, y la información precisa de los

---

<sup>6</sup> En las alegaciones finales de primera instancia las partes reiteraron los argumentos de sus intervenciones, con base en las pruebas aportadas (fls. 773 a 973, c. ppal 2, exp. 2011-00261).



beneficiarios, nombres, ubicación, etc., de quienes fueron atendidos con dicha actividad crediticia, impuso una carga diferente a la contemplada en los pliegos, ya que estos no determinaron una forma específica para probar dichas actividades.

10. Sostuvo que exigir los respaldos de los contratos de ejecución o administración de cartera, imponía la demostración de un negocio financiero diferente a la colación de créditos, que fue el consignado en el pliego.

11. También tuvo por probada la omisión de dar a conocer el informe definitivo de la evaluación, toda vez que los informes de evaluación posteriores al del 24 de agosto de 2010 no fueron puestos en conocimiento de los oferentes, por el término de cinco días, tal como lo ordena el numeral 8° del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, sino que se expidieron a altas horas de la noche, por lo cual quedaron tan sólo a disposición de los participantes por un término irrisorio, en unas horas y en un horario no hábil.

12. Frente a la acreditación de los requisitos por parte de la accionante, consideró que el pliego contenía ambigüedades, como quiera que el objeto de las licitaciones era colocar créditos para las personas naturales y para las microempresas, mientras que el requisito habilitante de experiencia iba dirigido a la actividad crediticia microempresarial. Lo anterior resultaba determinante, puesto que *“de aceptarse que se podía acreditar con un flujo de créditos, podría bastar demostrar que se manejó por lo menos un equivalente al 20% de los recursos dispuestos para la licitación”*, mientras que si *“la experiencia se acreditaba con la colación de microcréditos, por ser estos de mínima cuantía, la experiencia tendría que acreditarse con la colocación de un alto número de microcréditos”* (fl. 423 rev., c. ppal, 2ª instancia).

13. A juicio del *a quo*, esas ambigüedades debían interpretarse en contra de quien elaboró los pliegos, en los términos del artículo 1624 del Código Civil, las cuales la actora tampoco estaba obligada a advertir a la demandada, a pesar de su experticia en el tema, en la medida que se trataba de una cuestión irrelevante, puesto que cumplía con la experiencia exigida, bien sea como actividad de créditos microempresariales o como colación en cualquier clase de créditos.

14. En efecto, tuvo por probada la experiencia exigida para la licitación n.º 4, pues se allegó prueba de los créditos microempresariales en la suma de \$1.496.130.000,



según certificación del representante legal y del revisor fiscal de la actora, respaldadas con los documentos en los que se puede constatar la solicitud del crédito por parte del titular, los codeudores, sus cédulas, la copia del respectivo contrato y el análisis de los créditos (según el *a quo*, incluía información sobre la finalidad del crédito, número de trabajadores de la microempresa, el resultado del análisis y el estudio crediticio).

15. Además, encontró que, para la misma licitación, también se aportaron las planillas de autoliquidación de aportes en salud, pensión y caja de compensación familiar de sus empleados, así como los recibos de pagos de los salarios, correspondientes a los años 2008, 2009 y 2010. De estas pruebas se desprendía que eran 13 trabajadores y que de acuerdo con los balances generales suscritos por el revisor fiscal de la actora sí incurrió en los referidos gastos.

16. Consideró que las anteriores pruebas eran suficientes para demostrar el personal exigido en los pliegos, si se tiene en cuenta que este se limitó a solicitar “una nómina de personal del proponente”, pero no de manera específica y particular, como se le impuso al rechazar su propuesta.

17. Precisó que como la actora fue la única oferente dentro de la licitación n.º 4 debía acreditar un puntaje total no inferior a 65 puntos. Así, después de verificar el factor económico (menor valor ofertado), llegó a la conclusión de que la propuesta no excedió el valor destinado para el costo de la operación, razón por la cual debía obtener la máxima calificación, 40 puntos. Respecto del factor técnico, después de un análisis probatorio, también encontró acreditados los requisitos impuestos en el pliego, razón por la cual se le debían otorgar 25 puntos.

18. En consecuencia, concluyó que la actora era la mejor propuesta y debió adjudicársele el contrato.

19. En cuanto a la indemnización de perjuicios, señaló que el pliego dispuso un margen de intermediación del 16.3% aplicado al valor total de la colocación, el cual equivalía a la suma de \$7.620.000.000, menos un porcentaje de pérdida de cartera del 2%, sobre la última cifra indicada. Después de descartar la objeción grave propuesta en contra del dictamen pericial, observó que el mismo hizo el anterior ejercicio, salvo que no descontó el porcentaje de pérdida de cartera.



20. Por lo tanto, en la misma línea del perito, después de aplicar el 16.3% sobre los \$7.620.000.000 llegó a la conclusión de que el margen de intermediación correspondía a la suma de \$1.242.060.000; sin embargo, a diferencia de lo realizado en el peritaje, le restó el 2% de pérdida de cartera para un total de \$1.089.660.000, valor que actualizado se determinó en \$1.472.743.593,75, como suma a indemnizar.

21. Finalmente, en relación con las licitaciones n.ºs 5, 6 y 7, afirmó que en estas se presentó otra propuesta, además de la de la actora, que no fue aportada al proceso, lo cual impedía determinar si la oferta de la actora era la mejor. En consecuencia, negó estas pretensiones.

## E. Los recursos de apelación<sup>7</sup>

22. **La parte actora** (fls. 438 a 453, c. ppal, 2ª instancia)<sup>8</sup> señaló que el demandado omitió allegar la totalidad de los expedientes administrativos de las licitaciones públicas n.ºs 5, 6 y 7, los cuales fueron solicitados en la demanda. Aunque se decretaron, la demandada los aportó de manera incompleta, razón por la cual se insistió, de manera recurrente, en que se allegaran de forma completa, solicitudes atendidas por la primera instancia, pero la renuencia fue persistente.

22.1. En esa medida, estimó que tal renuencia debía estimarse como un indicio en contra de la parte demandada, en los términos del artículo 71 del CPC y no invertir la carga de la prueba, como lo hizo el *a quo* en su fallo. En consecuencia, solicitó reconocer la indemnización de perjuicios completa.

22.2. Por último, solicitó que se decretaran como pruebas de oficio los documentos que echó de menos el *a quo*.

---

<sup>7</sup> El 10 de junio de 2021 se llevó a cabo la diligencia de conciliación dispuesta por el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010, la cual se declaró fallida (fls. 470 y 471, c. ppal, 2ª instancia). Vale precisar que, aunque dicho artículo fue derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, esta última ley y sus reformas no resultaban aplicables, toda vez que la demanda de este asunto fue presentada en vigencia del CCA (artículo 308 del CPACA). En consecuencia, es la primera ley en mención la que regía dicho trámite.

<sup>8</sup> El recurso fue presentado el 13 de julio de 2020 (fl. 461, c. ppal, 2ª instancia). Después de la suspensión de términos por la pandemia por COVID-19, los términos se reanudaron el 1 de julio de 2020 (fl. 437, c. ppal, 2ª instancia, informe secretarial), al tiempo que la notificación de la sentencia se surtió por medios electrónicos el 3 de junio de ese mismo año (fl. 436, c. ppal, 2ª instancia).



23. **La parte demandada** (fls. 454 a 460, c. ppal, 2ª instancia)<sup>9</sup> sostuvo que no existió la omisión de poner en conocimiento a los oferentes de los informes de evaluación. Señaló que, de acuerdo con la jurisprudencia adoptada por esta Corporación<sup>10</sup>, las respuestas a las observaciones no deben surtirse a través de la publicación que impone el numeral 8 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, sino que se deben poner de presente en la audiencia pública de adjudicación o, de ser el caso, en el acto administrativo que finalice el proceso de selección.

24.1. Sobre la exigencia de unos requisitos no contenidos en los pliegos, señaló que se limitó al pliego en el que se imponía acreditar: (i) el promedio simple de recursos manejados anualmente en la actividad crediticia empresarial en cualquiera de los dos últimos años, por un valor mínimo equivalente al 20% del valor estimado del proceso licitatorio; (ii) un organigrama vertical de la estructura integral y orgánica de la empresa, con el objeto de determinar su organización y, en consecuencia, la solidez administrativa de la empresa; (iii) la nómina de personal a su servicio, y (iv) el programa para la consolidación de la demanda y formalización de la misma, así como el de inversiones correspondiente.

24.2. Se apartó de la apreciación del Tribunal *a quo*, según la cual no se podía exigir a la actora el requisito de experiencia habilitante en la colocación de créditos para microempresas. Precisó que el proceso era especial, en la medida que era un servicio financiero inusual, que imponía la revisión de las condiciones más allá de lo consignado en el RUP, sin que ello comportara una modificación al pliego, sino la verificación efectiva de la mejor propuesta para el fin perseguido. Además, los estudios previos integraban de manera plena el objeto de la contratación, al igual que la minuta del contrato.

24.3. Sostuvo que la solicitud de la copia de los contratos de ejecución o administración de cartera no fue caprichosa, sino que son parte del objeto del proceso de la licitación, en el que está incluida la colocación de créditos. Precisó que aunque esta última actividad es diferente de la cartera, ambas se complementan, toda vez que todo crédito genera un pasivo (cartera) que debe recuperarse, cuestión determinante en la selección, si se tiene en cuenta que si los recursos que se iban a prestar eran públicos.

---

<sup>9</sup> El recurso fue presentado el 14 de julio de 2020 (fl. 461, c. ppal, 2ª instancia).

<sup>10</sup> Refirió al concepto n.º 1871 del 6 de diciembre de 2007 de la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, M.P. Luis Fernando Álvarez.



24.4. Además, precisó que tal exigencia se correspondía con los estudios previos, el objeto, las obligaciones especiales del futuro contratista, en los cuales se impuso el manejo y control del estado de la cartera. Además, en el numeral 3.4.1.3 de los pliegos se exigió aportar documentos para evaluar su propio estado de cartera y puntuarlo, razón por la cual el *a quo*, en su ejercicio, no lo calificó, por falta de pruebas. Entonces, se trataba de determinar si el proponente contaba con la capacidad para administrar y recuperar la cartera de los créditos, que eran otorgados con base en recursos públicos y en el marco del otorgamiento y colocación financiera y crediticia.

24.5. Sostuvo que la actora era experta en la materia y, por lo tanto, el que no hubiera hecho salvedad alguna sobre su rol para el apoyo en la estructuración del proyecto, los objetivos específicos y los requisitos habilitantes, le imponía aceptar que debía colaborar en la consecución integral de los mismos, en particular, si el requisito habilitante hacía referencia a los créditos otorgados a las microempresas o al flujo de colocación de créditos a pequeños y medianas empresas y si estaba incluida la administración de la cartera.

24.6. Concluyó que los únicos cargos que prosperaron fueron la omisión del traslado del informe de evaluación y la exigencia de documentos que no estaban contemplados en el pliego, los cuales no estaban demostrados, como lo expuso y, por consiguiente, se imponía la revocatoria de la sentencia de instancia. Además, sostuvo que no era procedente reconocer la utilidad esperada, como quiera que la declaratoria de desierta estuvo ajustada al ordenamiento legal. Además, se trataba de una persona experta que debió advertir todas las exigencias necesarias para participar, entre ellas, la colocación de microcréditos, sin que en ningún momento la hubiera observado.

24.7. Insistió en las objeciones por error grave frente al dictamen pericial, en tanto el valor de la propuesta de la actora superaba el presupuesto de la licitación n.º 4. Además, la metodología de proyección de créditos no estuvo ajustada al pliego, pero aun así el perito la tuvo en cuenta. Estimó, a diferencia de lo expuesto por el *a quo*, que no se trataban de cuestiones de fondo, puesto que fueron unas imprecisiones que se presentaron con la realización de dicha prueba, por lo que no podían proponerse desde la contestación de la demanda, como lo consideró la primera instancia.



## F. Trámite en segunda instancia

25. Concedidas las apelaciones por parte del *a quo*, mediante auto dictado dentro de la audiencia del 10 de junio de 2021 (fl. 471, c. ppal, 2ª instancia), esta Corporación las admitió (fls. 475, c. ppal, 2ª instancia). Luego, mediante auto del 4 de noviembre siguiente negó la prueba solicitada por la apelante para allegar todos los antecedentes administrativos de las licitaciones n.ºs 5, 6 y 7, en atención a que en la demanda no se solicitó dicha prueba, sino que se aportaron los que tenía en su poder. Así, consideró que no se daban los presupuestos legales para decretar en esta instancia la prueba solicitada (fls. 477 a 479, c. ppal, 2ª instancia). Esta decisión fue confirmada al resolver el recurso de súplica, a través de la providencia del 12 de septiembre de 2022, pues se encontró que dicha prueba obraba dentro del proceso (fls. 496 a 498, c. ppal, 2ª instancia).

26. Después, mediante auto del 2 de noviembre de 2022 se corrió traslado para alegar de conclusión (fl. 507, c. ppal, 2ª instancia). La parte actora interpuso recurso de reposición, porque no tuvo acceso al expediente para verificar el aporte efectivo de los antecedentes administrativos referidos en el numeral anterior (fls. 519 y 529, c. ppal, 2ª instancia). La contraparte se opuso, por cuanto tal oportunidad estaba más que vencida (fls. 523 y 524, c. ppal, 2ª instancia). En auto del 17 de julio de 2023 se revocó el traslado para alegar y se otorgó un término de cinco días para revisar el expediente, vencido el cual empezó a correr el plazo para presentar alegatos (fls. 526 y 527, c. ppal, 2ª instancia). Agotados los anteriores tiempos, las partes guardaron silencio.

## III. CONSIDERACIONES

### G. Cuestión previa

27. La parte demandada consideró no cumplido en el requisito de conciliación prejudicial respecto de las resoluciones n.º 411, 412 y 413 de 2010; sin embargo, se observa que el 3 de febrero de 2011 se presentó dicha solicitud frente a tales actos administrativos (fl. 8310 a 8317, c. 12, exp. 2011-00261), trámite dentro del cual se aclaró que también versaba sobre las resoluciones n.ºs 00082, 000083 y 000084 del 10 de marzo de 2011 (fl. 8314, c. 12, exp. 2011-00261), que fueron proferidas en reemplazo de las primeras resoluciones mencionadas, las cuales quedaron sin efectos en virtud del cumplimiento de una orden judicial en sede de tutela. En consecuencia, el trámite que se echó de menos fue efectivamente cumplido.



## H. Jurisdicción, competencia y acción procedente

28. Atendiendo a la naturaleza pública del Distrito Capital, la presente controversia es de conocimiento de esta jurisdicción, en los términos del artículo 82 del CCA, modificado por el artículo 1 de la Ley 1107 de 2006<sup>11</sup>.

29. Esta Corporación es la competente para conocer del presente asunto, en segunda instancia, en atención a su naturaleza y cuantía<sup>12</sup>, en los términos del artículo 129 del CCA.

30. Frente a la acción procedente, debe señalarse que antes del 2 de agosto de 2006, esta Corporación sostuvo que la acción idónea para cuestionar la legalidad de la declaratoria de desierta de una licitación era la de nulidad y restablecimiento del derecho, regulada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, como quiera que dicho acto no era de los proferidos con ocasión de la actividad contractual<sup>13</sup>; sin embargo, esta posición fue recogida a partir de la referida fecha, para sostener, en su lugar, que procedía esa misma acción pero con las particulares consignadas en el artículo 87 *ejusdem*<sup>14</sup>, justamente por considerar que dicho acto se dictaba con ocasión de la actividad contractual. Esta postura es la que se ha mantenido hasta la fecha y es la que ha reiterado esta Subsección y la Sección<sup>15</sup>. Como esta fue la acción presentada es claro que fue la pertinente.

---

<sup>11</sup> Teniendo en cuenta que la demanda se presentó en vigencia del CCA está es la norma aplicable, toda vez que, en los términos del artículo 308 del CPACA, este último sólo rige para las demandas y procesos que se instauran con posterioridad a su entrada en vigencia.

<sup>12</sup> La cuantía de los procesos se estimó en las demandas en las sumas de \$18.000.000.000 y \$2.000.000.000, equivalentes a la utilidad dejada de percibir por la no adjudicación de los procesos de selección cuestionados (fls.138, c. ppal, 1ª instancia, exp. 2011-00261 y 154, c. ppal, 1ª instancia, exp. 2011-00230).

<sup>13</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 7 de junio de 2001, exp. 19583, M.P. María Elena Giraldo Gómez. En esta oportunidad, se dijo que el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998, “*Se aplica a los actos precontractuales siempre y cuando estén relacionados con la actividad contractual; y que // No se aplica al acto que declara desierta una licitación pública o un concurso público, a pesar de ser acto precontractual; esto, porque la declaratoria de desierta, por la materia de la decisión, manifiesta la voluntad administrativa dirigida a frustrar, precisamente, el procedimiento de licitación o de concurso de méritos, impidiendo la celebración del contrato o la negociación económica, según su caso. Estas dos razones, de causa y de efecto, hacen visible que el acto que declara desierta la licitación no se profiere “con ocasión de la actividad contractual”.* Posición reiterada por la Sección, entre otras, en: auto del 14 de junio de 2001, exp. 19078, M.P. Ricardo Hoyos Duque; auto del 14 de agosto de 2003, exp. 22848, M.P. Ricardo Hoyos Duque; sentencia del 22 de abril de 2004, exp. 15118, M.P. María Elena Giraldo Gómez; auto del 2 de febrero de 2005, exp. 26183, M.P. Alier Hernández Enríquez; auto del 2 de febrero de 2005, exp. 27656, M.P. María Elena Giraldo Gómez; auto del 2 de febrero de 2005, exp. 28844, M.P. Alier Hernández Enríquez; auto del 31 de agosto de 2005, exp. 29113, M.P. María Elena Giraldo Gómez, y sentencia del 26 de abril de 2006, exp. 16041, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>14</sup> Auto del 2 de agosto de 2006, exp. 30141, M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>15</sup> Entre otras, ver: las sentencias del 13 de noviembre de 2013, exp. 28407, M.P. Mauricio Fajardo Gómez; del 12 de mayo de 2016, exp. 49025, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico, y del 21 de octubre



## **I. Legitimación en la causa**

31. Las partes están legitimadas, puesto que profirieron los actos jurídicos demandados y, además, son destinatarios de los mismos.

## **J. Caducidad de la acción**

32. Según la posición jurisprudencial vigente para cuando se presentaron las demandas, la acción procedente era la de nulidad y restablecimiento del derecho, regulada en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, en el que se precisó que el término para demandar era de 30 días hábiles siguientes a la notificación, comunicación o publicación de los actos administrativos previos demandados.

33. En ese orden, se tiene que en relación con el expediente n.º 2011-00261, con sólo tomar las fechas de los actos administrativos confirmatorios de las declaratorias de desierta demandadas, esto es, las resoluciones n.ºs 00082, 000083 y 000084 del 10 de marzo de 2011, es claro que la demanda presentada el 24 del mismo mes y año (fl. 1, c. ppal, 1ª instancia) fue oportuna, con mayor razón si se tiene en cuenta que se agotó el trámite conciliatorio entre el 3 de febrero de 2011 y el 23 de marzo siguiente (fls. 8316 a 8317, c. 16)<sup>16</sup>.

34. En relación con el expediente n.º 2011-00230, la decisión definitiva se consignó en la resolución n.º 303 del 5 de noviembre de 2010, al tiempo que la solicitud de conciliación extrajudicial se presentó el 11 de noviembre siguiente, la cual se declaró fracasada el 25 de enero de 2011 (fl. 69, c. ppal, 1ª instancia). Por lo tanto, la demanda presentada el 26 de enero de 2011 fue oportuna, con sólo tomar la primera fecha referida (fl. 1, c. ppal, 1ª instancia).

## **K. El alcance de las apelaciones y el plan para resolver el fondo**

35. En la medida en que ambas partes apelaron, la competencia de esta instancia es amplia, en los términos del artículo 357 del CPC. Se precisa que como la

---

de 2022, exp. 50370, M.P. María Adriana Marín. Igualmente, la misma postura en la sentencia de la Subsección B del 12 de octubre de 2017, exp. 40260, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>16</sup> Precisa aclarar que la fecha de inicio del trámite conciliatorio prejudicial es anterior a las resoluciones demandadas, en la medida que las decisiones de tutela dejaron sin efectos las declaratorias de desierta originales. Por esta razón, el 10 de marzo se volvieron a expedir y en el referido trámite se amplió dicha solicitud a los nuevos actos administrativos (ver literal G, Cuestión previa).



demanda se presentó en vigencia del CCA, que remite en su artículo 267 al CPC, estas serán las normas que regularán los aspectos procesales del presente asunto.

36. No se desconoce que si bien los recursos de apelación fueron interpuestos en vigencia del CPACA y del CGP (2020), lo cierto es que la primera codificación y, por tanto, su remisión normativa al CPC y después al CGP, cuando este último entró en vigencia<sup>17</sup>, se limitó a las demandas y procesos que se presentaran con posterioridad a la obligatoriedad de dicha ley, en los términos de su artículo 308 y que no fue lo ocurrido en el *sub lite*.

37. Además, resultaba entendible que el CPACA remitiera al CPC, como quiera que el CGP sólo entró en vigencia el 1 enero de 2014. Esto descarta una complementariedad natural, sino mas bien obligada, entre las normas remisorias del CCA y el CPACA, lo que explica de paso que en un momento coincidieran en el reenvió al CPC. En esta línea, tampoco puede perderse de vista que el artículo 267 del CCA, que habilitó la remisión al CPC, la condicionó a la compatibilidad con la naturaleza de los procesos contenciosos, lo cual no se cumpliría si se admite que dicha remisión lo es actualmente al CGP, en atención a que la naturaleza de los juicios que regula esta norma adjetiva es oral, al tiempo que los del CCA es escritural.

38. De otro lado, para resolver, primero se analizarán los argumentos de la parte demandada, que se dirigen a revisar la decisión de nulidad del *a quo*, los cuales, de llegar a prosperar, harían innecesario pronunciarse sobre la alzada de su contraparte, en la medida que esta última se limita a la indemnización de perjuicios.

#### **L. Los cargos de la apelación de la demandada**

39. Fueron dos cargos que tuvo por probados el *a quo*: (i) la falta de traslado de los informes definitivos de evaluación y (ii) la exigencia de unos requisitos no contenidos en el pliego.

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, auto del 25 de junio de 2014, exp. 42299, M.P. Enrique Gil Botero. Esta decisión determinó que la entrada en vigencia para esta jurisdicción del CGP fue el 1 de enero de 2014.



### **L.1. La falta de traslado de los informes definitivos de evaluación**

40. La primera instancia entendió que los informes de evaluación del 24 y 25 de agosto de 2010 fueron preliminares y que sólo los posteriores fueron definitivos. Así, consideró que estos últimos no fueron puestos en conocimiento debidamente de los proponentes, esto es, tal como lo exige el numeral 8 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, sino a altas horas de la noche, en horario y en un día no hábil.

41. Respecto de lo anterior, el Distrito Capital, en su apelación, sostiene que las evaluaciones posteriores a la efectuada en agosto de 2010 fueron unas simples respuestas a las observaciones y, por lo tanto, no debían surtir el traslado del numeral arriba referido, sino que era suficiente con ponerlas de presente en la audiencia pública de adjudicación o, en su defecto, en el acto administrativo que finalizara el proceso de selección, en línea con lo conceptuado por esta Corporación.

42. Frente a este cargo, precisa recordar que en el numeral 2.10 de los pliegos de las licitaciones en estudio, en forma idéntica, se consignó<sup>18</sup>:

#### ***TÉRMINO DE EVALUACIÓN, ACLARACIÓN Y TRASLADO DEL INFORME DE EVALUACIÓN***

*Una vez efectuado el cierre, el comité evaluador designado, elaborará el informe de verificación de los requisitos habilitantes y la evaluación de las propuestas dentro de los siete (7) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de la licitación.*

*La verificación de los requisitos habilitantes y la evaluación de las propuestas se efectuara conforme a lo señalado en el pliego de condiciones, para los aspectos jurídicos, de experiencia, financieros, técnicos y económicos.*

*La Secretaría realizará los requerimientos que sean necesarios dentro de la evaluación, a los proponentes dentro de los tres primeros días de la evaluación.*

*La Secretaría se reserva la facultad de verificar toda la información presentada, para lo cual solicitará a las entidades estatales y privadas la información que considere necesaria. De la misma manera, podrá designar funcionarios para que realicen las visitas que considere necesarias a las instalaciones o sedes de cada uno de los proponentes y obtener o solicitar por cualquier medio idóneo la información que requiera para verificar la información suministrada en las propuestas.*

*El plazo señalado en este pliego de condiciones para efectuar la evaluación, podrá prorrogarse por un tiempo igual al inicialmente fijado, mediante acto administrativo.*

<sup>18</sup> Fls. 6666, 6667 y 6988 y 6989, c. 13, exp. 2011-00261; 7314 y 7315, c. 14, exp. 2011-00261, y 7672, c. 16, exp. 2011-00230.



*Una vez elaborados los informes de verificación de los requisitos habilitantes y la evaluación permanecerán en la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría y en la página web del Distrito: [www.bogota.gov.co/contratación](http://www.bogota.gov.co/contratación), por un término de cinco (5) días hábiles, para que los proponentes puedan presentar las observaciones que estimen pertinentes<sup>19</sup>.*

*Las observaciones presentadas al informe de evaluación deberán:*

*a) Dirigirse a la oficina asesora jurídica de la Secretaría.*

*b) Entregarse y radicarse en la oficina de correspondencia de la Secretaría, en medio impreso o a través del portal de contratación a la vista, dentro del término del informe de evaluación.*

*En ningún caso, las observaciones podrán complementar, adicionar, modificar o mejorar sus propuestas, so pretexto del ejercicio del derecho a formular observaciones.*

*A las observaciones presentadas oportunamente se les dará respuesta dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la terminación del traslado de la evaluación o en el acta de adjudicación.*

43. De lo expuesto se tiene que la evaluación definitiva tenía un plazo máximo, vencido el cual se abría la posibilidad de presentar observaciones, por el término de cinco días, tal como lo imponía el numeral 8 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993. La respuesta a éstas debía darse dentro de los tres días hábiles siguientes; vale precisar que, aunque en el cronograma existía un período preciso para esto último -los referidos tres días-, en el numeral transcrito se habilitó la posibilidad de hacerlo también en el acto de adjudicación.

44. Además, en los pliegos de condiciones de las licitaciones públicas n.º 4, 5, 6 y 7, en sus numerales 1.10, se establecieron -entre el cierre de los procesos hasta la fecha para la suscripción del respectivo contrato, para lo aquí interesa- el siguiente cronograma:

(i) Licitación n.º 4<sup>20</sup>:

| ACTIVIDAD                                      | FECHA  |
|--|--|
| Cierre y fecha límite de entrega de propuestas | 4 de agosto de 2010 a las 11:00 a.m.             |
| Solicitud de aclaraciones a los proponentes    | 4 al 9 de agosto de 2010                         |
| Respuesta de los proponentes                   | 10 al 12 de agosto de 2010                       |
| Análisis de documentos                         | 13 de agosto de 2010                             |
| Publicación informe de evaluación              | 17 de agosto de 2010                             |
| Observaciones a las evaluaciones               | 17 al 23 de agosto de 2010                       |
| Respuesta observaciones                        | 24 al 26 de agosto de 2010                       |
| Audiencia pública de adjudicación              | 27 de agosto de 2010, 11:00 a.m.                 |
| Suscripción del contrato                       | Entre el 30 de agosto al 2 de septiembre de 2010 |

<sup>19</sup> Nota original: De acuerdo con el numeral 8 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

<sup>20</sup> Fl. 6656, c. 13, exp. 2011-00261.



(ii) Licitación n.º 5<sup>21</sup>:

| ACTIVIDAD                                      | FECHA  |
|--|--|
| Cierre y fecha límite de entrega de propuestas | 5 de agosto de 2010 a las 11:00 a.m.             |
| Solicitud de aclaraciones a los proponentes    | 5 al 10 de agosto de 2010                        |
| Respuesta de los proponentes                   | 11 al 13 de agosto de 2010                       |
| Análisis de documentos                         | 17 de agosto de 2010                             |
| Publicación informe de evaluación              | 18 de agosto de 2010                             |
| Observaciones a las evaluaciones               | 18 al 24 de agosto de 2010                       |
| Respuesta observaciones                        | 25 al 27 de agosto de 2010                       |
| Audiencia pública de adjudicación              | 30 de agosto de 2010, 11:00 a.m.                 |
| Suscripción del contrato                       | Entre el 31 de agosto al 3 de septiembre de 2010 |

(iii) Licitación n.º 6<sup>22</sup>:

| ACTIVIDAD                                      | FECHA  |
|--|--|
| Cierre y fecha límite de entrega de propuestas | 4 de agosto de 2010 a las 11:00 a.m.             |
| Solicitud de aclaraciones a los proponentes    | 4 al 9 de agosto de 2010                         |
| Respuesta de los proponentes                   | 10 al 12 de agosto de 2010                       |
| Análisis de documentos                         | 13 de agosto de 2010                             |
| Publicación informe de evaluación              | 17 de agosto de 2010                             |
| Observaciones a las evaluaciones               | 17 al 23 de agosto de 2010                       |
| Respuesta observaciones                        | 24 al 26 de agosto de 2010                       |
| Audiencia pública de adjudicación              | 27 de agosto de 2010, 11:00 a.m.                 |
| Suscripción del contrato                       | Entre el 30 de agosto al 2 de septiembre de 2010 |

(iii) Licitación n.º 7<sup>23</sup>:

| ACTIVIDAD                                      | FECHA  |
|--|--|
| Cierre y fecha límite de entrega de propuestas | 5 de agosto de 2010 a las 11:00 a.m.             |
| Solicitud de aclaraciones a los proponentes    | 5 al 10 de agosto de 2010                        |
| Respuesta de los proponentes                   | 11 al 13 de agosto de 2010                       |
| Análisis de documentos                         | 17 de agosto de 2010                             |
| Publicación informe de evaluación              | 18 de agosto de 2010                             |
| Observaciones a las evaluaciones               | 18 al 24 de agosto de 2010                       |
| Respuesta observaciones                        | 25 al 27 de agosto de 2010                       |
| Audiencia pública de adjudicación              | 30 de agosto de 2010, 11:00 a.m.                 |
| Suscripción del contrato                       | Entre el 31 de agosto al 3 de septiembre de 2010 |

45. Aunque las fechas fueron modificadas mediante la adenda n.º 2<sup>24</sup> lo que conllevó a que los informes de evaluación sólo se publicaran hasta el 24<sup>25</sup> y el 25

<sup>21</sup> Fl. 6985, c. 13, exp. 2011-00261.

<sup>22</sup> Fl. 7305, c. 14, exp. 2011-00261.

<sup>23</sup> Fl. 7663, c. 16, exp. 2011-00230.

<sup>24</sup> Licitación n.º 4, fl. 6723, c. 13, exp. 2011-0261; licitación n.º 5, fl. 7044, c. 15, exp. 2011-00230; licitación n.º 6, fl. 7373, c. 14, exp. 2011-00261, y licitación n.º 7, fl. 7726, c. 16, exp. 2011-0030.

<sup>25</sup> Licitación n.º 4, fl. 8319, c. 16, exp. 2011-00261; licitación n.º 5, fl. 8335, c. 16, exp. 2011-00261; licitación n.º 6, fl. 639, c. 1, exp. 2011-00230.



de agosto de 2010<sup>26</sup>, el orden de las etapas siempre se mantuvo en la forma indicada en los cuadros anteriores (*supra* 44). Desde las referidas fechas corrieron los cinco días para presentar observaciones.

46. Vale señalar que en los informes de evaluación referidos, la parte actora fue considerada como hábil y con el mayor puntaje<sup>27</sup>.

47. El 24 de agosto de 2010, el concejal de Bogotá, Roberto Sáenz Vargas, además de advertir las limitaciones a la participación de los proponentes por la imposibilidad de obtener la póliza de seriedad de la oferta, debido a la negativa de las aseguradoras para expedirla, manifestó que Ceducarima S.A. no era una entidad financiera especializada en microcréditos, sino de consumo<sup>28</sup>.

48. En el marco de las observaciones, el 30 de agosto de 2010, dentro de la licitación n.º 6, los representantes legales de la cooperativa Consolidar y Asoempro, pusieron de presente, entre otros, que Ceducarima S.A. no tenía experiencia en la colocación de microcréditos. El 11 de octubre de 2010, la demandada respondió que el comité para la reevaluación recomendó solicitar a dicha sociedad los respaldos que demostraran la exigencia del numeral 3.3 del pliego, sobre experiencia y organización<sup>29</sup>. El mismo 11, la demandada respondió a los citados proponentes un derecho de petición en el que señalaron un supuesto direccionamiento para adjudicarle a Ceducarima, para lo cual remitía a la reevaluación; en esa misma fecha, devolvió algunas informaciones aportadas por otros proponentes, frente a los cuales se mantenía su inhabilitación por no cumplir los requisitos jurídicos y respondió derechos de petición frente a la aquí accionante para reanudar el proceso<sup>30</sup>.

49. Una vez presentadas las observaciones<sup>31</sup>, el 2 de septiembre de 2010, la administración decidió suspender las licitaciones en estudio hasta el 10 siguiente,

---

<sup>26</sup> Licitación n.º 7, fl. 7581, c. 1, exp. 2011-00230.

<sup>27</sup> Licitación n.º 4, fls. 6585 a 6591, c. 14, exp. 2011-030; licitación n.º 5, fls. 6903 a 6908, c. 13, exp. 2011-00261; licitación n.º 6, fls. 7221 a 7232, c. 14, exp. 2011-00261, y licitación n.º 7, fls. 7563 a 7573, 16, exp. 2011-00230. Precisa recordar que la licitación n.º 4 sólo se presentó la propuesta de la actora, mientras que en las demás la participación fue plural.

<sup>28</sup> Fls. 7427 a 7432, c. 16, exp. 2011-00230.

<sup>29</sup> Fls. 707 y 708, 714 a 717, c. 18, exp. 2011-00261.

<sup>30</sup> Fls. 717 rev. y 718, 816 y rev. y 872 a 875, c. 18, exp. 2011-00261.

<sup>31</sup> Precisa aclarar que, aunque en la licitación n.º 4 no se presentaron observaciones, en atención a que el único proponente fue la aquí demandante; sin embargo, en consideración a que en las demás sí hubo observaciones y dada la similitud entre las licitaciones, la demandada extendió la decisión de suspensión frente a dicho proceso (fl. 6598, c. 14, c. 14, exp. 2011-00230).



*“teniendo cuenta las observaciones allegadas por diferentes organismos de control, oferentes y terceros, la administración en aras de dar aplicación a los principios de transparencia y publicidad dentro de los procesos contractuales”, estimó que era “necesario dar aplicación al parágrafo 1º del artículo 5 del Decreto 2474 de 2008”, que admite dicha posibilidad cuando existan circunstancias de interés público o general que requieran analizarse y que puedan afectar la normal culminación del proceso<sup>32</sup>.*

50. Alegando las mismas circunstancias, el 10 de septiembre de 2010 la demandada suspendió, nuevamente, los procesos entre el 13 hasta el 17 siguiente<sup>33</sup>. En esta última fecha hizo lo propio desde el 20 hasta el 24 de septiembre del citado año<sup>34</sup>, día en cual se volvió a suspender los procesos, sin indicar fechas de inicio ni de finalización<sup>35</sup>.

51. El 27 de septiembre de 2010, mediante memorando n.º 2010ER4814, en consideración de las razones que la llevaron a la suspensión, la demandada cambió los miembros del comité evaluador<sup>36</sup> *“para reevaluar las licitaciones (...) para que realizaran la verificación de los requisitos habilitantes, así como la evaluación y recomendación al ordenador del gasto”<sup>37</sup>.*

52. El 1º de octubre de 2010, la demandada solicitó a la actora que para el 7 siguiente aclarara unos puntos sobre sus propuestas, en particular, en relación con el numeral 3.3., experiencia y organización del proponente, para lo cual solicitó allegar los soportes para acreditar la experiencia en manejo de recursos de la actividad crediticia microempresarial y del personal, así<sup>38</sup>:

*1. Copia de contratos de ejecución o administración de cartera microempresarial y/o certificación de los mismos.*

*2. Copias físicas o digitalizadas (escaneadas, microfilmadas, etc.) de las solicitudes de crédito tramitadas que incluya pagarés, planes de pago de crédito y/o planes de negocio diligenciados y desembolsados en desarrollo de la actividad crediticia microempresarial.*

<sup>32</sup> Fls. 745 y rev., c. 18, exp. 2011-0261.

<sup>33</sup> Fls. 729 y rev., c. 18, exp. 2011-0261.

<sup>34</sup> Fl. 856, c. 18, exp. 2011-00261.

<sup>35</sup> Fl. 53, c. 17, exp. 2011-261. El 1 de octubre de 2010, la demandada dispuso precisar que se mantenía la suspensión para licitación n.º 4, salvo los días 1, 7, 11 y 12 de octubre del mismo año, con el fin de adelantar las gestiones que se precisen, según el cronograma (fl. 92, c. 17, exp. 2011-00261).

<sup>36</sup> Fl. 6598, c. 14, exp. 2011-00230.

<sup>37</sup> Fl. 7810, c. 16, exp. 2011-00230.

<sup>38</sup> Fls. 724 y 725, c. 18, exp. 2011-00261.



3. Información precisa de los beneficiarios, nombre, ubicación, etc., quienes fueron atendidos mediante la actividad crediticia microempresarial.

4. Copia de los contratos del personal vinculado.

53. El 7 de octubre, la actora, además de expresar que el anterior requerimiento desbordaba las exigencias del pliego, allegó 1397 folios para acreditar lo solicitado<sup>39</sup>.

54. El 11 octubre de 2010, el nuevo comité hizo la recomendación a la ordenadora del gasto de declarar desiertas las licitaciones en estudio, con fundamento en las siguientes razones comunes<sup>40</sup>:

*El proponente CEDUCARIMA S.A. NO CUMPLE con los factores de experiencia y organización.*

*1. Acreditar un promedio simple de recursos manejados anualmente en la actividad crediticia microempresarial, en cualquiera de los dos últimos años por valor de mínimo equivalente al veinte (20) por ciento del valor estimado de los recursos de colocación de la presente licitación.*

*La verificación de la experiencia total se realizará con base en la información relacionada y en los soportes que anexen los proponentes.*

*Estas condiciones se solicitan en el numeral 3.3. del pliego licitatorio definitivo y constituyen requisito habilitante.*

*Así las cosas en la presentación de la propuesta, el proponente relacionó los siguientes datos en el CUADRO DE COLOCACIÓN POR AÑO Y MESES, página 43 foliación manual.*

| AÑO  | MES       | VALOR           | N.º<br>Créditos/Microcréditos |
|------|-----------|-----------------|-------------------------------|
| 2009 | TOTAL AÑO | \$2.773.770.000 | 1971                          |
| 2008 | TOTAL AÑO | \$2.611.300.000 | 2044                          |

*Este resumen de datos corresponde a la relación del proponente, en datos mes a mes para los años 2009 y 2008. El pliego licitatorio definió que la determinación de la experiencia se hará con base en la información relacionada y en los soportes que anexen los proponentes. Es claro para SDDE que se recibe la información aportada por los proponentes, bajo la presunción de buena fe, y que, ante la carencia de los soportes, advertida por asesores de la Secretaría, asesores de la Secretaría General de la Alcaldía, concejales de la ciudad y participantes del proceso licitatorio, se hizo, con posterioridad, la solicitud para aportar los soportes de la información relacionada, mediante comunicación 2010EE2784 de fecha 01-10-2010.*

*Mediante comunicación 2010EE5037 de 07-10-2010, el proponente CEDUCARIMA S.A. se permite remitir los siguientes documentos:*

*1. Copias físicas de créditos empresariales diligenciados y soportes*

<sup>39</sup> Fls. 7433 a 7442, c. 16, exp. 2011-00230.

<sup>40</sup> Fls. 7864 a 7866, c. 16, exp. 2011-00230.



Se reciben de CEDUCARIMA S.A. un total de veinte (20) solicitudes de crédito por OCHENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS DIEZ MIL PESOS (\$86.310.000), de los cuales un (1) crédito corresponde al año 2008, dieciséis (16) solicitudes corresponden al año 2009 por CINCUENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS (\$56.600.000) y tres (3) del año 2010. Este valor no está debidamente soportado y tampoco cumple con el requisito solicitado en el pliego licitatorio, que señala la necesidad de acreditar un promedio simple de recursos manejados anualmente en la actividad crediticia microempresarial, en cualquiera de los dos últimos años, por un valor mínimo equivalente al veinte (20) por ciento del valor estimado de los recursos de la presente licitación, que asciende a una cifra de (...) [se consignan diferentes valores según cada licitación].

Dentro de las dieciséis solicitudes mencionadas arriba, CEDUCARIMA S.A. anexa las consultas a DATACRÉDITO de los solicitantes deudores y codeudores con fecha posterior a la de aprobación y desembolso y también a la de cierre de la presentación de propuestas de la licitación. Esta situación contraviene lo establecido en el artículo 10. Reglas de subsanabilidad del Decreto 2474 de 2008 que determina que "(...) ni que se acrediten circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso".

Adicional a lo anterior, estas solicitudes llegaron incompletas, sin los soportes que CEDUCARIMA S.A. anuncia en su comunicación remisoría y que solicita de manera sistemática a sus clientes. Esta situación no permite verificar, de manera satisfactoria, la acreditación del desarrollo de la actividad crediticia microempresarial, cuyo cumplimiento cabal se ha solicitado dentro de los pliegos licitatorios.

Copia contratos colocación 2009 créditos empresariales.

En relación con esta información aportada por CEDUCARIMA S.A., en un número de setecientos veintiséis (726) folios, nos permitimos señalar que los mismos no constituyen contratos, tal como ustedes lo denominan en folio 526, por cuanto no son prueba cierta de documento que plasme un acuerdo de voluntades.

Esta información aportada con algunas deficiencias de legibilidad y que corresponde solamente a tablas individuales de amortización de créditos, son condiciones que no permiten verificar, de manera satisfactoria, la acreditación del desarrollo de la actividad crediticia microempresarial en un monto mínimo equivalente al veinte (20) por ciento del valor estimado de los recursos de la presente licitación, requerimiento cuyo cumplimiento cabal se ha solicitado dentro de los pliegos licitatorios.

Archivo plano créditos empresariales.

En relación con esta información reportada por CEDUCARIMA S.A., el monto consolidado de valor préstamo, fecha de colocación desde el 05-01-2009 hasta el 30-12-2009, asciende a MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES CIENTO TREINTA MIL PESOS (\$1.496.130.000), que tampoco está debidamente soportado, y que no coincide con el valor reportado en la propuesta presentada por el proponente CEDUCARIMA S.A., en el CUADRO COLOCACIÓN POR AÑO Y MES, en el cual se presenta un monto de colocaciones para el año 2009 por valor de DOS MIL SETECIENTOS SETENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS SETENTA MIL PESOS (\$2.773.770.000).

Acreditar la nómina de personal a su servicio.

Con sujeción a la definición contenida en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, la acepción aplicable define el verbo acreditar como



*“Dar testimonio en documento fehaciente de que alguien lleva facultades para desempeñar comisión o encargo diplomático, comercial, etc.”.*

*En atención a la anterior definición nos permitimos señalar los factores que no permiten, de manera fehaciente, determinar las facultades para desempeñar los cargos definidos en la propuesta presentada por el proponente CEDUCARIMA S.A. y argumentados como esenciales para el cumplimiento del objeto licitatorio.*

**PRIMER FACTOR:**

*En la página 45, foliación de la propuesta, se presenta un cuadro denominado NÓMINA DE EMPLEADOS A JUNIO 30 DE 2010, en el cual se relacionan los trece funcionarios de base vinculados, los cuales, en diez de trece casos, ejecutan doble cargo y, en algunos casos, no compatibles, según se muestra a continuación.*

|                                      |
|--------------------------------------|
| GERENTE GENERAL                      |
| SUBGERENTE-DIR. COMERCIAL            |
| DIR. ADMINISTRATIVO-ASESOR JURÍDICO  |
| AUDITORÍA INTERNA                    |
| DIR. COBRANZAS-ASESOR COMERCIAL      |
| CAJERA-ASESORA COMERCIAL             |
| AUX. CONTABLE-ASESOR COMERCIAL       |
| ANALISTA DE CRÉDITO-ASESOR COMERCIAL |
| ANALISTA DE CRÉDITO-ASESOR COMERCIAL |
| AUX. CARTERA-ASESOR COMERCIAL        |
| SECRETARIA-ASESOR COMERCIAL          |
| MENSAJERA-ASESORA COMERCIAL          |

**SEGUNDO FACTOR:**

*De otra parte, en la página 54, foliación manual de la propuesta, descripción de la metodología, el proponente CEDUCARIMA S.A. afirma que la ejecución de la colocación de los recursos propuesta por CEDUCARIMA S.A. se basa en una estrategia comercial en la que contará con 5 asesores comerciales adicionales a los 9 asesores comerciales con los que contamos hoy en día para tener un equipo conformado en total con 14 asesores comerciales.*

*El pliego licitatorio definió que la determinación de la experiencia se hará con base en la información relacionada y en los soportes que anexen los proponentes. Reiteramos que la SSDE recibe la información aportada por los proponentes, bajo la presunción de buena fe, y que, ante la carencia de los soportes, se solicitó a CEDUCARIMA S.A. aportar los soportes de la información relacionada, mediante comunicación 2010EE2784 de fecha 01-10-2010.*

*Recibida la información de parte de CEDUCARIMA S.A., mediante comunicación 2010ER5037 de 07-10-2010, esta entidad no acredita ningún asesor comercial según lo evidencian las copias de los contratos allegados, así como también se aportan copias de contratos de personal que fue contrato a término fijo y no hay evidencias de haber sido renovado.*

55. La publicación del anterior informe, en el portal del Distrito Capital, se efectuó el mismo 11 de octubre de 2010, a las 23:19 horas<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Fl. 7364, c. 15, exp. 2011-00230.



56. El 12 octubre de 2010<sup>42</sup> se llevó a cabo la audiencia pública de adjudicación; sin embargo, en las licitaciones n.ºs 4 y 5 se suspendió hasta el día siguiente por solicitud de la aquí actora, con el fin de tener la posibilidad de revisar los informes de evaluación definitivos, los cuales fueron puestos de presente de manera previa y expresa en dicha diligencia. En las demás licitaciones, n.ºs 6 y 7, se negó la suspensión, en consideración a que había transcurrido el tiempo suficiente para conocer la reevaluación y, además, la suspensión de las otras licitaciones.

57. En la licitación n.º 4, una vez reanudada la audiencia el 13 de octubre de 2010, la demandada, después de revisar la posibilidad de intervenciones en la audiencia por parte de los oferentes, concedió la palabra a la parte actora, quien manifestó que en el segundo informe de evaluación se les varió sorpresivamente su habilitación, sin que la entidad hubiera respondido las observaciones al mismo. Después, señaló que los contratos de mutuo aportados eran suficiente para probar su experiencia, los cuales desconoció el comité, porque al parecer no eran abogados. También estimó acreditada la nómina exigida, como quiera que los contratos laborales pueden ser verbales. Respondió que la evaluación fue integral. Después se anexó copia integral de la resolución n.º 274 de 2010, la cual había sido publicada previamente en la página oficial y se dio lectura a su parte resolutive, en donde se declaró desierto el proceso<sup>43</sup>.

58. En la licitación n.º 5, reanudada el 13 de octubre de 2010, Ceducarima reiteró los argumentos de la anterior audiencia y, además, precisó que los datos manejados por dicha sociedad eran reservados y, por lo tanto, el derecho de *habeas data* impedía aportarlos de manera completa, aun cuando los allegados demostraban con suficiencia lo exigido. Uno de los miembros del comité evaluador precisó que no se exigió experiencia específica en microcréditos, sino en general en la actividad crediticia microempresarial. Después se dio lectura a la resolución n.º 275 de 2010, que los proponentes asistentes, entre ellos la actora, solicitaron obviar por conocer el contenido de la misma<sup>44</sup>.

59. En la licitación n.º 6, que no fue suspendida, previa transcripción del informe de evaluación, se le otorgó la palabra a la actora que se limitó a solicitar la suspensión para revisar la reevaluación, lo cual fue negado por la demandada, toda vez que ya

---

<sup>42</sup> Para la licitación n.º 4 a las 9:00 a.m.; n.º 5 a las 11:00 a.m.; n.º 6 a las 2:00 p.m., y n.º 7 a las 4:00 p.m.

<sup>43</sup> Fls. 6619 a 6627, c. 14, exp. 2011-00230.

<sup>44</sup> Fls. 6943 a 6955, c. 15, exp. 2011-00230.



se había tenido tiempo suficiente para revisarla. Después de la insistencia del apoderado y la reiteración de la negativa, la demandada dio lectura de la decisión de declaratoria de desierta<sup>45</sup>.

60. En la licitación n.º 7, que tampoco fue suspendida, previa transcripción del informe de evaluación, se le dio la palabra a Ceducarima que reiteró lo sorpresivo de dicho documento y la solicitud de suspensión de la audiencia. Además, señaló que cumplió con todos los requisitos exigidos. Después de desestimar la suspensión de manera reiterativa, anexó copia de la resolución de declaratoria de desierta<sup>46</sup>.

61. La decisión de declaratoria de desierta de la licitación n.º 7 fue confirmada por la resolución n.º 303 del 5 de noviembre de 2010<sup>47</sup>.

62. El 24 de noviembre de 2010, mediante resolución n.º 344, la demandada acató el auto del 19 del mismo mes y año del Juzgado 28 Civil Municipal de Bogotá, en sede de tutela y, en consecuencia, suspendió las licitaciones n.º 4, 5, 6 y 7<sup>48</sup>.

63. El 3 de diciembre siguiente, por medio de la resolución n.º 369, la demandada, en cumplimiento del fallo de tutela del Juzgado arriba referido del 1 de diciembre, dejó sin efectos las resoluciones n.ºs 274, 275 y 276 del 12 de octubre de 2010, que fueron confirmadas por medio de las resoluciones n.ºs 304, 305 y 306 del 5 de noviembre de 2010, a través de las cuales la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico declaró desiertas las licitaciones públicas n.ºs 4, 5 y 6<sup>49</sup>.

64. Por medio de las resoluciones n.ºs 402, 403 y 404 del 23 de diciembre de 2010, la demandada ordenó retomar la audiencia de adjudicación de las licitaciones n.ºs 4, 5 y 6 para el 28 siguiente, en la medida que dichos procesos debían decidirse<sup>50</sup>.

65. El 28 de diciembre de 2010 se llevaron a cabo las referidas audiencias. Después de reiterar los informes de evaluación del 11 de octubre precedente, en el marco de la licitación n.º 4, el apoderado de la aquí actora manifestó que siempre

---

<sup>45</sup> Fls. 512 a 519, c. 1, exp. 2011-00230.

<sup>46</sup> Fls. 7606 a 7617, c. 16, exp. 2011-00230.

<sup>47</sup> Fls. 7809 a 7821, c. c. 16, exp. 2011-00230.

<sup>48</sup> Fl. 469, c. 21, exp. 2011-00261.

<sup>49</sup> Fl. 423 y 424, c. 21, exp. 2011-00261.

<sup>50</sup> Fl. 454, c. 21, exp. 2011-00261.



cumplieron con los requisitos. En lo relativo a la nómina estimó que los contratos y los parafiscales eran suficiente para demostrar su cumplimiento. En cuanto a la experiencia sostuvo que la demandada exigió microcréditos, cuando el pliego estableció simplemente créditos, tal como lo consideró el juez de tutela. La demandada reiteró su intención de declarar desierto el proceso, ya que no se demostró su experiencia en microcréditos y procedió a dar lectura de la correspondiente resolución<sup>51</sup>. En las licitaciones n.º 5 y 6 las partes reiteraron el ejercicio descrito<sup>52</sup>.

66. Vale recordar que las anteriores actuaciones dieron lugar a la expedición de las resoluciones n.ºs 411, 412 y 413 del 28 de diciembre de 2010, confirmadas por medio de las resoluciones n.ºs 00082, 000083 y 000084 del 10 de marzo de 2011, que declararon desiertas las licitaciones n.ºs 4, 5 y 6, actos administrativos que fundaron su decisión en el informe de evaluación del 11 de octubre de 2010.

67. De lo expuesto se desprende que:

(i) El informe de evaluación del 11 de octubre de 2010 no fue una nueva evaluación, sino el resultado de las respuestas a las observaciones. En efecto, el 24 y 25 de agosto de 2010 se rindió el informe de evaluación. Después en la etapa de observaciones, que cumplió el mandato del numeral 8º del artículo 30 arriba citado<sup>53</sup>, algunos proponentes pusieron de presente la falta de experiencia de Ceducarima S.A., por cuanto su actividad no era en créditos microempresariales. Con el ánimo de resolver el aludido cuestionamiento, que fue incluso reiterado por un concejal el 27 de septiembre de 2010, la entidad decidió cambiar el comité evaluador. El 1º de octubre siguiente, el nuevo comité, con el fin de verificar los requisitos habilitantes de experiencia, organización y personal cuestionados, requirió a la aquí actora. El 7 de octubre siguiente, la demandante dio la correspondiente respuesta y el 11 el comité rindió su informe, publicado el mismo día.

---

<sup>51</sup> Fls. 64 a 71, c. 17, exp. 2011-00261.

<sup>52</sup> Fls. 302 a 310, c. 21, exp. 2011-00261 (licitación n.º 5) y 520 a 527, c. 1, exp. 2011-0023 (licitación n.º 6).

<sup>53</sup> Frente a la obligatoriedad de dar a conocer los informes, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, la Sección declaró la nulidad del artículo 44 del Decreto 2474 de 2008 que, en el trámite de la contratación de menor cuantía, omitió una etapa previa a la adjudicación para que los oferentes formularan observaciones o reparos a los informes de evaluación. En: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 15 de mayo de 2017, exp. 36476, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.



(ii) El nombramiento de un nuevo comité no constituye *per se* una nueva evaluación, sino, para el *sub lite*, fueron gestiones propias del ordenador del gasto encaminadas a adoptar todas las medidas necesarias, proporcionadas y razonables para tomar la mejor decisión. Entonces, como el informe de evaluación ya se había rendido y publicado, en los términos del numeral 8° del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, imponer, como lo hizo el *a quo*, la obligación de volver a publicar el informe del 11 de octubre de 2010 implicaba revivir etapas superadas, que de suyo supone la trasgresión de la naturaleza preclusiva y perentoria de las mismas (numeral 1° del artículo 25 de la Ley 80 de 1993).

(iii) Las licitaciones n.° 4, 5 y 6, como consecuencia de las decisiones de tutela de primera instancia, fueron suspendidas y, después, los actos administrativos que los finalizaron dejados sin efectos. Retomado el cauce de dichos procesos el 23 de diciembre de 2010, por medio de las resoluciones n.°s 402, 403 y 404, fueron declarados desiertos el 28 del mismo mes y año, con base en el informe adiado del 11 de octubre de 2010 y que fue publicado electrónicamente el mismo día. Así, resulta evidente que el traslado por cinco (5) días, que dispone el numeral 8 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, que alegó la parte actora y echó de menos el *a quo*, estaría más que satisfecho.

(iv) Las respuestas a las observaciones, según el numeral 2.10 del pliego, debían darse dentro de los tres días siguientes al traslado de las mismas o en el acta de adjudicación. Como se observa, no se consignó un término de traslado previo para dichas respuestas.

68. Precisa recordar que una vez presentados los informes de evaluación el 24 y 25 de agosto de 2010, las observaciones podían formularse dentro de los cinco días hábiles siguientes, según el numeral 8° del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y reproducido en el numeral 2.10 del pliego, es decir, hasta el 31 de agosto y el 1 de septiembre de 2010, respectivamente. En este periodo se presentó la observación sobre la falta de experiencia de la actora (*supra* 48) y, por consiguiente, era obligatorio para la demandada responderla. Desde el 2 de septiembre siguiente se suspendieron los procesos, pero la oportunidad para presentar observaciones, ya estaba vencida.

69. En ese estado de cosas, lo que quedaba era responder a dichas observaciones y llevar a cabo la adjudicación. Vale reiterar que la demandada tenía dos formas de



responder: (i) dentro de los tres días siguientes al vencimiento de la oportunidad para observar el informe o (ii) en el acta de adjudicación. Aquí es preciso poner de presente que no hubo una fecha para la reanudación de las licitaciones, aunque desde el 1 de octubre de 2010 se reiniciaron las actividades de los procesos y, finalmente, el 12 y 13 siguientes se llevó a cabo la audiencia de adjudicación.

70. Aunque después del 24 de septiembre de 2010, cuando se suspendieron por última vez e indefinidamente los procesos de selección, no se volvió a dictar un acto administrativo formal para advertir la reiniciación del proceso ni las etapas subsiguientes, lo cierto es que las demandas se centraron en la omisión de un plazo razonable para observar lo evaluado el 11 de octubre de 2010, hasta el punto que afirmó que, a pesar de que sí lo hizo el 12 del mismo mes y año, no se le respondió.

71. Entonces, con todo y que es posible advertir lo sorpresivo de las etapas desarrolladas después del 24 de septiembre de 2010, el ataque de las demandas se dirige a la falta de oportunidad para observar el informe, tal como lo declaró el *a quo* al considerar que debía hacerse en los términos del numeral 8º del artículo de la Ley 80 de 1993. Esta razón es suficiente para que esta instancia no pueda extenderse a dicha cuestión y deba limitarse a verificar si se le dio la oportunidad alegada.

72. Sobre el término de publicidad para las respuestas a las observaciones, después del vencimiento del término para efectuar observaciones al informe de evaluación, el numeral 9 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 impone establecer en los pliegos los plazos para efectuar la adjudicación, los que no pueden prorrogarse por más de la mitad del inicialmente fijado. Según el artículo 3 del Decreto 287 de 1996<sup>54</sup>, a partir del día siguiente al vencimiento del plazo previsto en el numeral 8 del artículo 30 de la referida ley, se contaba dicho término.

73. Así, según los cronogramas, el tiempo fijado entre el vencimiento del traslado del numeral 8º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y la audiencia de adjudicación fue de seis días, por lo que máximo podía extenderse por tres días más, para un total de nueve. Se desconoce la fecha exacta en que se reiniciaron las licitaciones, al menos de manera formal. Aunque el 1º de octubre de 2010, el nuevo comité

---

<sup>54</sup> Precisa señalar que este decreto fue derogado por el Decreto 66 de 2008, salvo los artículos 3 y 4, según lo dispuesto en el artículo 83 del último en mención. A su vez este decreto fue derogado por el Decreto 2474 de 2008, que en su artículo 92 dejó a salvo las vigencias y derogatorias del artículo 83 referido. La derogatoria del decreto sobrevino con el Decreto 732 de 2012.



requirió a la aquí actora información para responder a las observaciones, razón por la cual de hecho ocurrió este día y, por ende, la adjudicación debió ocurrir como máximo el 11 siguiente.

74. En consecuencia, las audiencias públicas del 12 y 13 de octubre de 2010 desconocieron los tiempos de la etapa de adjudicación por exceso, que no por defecto, por cuanto transcurrieron más de los nueve días calendario permitidos; sin embargo, entre la reanudación y la adjudicación quedó evidenciado que la entidad no daría la respuesta dentro de los tres días siguientes a la presentación de las observaciones, sino en la audiencia de adjudicación, como lo permitía el numeral 2.10 de los pliegos.

75. El desconocimiento de los referidos tiempos podría dar lugar a pensar que la adjudicación fue sorpresiva y, por ende, conectarse con la publicidad que echó de menos la parte actora y el *a quo*; sin embargo, dicha carga, desde el punto de vista legal, reglamentario y de los pliegos, bien podía cumplirse coetáneamente con la audiencia de adjudicación, sin perjuicio de que pudiera darse de manera previa.

76. En esa dirección, como quedó expuesto, el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 no fijó un término especial o particular de publicidad para las pluricitadas respuestas.

77. Por su parte, dentro de los documentos que debían publicarse en el SECOP, tampoco figuran las respuestas a las observaciones, de acuerdo con lo consignado en el artículo 8º del Decreto 2474 de 2008. Además, el numeral 1º del artículo 15 *ejusdem* establecía que, en la audiencia de adjudicación, los oferentes podían pronunciarse sobre las respuestas dadas por la entidad a las observaciones presentadas respecto de los informes de evaluación.

78. El pliego de condiciones, numeral 2.10 y los cronogramas, se limitaron a señalar la oportunidad para extender dichas respuestas, pero no así para su publicidad. Efectivamente, podrían darse dentro de los tres días siguientes a las observaciones o en el acta de adjudicación, lo cual cumplió la demandada.

79. En esa línea, precisa recordar que los informes de evaluación no son vinculantes y es posible que el ordenador del gasto, al realizar la adjudicación, se



separe de ellos<sup>55</sup> y, aun cuando la ley no establece que corregidos los informes de evaluación deban ponerse en conocimiento de los oferentes, la Sección ha precisado<sup>56</sup>:

*Es cierto, que la ley no establece la oportunidad para corregir los informes de evaluación y tampoco señala que, corregidos éstos, deban ponerse nuevamente a consideración de los oferentes. Sin embargo, es claro que esta etapa de publicidad y contradicción del estudio y comparación de las ofertas debe agotarse antes de la adjudicación o, por lo menos, ser concomitante con ella, como posteriormente fue reglamentado<sup>57</sup>.*

80. Sobre el procedimiento que debe seguirse en las licitaciones públicas, con base en lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, se ha explicado<sup>58</sup>:

*ix).- Los informes de evaluación de todas las propuestas deben ponerse a disposición de todos los oferentes para que, durante esa suerte de traslado, tengan la oportunidad de formular sus comentarios, críticas, observaciones o inquietudes en relación con los mismos (artículo 30 numeral 8º, Ley 80);*

*x).- Aunque no se encuentre plasmada de manera formal como una etapa del procedimiento de selección contractual, es natural que la entidad estatal contratante deba disponer de un término razonable para revisar las intervenciones que se hubieren producido a propósito del traslado de los informes de evaluación comparativa de las ofertas y re-examine entonces tales informes a la luz de las aludidas intervenciones, bien para corregirlos o ajustarlos o bien para reafirmar sus conclusiones iniciales (artículo 30 numeral 9º, Ley 80).*

*xi).- Contando con todos los elementos de juicio que resultan tanto de la evaluación comparativa de las ofertas –evaluación que debe estar fundada en el estudio igualmente comparativo de tales propuestas–, como de la revisión de las observaciones, las críticas o los comentarios formulados en relación con dicha evaluación comparativa, la entidad estatal contratante debe adoptar una decisión final con la cual está llamado a culminar el correspondiente procedimiento administrativo de selección contractual (artículo 30 numeral 10º, Ley 80).*

81. Esta Corporación también ha conceptuado que “para efectos de controvertir u observar la calificación de los factores de evaluación de propuestas las normas

<sup>55</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 4 de abril de 2025, exp. 71438, M.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 7 de septiembre de 2004, exp. 13790, M.P. Nora Cecilia Gómez Molina.

<sup>57</sup> Cita original: El decreto reglamentario 287 de 1996, señala: “Art. 2. Las observaciones formuladas por los oferentes a los estudios técnicos, económicos y jurídicos elaborados por la entidad para la evaluación de las propuestas deberán ser resueltas por el jefe de la entidad estatal en el acto de adjudicación”.

<sup>58</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de marzo de 2013, exp. 24059, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



legales sólo consideran el traslado consagrado por el numeral 8 del artículo 30 de la ley 80<sup>59</sup> y, en consecuencia, se ha dicho<sup>60</sup>:

*En conclusión, teniendo en cuenta, como reiteradamente lo ha afirmado la jurisprudencia de esta Corporación, que los informes de evaluación de propuestas no son actos administrativos definitivos, “en tanto no crean una situación jurídica particular ni ponen fin a una actuación administrativa, sino (que son) actos de trámite” (...), la Sala considera que con respecto a los informes de evaluación, las leyes han establecido un procedimiento de traslado especial, que se agota de acuerdo con los momentos señalados en esas mismas normas, de manera que es claro que si de las observaciones formuladas por los oferentes, la entidad que adelanta el proceso de escogencia del contratista debe eliminar un proponente o variar el orden de escogencia, la respuesta a las observaciones y la decisión final sobre ellas se deben tomar en el acto de adjudicación, no solo cuando se trata de audiencia pública como en los casos de licitación pública, sino por principio de igualdad, en todos los demás casos, sin que sea dable acudir a nuevos traslados (se destaca).*

82. Ahora, el que la entidad haya publicado en el informe que recogía todas las observaciones el 11 de octubre de 2010 debe entenderse como una garantía adicional, por cuanto bien pudo haberlo hecho simplemente en la audiencia de adjudicación, donde se agotó la publicidad y la contradicción frente al mismo.

83. Entonces, en punto de la licitación n.º 7, que no fue afectada por las decisiones de tutela ni su adjudicación fue suspendida, como ocurrió con las licitaciones n.º 4, 5 y 6, es claro que rendido el informe y publicado el 11 de octubre de 2010, la oportunidad para observarlo era al día siguiente a las 4:00 p.m, cuando se llevó a cabo la adjudicación, como efectivamente ocurrió.

84. En suma, en línea con la jurisprudencia y el entendimiento de esta Corporación, las respuestas a las observaciones, en la misma dirección que lo pone de presente el Distrito en su alzada, no debían publicarse nuevamente en los términos del numeral 8º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, pero sí darse a conocer, como ocurrió en esta oportunidad en la audiencia de adjudicación, en la que, además, se dio la oportunidad de pronunciamiento por parte de los proponentes y se resolvió sobre los mismos.

85. Por lo expuesto se impone desestimar la prosperidad del cargo en estudio.

---

<sup>59</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto n.º 1871 del 6 de diciembre de 2007, M.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

<sup>60</sup> *Ibid.*



## **L.2. La exigencia de unos requisitos que no estaban contemplados en el pliego de condiciones**

86. La cuestión se concreta en los documentos que el comité evaluador solicitó a la aquí accionante el 1º de octubre de 2010. En esta fecha, la demandada solicitó a la actora que para el 7 siguiente aclarara unos puntos sobre sus propuestas, en relación con el numeral 3.3., experiencia y organización del proponente; para lo cual solicitó allegar los soportes para acreditar la experiencia en manejo de recursos de la actividad crediticia microempresarial y del personal, así<sup>61</sup>:

- 1. Copia de contratos de ejecución o administración de cartera microempresarial y/o certificación de los mismos.*
- 2. Copias físicas o digitalizadas (escaneadas, microfilmadas, etc.) de las solicitudes de crédito tramitadas que incluya pagarés, planes de pago de crédito y/o planes de negocio diligenciados y desembolsados en desarrollo de la actividad crediticia microempresarial.*
- 3. Información precisa de los beneficiarios, nombre, ubicación, etc., quienes fueron atendidos mediante la actividad crediticia microempresarial.*
- 4. Copia de los contratos del personal vinculado.*

87. El Tribunal a quo consideró que con estas solicitudes se impuso una carga diferente a la impuesta en los pliegos respecto de las exigencias del numeral 3.3. Así discurrió en sus consideraciones:

*El Tribunal encuentra que en el RUP de Ceducarima S.A. visible a folio 6827 del cuaderno 13 de pruebas, la Cámara de Comercio de Bogotá certificó que la demandante contaba con 26.15555 (sic) años de experiencia, no obstante, en ese documento no se encuentra la certificación de un requisito tan específico de experiencia, como lo era el flujo promedio de colocación realizado por Caducaría para los años 2008 y 2009.*

*Por lo tanto, ante la ausencia de acreditación del requisito de experiencia habilitante, la SDDE podía dar aplicación al inciso 4º del artículo 3 del Decreto 1464, y requerir al proponente demostrar el requisitos de experiencia contenido en el pliego [cita el texto de la norma] (...)*

*Sin embargo, si bien es cierto que en los pliegos se incluyó la facultad de la SDDE para requerir aclaraciones e información adicional a las certificaciones de experiencia que anexarán los proponentes, también lo es que en el mismo pliego se dispusieron los siguientes requisitos de experiencia: [cita el numeral 3.3]*

*Así las cosas, este Tribunal considera que la SDDE tenía la facultad para solicitar aclaraciones e información adicional respecto de las certificaciones de experiencia, sin embargo, tal (sic) no podía entenderse como absoluta, sino que se encontraba limitada a lo que establecieran los pliegos de condiciones sobre*

<sup>61</sup> Fls. 724 y 725, c. 18, exp. 2011-00261.



*los requisitos de experiencia, y a la forma en que esta (sic) se acreditaría. Sobre la forma de su acreditación, el pliego de condiciones no dispuso de manera específica con cuáles documentos o certificaciones se debía demostrar la experiencia, por lo que entonces se entiende que le asistía un alto grado de libertad probatoria a Ceducarima S.A. en tal sentido.*

*La facultad de la SDDE de solicitar aclaraciones e información adicional no podía desbordar lo dispuesto en el pliego de condiciones, y tal (sic) sólo podía ejercerse con fines aclaratorios o de adición de información, pero no podían constituir nuevas exigencias a las ya contempladas en el pliego de condiciones, ni imponer una tarifa legal a Ceducarima S.A. en lo relativo a la acreditación de su experiencia.*

*De otra parte, el requisito de experiencia es claro en cuanto al flujo de colocación de créditos para microempresas, por lo que resulta contrario al principio de legalidad y a la buena fe, exigir que se aportara copia de contratos de ejecución o administración de cartera, negocios financieros que son diferentes a la colocación de créditos.*

*Bastaba con que Ceducarima S.A. hubiera acreditado con cualquier medio de prueba el requisito de experiencia habilitante consistente en la colocación de créditos microempresariales, y no le era exigibles copias de los contratos de ejecución o administración de cartera microempresarial y/o certificación de los mismos.*

*En consecuencia, al constituir el pliego de condiciones la ley para las partes en la licitación, las exigencias adicionales no dispuestas en él, vulneran el principio al debido proceso de los oferentes por violación a la legalidad del proceso de selección, y configura una causal de nulidad de las resoluciones demandadas.*

88. En la apelación, el Distrito estimó que se limitó a exigir lo establecido en los pliegos. Sostuvo que en atención a la naturaleza especial de las licitaciones, como lo era la prestación de un servicio financiero inusual, se vio en la necesidad de revisar los requisitos más allá de lo consignado en el RUP, no con el ánimo de modificar las reglas de las licitaciones, sino para determinar el cumplimiento de lo exigido. Afirmó que, aun cuando la colocación de créditos y la administración de cartera eran actividades diferentes, eran complementarias para la selección, en tanto comprometían el préstamo de recursos públicos. Además que así lo impuso en el numeral 3.4.1.3 del pliego y los proponentes debían conocerlo por su experiencia en el tema.

89. Sobre el particular precisa señalar que los pliegos de condiciones, de manera idéntica, frente a los requisitos habilitantes y de puntuación, establecieron que los primeros se concretaban en los jurídicos, los financieros y los de experiencia (capítulo III), En relación con estos últimos, en el numeral 3.3. dispuso:

### *3.3. Experiencia y organización del proponente*

*El proponente deberá acreditar un promedio simple de recursos manejados anualmente en la actividad crediticia microempresarial, en cualquiera de los dos*



*últimos años por un valor mínimo equivalente al veinte (20) por ciento del valor estimado de los recursos de la presente licitación.*

*La verificación de la experiencia total se realizará con base en la información relacionada y en los soportes que anexen los proponentes.*

*El proponente deberá anexar un organigrama vertical de la estructura integral y orgánica de la empresa, con el objeto de determinar su organización y en consecuencia la solidez administrativa de la misma.*

*También deberá acreditar la nómina de personal a su servicio.*

*De la misma manera incluirá en la propuesta un programa para la consolidación de la demanda y formalización de la misma, e igualmente deberá presentar el programa de inversiones correspondiente, para consolidar el proyecto durante la etapa de consolidación de la operación.*

*En caso de requerirse aclaraciones o información adicional a las certificaciones de experiencia que anexen los proponentes, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico elevará la solicitud correspondiente al oferente, que contará con el término indicado en la comunicación de la SDDE para brindar la respectiva respuesta.*

90. De lo expuesto se tiene que el requisito de experiencia y organización arriba transcrito se demostraba así: (i) la acreditación de un promedio simple de recursos manejados anualmente en la actividad microempresarial, en cualquiera de los dos últimos años, por un valor mínimo equivalente al 20% del valor de la licitación; (ii) un organigrama vertical de la estructura integral y orgánica de la empresa; (iii) la nómina de persona a su servicio, y (iv) la propuesta de un programa para la consolidación y formalización de la demanda, así como de un programa de inversiones.

91. Igualmente, del numeral 3.3. en cita se desprende que la primera exigencia mencionada, numeral (i), esto es, el promedio simple de recursos manejados anualmente en la actividad crediticia empresarial equivalente al 20% del valor estimado de la licitación, se verificaría con la información relacionada y con los soportes anexados. En todo caso, en el evento de requerirse aclaraciones o información adicional sobre las certificaciones de experiencia que se allegaran, el Distrito podía elevar la solicitud correspondiente.

92. Cabe recordar que la entidad demandada en la comunicación del 1º de octubre de 2010 pidió información en relación con los soportes para acreditar la experiencia en manejo de recursos de la actividad crediticia microempresarial y del personal, es decir, en relación con los numerales (i) y (ii).



93. La parte actora, en sus propuestas, con el fin de cumplir con tales requisitos se limitó a aportar, sin ningún tipo de soporte o anexo, los siguientes cuadros<sup>62</sup>:

**CUADRO DE COLOCACIÓN POR AÑO Y MESES CEDUCARIMA S.A.**

| AÑO 2009 | MES        | VALOR           | N.º<br>CRÉDITOS/MICROCRÉDITOS |
|----------|------------|-----------------|-------------------------------|
|          | ENERO      | \$213.410.000   | 162                           |
|          | FEBRERO    | \$227.020.000   | 145                           |
|          | MARZO      | \$237.150.000   | 183                           |
|          | ABRIL      | \$204.460.000   | 157                           |
|          | MAYO       | \$229.550.000   | 165                           |
|          | JUNIO      | \$177.890.000   | 128                           |
|          | JULIO      | \$254.730.000   | 200                           |
|          | AGOSTO     | \$246.630.000   | 165                           |
|          | SEPTIEMBRE | \$201.470.000   | 160                           |
|          | OCTUBRE    | \$233.610.000   | 158                           |
|          | NOVIEMBRE  | \$266.730.000   | 174                           |
|          | DICIEMBRE  | \$281.120.000   | 174                           |
|          | TOTAL      | \$2.773.770.000 | 1971                          |
| AÑO 2008 | MES        | VALOR           | N.º<br>CRÉDITOS/MICROCRÉDITOS |
|          | ENERO      | \$218.760.000   | 148                           |
|          | FEBRERO    | \$182.670.000   | 159                           |
|          | MARZO      | \$166.500.000   | 140                           |
|          | ABRIL      | \$199.350.000   | 168                           |
|          | MAYO       | \$176.160.000   | 144                           |
|          | JUNIO      | \$189.830.000   | 152                           |
|          | JULIO      | \$240.750.000   | 166                           |
|          | AGOSTO     | \$230.190.000   | 172                           |
|          | SEPTIEMBRE | \$252.720.000   | 204                           |
|          | OCTUBRE    | \$268.220.000   | 204                           |
|          | NOVIEMBRE  | \$239.190.000   | 193                           |
|          | DICIEMBRE  | \$246.960.000   | 194                           |
|          | TOTAL      | \$2.611.300.000 | 2044                          |

**NÓMINA DE EMPLEADOS A JULIO 31 DE 2010**

| NOMBRE EMPLEADO            | FECHA DE INGRESO | CARGO                                | CONTRATO   |
|----------------------------|------------------|--------------------------------------|------------|
| EDUARDO ANGEL UMAÑA        | 01-jun-84        | GERENTE GENERAL                      | INDEFINIDO |
| MARICIO ANJEL (sic) RIVA   | 14-jul-08        | SUBGERENTE-DIR. COMERCIAL            | INDEFINIDO |
| GLADYS V. SAENZ GAVIRIA    | 01-abr-85        | DIR. ADMINISTRATIVO-ASESOR JURÍDICO  | INDEFINIDO |
| EDIRLE GÓMEZ ARDILA        | 01-abr-94        | AUDITORÍA INTERNA                    | INDEFINIDO |
| JAIRO IVÁN PERDOMO SIERRA  | 12-abr-88        | DIR. COBRANZA-ASESOR COMERCIAL       | INDEFINIDO |
| VIVIANA ACERO MARTÍNEZ     | 61-ene-95        | CAJERA-ASESOR COMERCIAL              | INDEFINIDO |
| JORGE ENRIQUE MONTAÑEZ R.  | 01-dic-97        | AUX. CARTERA-ASESOR COMERCIAL        | INDEFINIDO |
| OLGA LUCÍA ORTIZ RODRÍGUEZ | 01-oct-01        | ASESOR COMERCIAL                     | INDEFINIDO |
| MÓNICA LEONOR RODRÍGUEZ A. | 03-ene-00        | ANALISTA DE CRÉDITO-ASESOR COMERCIAL | INDEFINIDO |

<sup>62</sup> Fls. 6537 y 6576 y fls. 6858 y 6860, c. 13, exp. 2011-00261 (licitaciones n.ºs 4y 5); fls. 7179 y 7181, c. 15, exp. 2011-00230 (licitación n.º 6) y fls. 7519 y 7521, c. 16, exp. 2011-00230 (licitación n.º 7).



|                               |           |                                      |              |
|-------------------------------|-----------|--------------------------------------|--------------|
| ANOTOLIA ECHEVERRY VAHOS      | 17-dic-93 | ANALISTA DE CRÉDITO-ASESOR COMERCIAL | INDEFINIDO   |
| MARGARITA M. SAENZ GAVIRIA    | 01-jul-95 | AUX. CARTERA-ASESOR COMERCIAL        | INDEFINIDO   |
| PATRICIA HERNÁNDEZ MUÑOZ      | 01-jul-95 | SECRETARIA-ASESOR COMERCIAL          | TÉRMINO FIJO |
| ANA EUGENIA VALENCIA MOSQUERA | 01-mar-08 | MENSAJERA-ASESOR COMERCIAL           | TÉRMINO FIJO |

94. Como se observa, en el denominado “*CUADRO DE COLOCACIÓN POR AÑO Y MESES CEDUCARIMA S.A.*” no se distinguió entre créditos y microcréditos, sino que se los relacionó en una misma columna, sin que, se insiste, se aportara ningún tipo de soporte o anexo. Por su parte, en el cuadro de nómina de empleados al 31 de julio de 2010, además de que también tenía la falencia advertida, la falta de respaldos, se observa que varios empleados tenían doble cargo. Lo más llamativo, por decir lo menos, era que hasta la misma persona que encargada de la mensajería fungía como asesora comercial y, además, dos cargos tenían contrato a término fijo.

95. El comité evaluador, en los informes de evaluación del 24 y 25 de agosto de 2010, con relación a estos requisitos simplemente relacionó en unos cuadros los cuatro requisitos del numeral 3.3 y señaló que estaban cumplidos, sin más explicaciones.

96. A juicio de la Sala, el anterior panorama imponía requerir al proponente para que precisara y aportara los soportes de las referidas certificaciones (cuadros). Así lo permitía el párrafo 1º del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, vigente para cuando se adelantó el proceso de selección, al disponer que cuando faltaran requisitos o documentos relativos a la futura contratación o al proponente, que no fueran necesarios para la comparación de las propuestas y que no asignaran puntos, debían ser solicitados, en cualquier momento hasta la adjudicación, como ocurrió en este asunto.

97. Efectivamente, el 1 de octubre de 2010 la entidad demandada requirió para que se aportaran los soportes de la actividad crediticia microempresarial y la nómina de personal<sup>63</sup>, carga que cumplió la actora el 7 siguiente, para lo cual aportó 1397 folios<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Fls. 724 y 725, c. 18, exp. 2011-00261.

<sup>64</sup> Fls. 7433 a 7442, c. 16, exp. 2011-00230.



98. El Tribunal *a quo* consideró que dicha información no debió requerirse y que desbordaba el pliego. Así, sostuvo que ella reposaba en el RUP; sin embargo, la Sala se aparta de tal entendimiento, como quiera que dicho documento fue pedido como parte de los requisitos jurídicos (capítulo III, numeral 3.1) y para los siguientes fines:

### 3.1.9. CERTIFICADO REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES

*El proponente deberá anexar el correspondiente certificado de inscripción, clasificación y calificación en el Registro Único de Proponentes expedido por la Cámara de Comercio de su jurisdicción, en el que deberá constar la inscripción, calificación y clasificación en la actividad, especialidad y grupo:*

*Decreto 1464 de 2010*

*Actividad: PROVEEDORES*

*Especialidad: 23 SERVICIOS*

*Grupos: 33 servicios financieros por sociedades fiduciarias*

*34 Servicios financieros por establecimiento de crédito*

*Este certificado deberá haber sido expedido dentro de los treinta (30) días calendario anteriores a la fecha máxima para la entrega de las propuestas.*

*El K de contratación mínimo exigido será de 300 SMLMV.*

99. No se desconoce que la experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes se demuestran exclusivamente con el respectivo certificado del RUP, en el que deberán constar tales exigencias. Por consiguiente, las entidades estatales, en los procesos de contratación, no pueden solicitar ni los proponentes aportar documentación que deba utilizarse para efectuar la inscripción en el aludido registro, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007; sin embargo, el mismo artículo habilitó que *“sólo en aquellos casos en que por las características del objeto a contratar se requiera la verificación de requisitos del proponente adicionales a los contenidos en el Registro, la entidad podrá hacer tal verificación en forma directa”*.

100. En esa dirección, como el mismo Tribunal lo aceptó, era imposible que el RUP determinara la experiencia requerida para las licitaciones en estudio, dada su especialidad en créditos microempresariales, MiPyME y personas excluidas del transporte masivo, como se verá más adelante que se exigió. En efecto, revisado dichos documentos no contienen información sobre este particular<sup>65</sup>. De suerte que era imperioso que la entidad lo determinara, como en efecto lo hizo.

<sup>65</sup> Fls. 6504 a 6508 y fls. 6825 a 6829, c. 13, exp. 2011-00261 (licitaciones n.ºs 4y 5); fls. 7146 a 7151, c. 15, exp. 2011-00230 (licitación n.º 6) y fls. 7488 a 7492, c. 16, exp. 2011-00230 (licitación n.º 7).



101. Aunque es cierto que los proponentes gozaban de libertad para probar los requisitos en estudio, tal como lo sostuvo el *a quo*, en tanto el pliego no precisó qué documentos se podían aportar para el efecto, sí dejó en claro que la certificación (cuadros de experiencia y personal) se analizaría en conjunto con los anexos y soportes allegados y, que de requerirse aclaraciones, así las solicitaría (numeral 3.3).

102. Por consiguiente, era menester que la demandada requiriera a la actora para que sustentara, como se solicitó desde el pliego, la información contenida en los cuadros sobre su actividad en la colocación de créditos y el personal. De esta forma no se desconoció la buena fe del proponente, sino que se le exigió que, como mínimo, allegara los anexos o soportes de lo consignado en sus propuestas. Además, resultaba imperativo si se tiene en cuenta que los demás proponentes e, incluso, un concejal distrital, advertían dudas en torno a tales requisitos, en particular, sobre la experiencia de Ceducarima en la colocación de créditos microempresariales (*supra* 48), que fue la documentación que se requirió.

103. Ahora, no se muestra desbordado o desproporcionado, como lo sostuvo el *a quo*, que se solicitara la copia de la ejecución o administración de cartera, aunque si bien es cierto que no existe una relación directa con la experiencia crediticia microempresarial, dicha actividad estaba dentro del objeto de las licitaciones, toda vez que dentro de las obligaciones específicas del futuro contratista estaba la de asumir con sus propios recursos el valor total de la cartera irrecuperable y desarrollar todas las actividades de orden operativo, técnico, administrativo, contable, financiero y demás actos propios de las operaciones de crédito y cartera, conforme a las prácticas contables y microfinancieras y la normatividad vigente<sup>66</sup>.

104. Entonces, este cargo tampoco está llamado a prosperar.

105. En este punto, la Sala advierte que el *a quo* limitó los cargos a (i) la violación al debido proceso por el cambio de los integrantes del comité evaluador, (ii) la suspensión de las licitaciones, (iii) el desconocimiento de la primera evaluación del 24 de agosto de 2010, (iv) la exigencia de requisitos no contenidos en el pliego y (v) la omisión en dar a conocer el informe evaluativo del 11 de octubre de 2010.

---

<sup>66</sup> Capítulo V, obligaciones específicas del contratista, numerales 2 y 11.



106. Los tres primeros cargos los desestimó. Los dos últimos fueron el fundamento para declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, para después emprender el estudio de si la actora fue la mejor propuesta y, ante la respuesta positiva, prosiguió con la indemnización de perjuicios.

107. Los dos cargos de nulidad que el *a quo* consideró probados se apelaron por el Distrito, con la suerte que ya quedó expuesta, es decir, su no prosperidad. En un ejercicio estricto, tal como lo propuso la demandada en su alzada, las pretensiones deberían negarse, si se tiene en cuenta que los cargos de nulidad no prosperaron, al menos los analizados por *a quo*; sin embargo, una interpretación integral del asunto, en atención a las facultades amplias del *ad quem* (artículo 357 del CPC), ante la apelación de ambas partes, impone revisar los argumentos del *a quo* sobre el cumplimiento de los requisitos habilitantes de experiencia crediticia microempresarial y el personal, que se alegó como cargo de nulidad en las demandas, que no fueron considerados como tal por el *a quo* y, por ende, sin estudio en dicho marco, aunque materialmente sí lo resolvió al determinar la mejor propuesta<sup>67</sup>.

108. En esa medida, en ejercicio de los poderes amplios del juez de segunda instancia, derivados del marco de la apelación de ambas partes, se impone la revisión integral de la cuestión en aras de salvaguardar la coherencia interna de la sentencia y, con ello, resolver plenamente la cuestión propuesta, de tal manera que no se configure una limitación indebida al acceso de la administración de justicia, so pretexto de un entendimiento restrictivo del alcance de la apelación.

109. Además, la apelación del Distrito estimó improcedente el reconocimiento de la utilidad esperada, porque los actos administrativos se ajustaron al ordenamiento jurídico y, en particular, tuvo por incumplida la exigencia de probar la colocación de créditos microempresariales; aunque también refutó la decisión de la objeción por error grave en contra del dictamen, la misma se resolverá en el evento de que haya

---

<sup>67</sup> Precisa recordar que en la demanda se propuso la falsa motivación de las declaratorias de desiertas, en tanto se estimaron probados los requisitos habilitantes que se echaron de menos en los actos administrativos demandados, a saber: la satisfacción de la experiencia crediticia y del personal exigido. Ahora, los cargos que resolvió el *a quo* y que tuvo por probados –no traslado del informe del 11 de octubre de 2010 y la solicitud de pruebas que no correspondían a exigencias del pliego–, son cuestiones relativas a defectos en el procedimiento para su expedición, que fueron a su vez estudiados aquí por la Sala y desestimados. Así, se observa que es necesario revisar la razón de fondo que sustentó las declaratorias, la satisfacción o no de los requisitos habilitantes, que es lo único que falta por definir para definir plenamente el asunto.



lugar a indemnizar los perjuicios, que fue para lo que se pidió dicha prueba<sup>68</sup>, así se decretó<sup>69</sup> y así se practicó<sup>70</sup>.

110. Para determinar si fue probada la experiencia en créditos exigida y el personal, en contravía de lo indicado por el comité evaluador en el informe del 11 de octubre de 2010 y que fue acogido por las resoluciones demandadas, es necesario precisar el alcance de las pruebas aportadas por la parte actora. Así, llama la atención de la Sala que las propuestas fueron aportadas en escasos 88 folios, después de un conteo manual, pues en el documento de presentación no se precisó esta información, aunque sí fue solicitado.

111. Vale recordar que el 7 de octubre de 2010, Ceducarima para responder el requerimiento realizado el 1 del mismo mes y año, por parte del comité evaluador, allegó 1397 folios<sup>71</sup>.

112. En principio, difícilmente, las propuestas con la aclaración referida podrían superar los 2000 folios; sin embargo, la información allegada a este proceso es muy superior. Aunque no obra el acta de recibo de las propuestas, en los recursos de reposición del 21 de octubre de 2010, en contra de la decisión de declaratoria de desierta de las licitaciones públicas n.ºs 4<sup>72</sup>, 5<sup>73</sup>, 6<sup>74</sup> y 7<sup>75</sup>, Ceducarima aportó más de 6400 folios, así:

## ANEXOS

*Me permito adjuntar*

*a) Archivo plano de créditos empresariales: folios 1 a 72.*

*b) Fotocopia de créditos con sus respectivos anexos así: solicitud, contrato, resultado de análisis y estudio, destino de los recursos, estudio y análisis de la capacidad financiera, informe de evaluación y puntaje, cuestionario preliminar de crédito empresarial y en algunos créditos vigentes fotocopias de los títulos valores. Folios 73 a 6245.*

<sup>68</sup> Fls. 154, c. ppal, exp. 2011-00230 y 138, c. ppal, exp. 2011-00261.

<sup>69</sup> Fls. 318 a 319, c. ppal, 1ª instancia, exp. 2011-00230; fls. 393 a 395, c. ppal, 1ª instancia, exp. 2011-00261.

<sup>70</sup> Fls. 579 a 617, c. ppal 2 acumulado, 1ª instancia.

<sup>71</sup> Licitación n.º 6: fls. 7433 a 7442, c. 16, exp. 2011-00230, y licitación n.º 7: fls. 7769 a 7778, c. 16, exp. 2011-00230.

<sup>72</sup> Fl. 6809, c. 13, exp. 2011-00261.

<sup>73</sup> Fls. 7125 y 7126, c. 15, exp. 2011-00230.

<sup>74</sup> Fl. 7467, c. 16, exp. 2011-00230.

<sup>75</sup> Fl. 7807, c. 16, exp. 2011-00230.



c) *Archivo plano de la totalidad de los créditos colocados en el año 2009: folios 6246 a 6239.*

d) *Declaraciones ante Notario de los empleados con cargo de asesores comerciales: folios 6427 a 6439.*

113. Lo anterior pone de presente que no fue sino hasta el mencionado recurso que Ceducarima aportó toda la documentación requerida y que también anexó en sus demandas, de la siguiente forma<sup>76</sup>:

1. *DOCUMENTALES* [expediente 2011-00230]

*Allegadas con el presente escrito:*

*Archivo plano de créditos empresariales a folio 56 al 129.*

*Créditos empresariales del folio 130 al 6301.*

*Archivo plano colocación 2009 del folio 6302 a 6482.*

*Declaraciones y presentaciones de nómina de Ceducarima S.A. del folio 6483 a 6495.*

1. *DOCUMENTALES* [expediente 2011-00261]

*Allegadas con el presente escrito:*

*Certificado de existencia y representación legal de CEDUCARIMA S.A. Folio 53 a 55.*

*Archivo plano de créditos empresariales a folio 56 al 126.*

*Créditos empresariales del folio 127 al 6294.*

*Archivo plano colocación 2009 del folio 6295 a 6474.*

*Declaraciones y presentaciones de nómina de Ceducarima S.A. del folio 6475 a 6488.*

114. El *a quo* no reparó en esta situación, por el contrario, se valió de dichas pruebas para apuntalar sus conclusiones, cuando señaló que “*para acreditar su experiencia, Ceducarima SA aportó, (i) “archivo plano de créditos empresariales” (fols. 56-126), (ii) relación de créditos colocados durante el año 2009 y (iii) “archivo de colocación 2009 (fols. 6295-6474), y lo que denominó “créditos empresariales”, suscrito por su representante legal (fols. 127-6294)”*<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> Fls. 150, c. ppal, exp. 2011-00230 y 134, c. ppal, exp. 2011-00261.

<sup>77</sup> Fl. 426, c. ppal 2ª instancia.



115. En conclusión, como tales pruebas no hacían parte de la propuesta y de la aclaración rendida el 7 de octubre de 2010, mal hizo el Tribunal *a quo* al valorar los folios 127 a 6294, así<sup>78</sup>:

*Así mismo, el anterior informe se encuentra soportado por los documentos visibles a folios 127 a 6294 del expediente, que contienen cada crédito lo siguiente:*

- 1) La solicitud del crédito del titular.*
- 2) Formato de solicitud del crédito del titular.*
- 3) Copias de la cédula de ciudadanía del solicitante y de los codeudores.*
- 4) Copia del contrato con número serial, en el que se establece el capital, los plazos de pagos y los intereses, el cual se encuentra suscrito por el solicitante.*
- 5) Formatos para análisis de las solicitudes de crédito, en donde se incluyen, entre otros, información sobre la finalidad del crédito, el número de trabajadores de cada microempresa y el resultado del análisis y estudio crediticio. Este Tribunal resalta que en las solicitudes de crédito el número de trabajadores en cada emprendimiento no era mayor a 10 personas.*

*Entonces, con base en los documentos relacionados con antelación, para este Tribunal quedó demostrado que Ceducarima S.A, cumplía ampliamente el requisito de experiencia consistente en el flujo de colocación de créditos empresariales en el año 2008 o en el año 2009, ya que superaba la cuantía mínima establecida en los requisitos del pliego de condiciones de la licitación n.º 04 de 2010.*

116. En efecto, en primera medida se imponía determinar cuáles eran los folios que formaron parte de las propuestas, para después sí definir el cumplimiento de los requisitos que se echaron de menos, puesto que de lo contrario se habilitaría para la actora una oportunidad adicional y por fuera de los procesos de selección encaminada a atender los requerimientos de la demandada en tal sentido.

117. Ahora, aunque el titulado archivo plano de créditos empresariales<sup>79</sup>, que no superan los folios de la propuesta ni los 1397 allegados el 7 de octubre de 2010, por lo que es razonable considerarlos aportados en el marco de los procesos de selección -que está suscrito además por el representante legal y la revisora fiscal, sin desconocer el alcance probatorio de las certificaciones suscritas por esta última profesional o el principio de la buena fe-, en línea con el requisito del numeral 3.3 sobre la experiencia en colocación de créditos, es insuficiente para probar lo que concluyó el *a quo*, si se desliga de los folios que incluyó en su análisis, como pasa a explicarse.

<sup>78</sup> Fl. 426 rev., c. ppal 2ª instancia.

<sup>79</sup> Aportado en los folios 56 a 126, c. 2, exp. 2011-00230.



118. El documento se tituló créditos empresariales, cuando lo exigido eran microempresariales, al menos de manera exclusiva para la licitación n.º 7, mientras que para las demás también se admitieron otros destinatarios, como MiPyME y las personas excluidas del transporte masivo. De esta forma se limita el alcance de lo certificado por el revisor fiscal, toda vez que el título del documento era amplio y no para acreditar lo exigido en los procesos de selección.

119. En los estudios previos de la licitación n.º 4 y en los pliegos se definió su objeto y población de destino, así<sup>80</sup>:

### 2.1. OBJETO DEL PROCESO DE SELECCIÓN

*El presente proceso de selección tiene por objeto “operar y colocar la línea de Crédito Banca Capital Ambiental y Seguros; a través del proyecto de inversión Banca Capital. (...)*

*Población objetivo Microempresas, pequeñas y medianas empresas, personas naturales o personas jurídicas, dentro de los términos de la Ley 590 de 2000, Ley 905 de 2004 y Ley 1151 de 2007, que deseen hacer reconversión en sus procesos productivos y/o que desarrollen producción orgánica y que su actividad productiva se genere para la ciudad de Bogotá.*

120. En el estudio previo y en el pliego (capítulo 4) de la licitación n.º 5 se definió que el objeto era operar y colocar la línea de crédito para el fortalecimiento y emprendimiento a los microempresarios y actores excluidos del Sistema Integrado de Transporte Público<sup>81</sup>.

121. En el mismo documento preliminar de la licitación n.º 6 se precisó que su objeto estaba dirigido a los microempresarios y MiPyME<sup>82</sup>. Así también se reprodujo en el numeral 2.1 del pliego<sup>83</sup>.

122. Sobre el particular, el estudio previo de la licitación n.º 7 definió el microcrédito, en los términos del artículo 39 marco de la Ley 590 de 2000 y al citar el artículo 2º *ejusdem* expuso el concepto de microempresa. Precisó que la necesidad se concretaba en satisfacer “*las necesidades de financiamiento del sector productivo, en este caso del sector microempresarial*”<sup>84</sup>. Finalmente, en el numeral 2.1 del

<sup>80</sup> Fls. 6631 y 6657, c. 13, c. 2011-00261.

<sup>81</sup> Fls. 6961 y 7009, c. 15, exp. 2011-00230.

<sup>82</sup> Fl. 7277, c. 15, exp. 2011-00230.

<sup>83</sup> Fl. 7308, c. 15, exp. 2011-00230.

<sup>84</sup> Fls. 7626 y 7627, c. 16, exp. 2011-00230.



pliego de condiciones se fijó su objeto de la misma forma y exigió que las microempresas tuvieran experiencia o estuvieran constituidas al menos por un año (numeral 2.1.1)<sup>85</sup>.

123. Entonces, sólo la licitación n.º 7 tenía como destinatarios exclusivos a los microempresarios. Las demás licitaciones, además de los mencionados, se dirigían a las MiPyME y los actores excluidos del Sistema de Transporte Integrado de Transporte Público; sin embargo, la exigencia del numeral 3.3 de los pliegos exigió demostrar para todas las licitaciones “*actividad crediticia microempresarial*”, es decir, con microempresas.

124. Efectivamente, el artículo 39 de la Ley 590 de 2000 define al microcrédito, así:

*Con el fin de estimular las actividades de microcrédito, entendido como el sistema de financiamiento a microempresas, dentro del cual el monto máximo por operación de préstamo es de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes sin que, en ningún tiempo, el saldo para un solo deudor pueda sobrepasar dicha cuantía autorízase (sic) a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en crédito microempresarial, para cobrar honorarios y comisiones, de conformidad con las tarifas que autorice el Consejo Superior de Microempresa, no repuntándose tales cobros como intereses, para efectos de lo estipulado en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990.*

125. Y las microempresas, según el artículo 2º de la citada ley -modificado por el artículo 2º de la Ley 905 de 2005, modificados a su vez por el artículo 75 de la Ley 1151 de 2007<sup>86</sup>, que en su párrafo 2º mantuvo las definiciones de la Ley 905 referida- son las que tienen las siguientes condiciones: i) una planta de personal no superior a diez trabajadores y (ii) los activos totales, sin vivienda, sean inferiores a 500 SMMLV (para el 2009, según el estudio previo de la licitación pública n.º 7, \$248.450.000)<sup>87</sup>.

126. De acuerdo con lo anterior, resultaba contradictorio que la experiencia se limitara a la actividad microempresarial, al menos para los procesos n.ºs 4, 5 y 6, toda vez que iban dirigidos, además de la microempresa, a las MiPyME y los usuarios excluidos del transporte masivo; por ello, sí fue correcto exigirlo así para la licitación n.º 7.

<sup>85</sup> Fl. 7664, c. 16, c. 2011-00230.

<sup>86</sup> La modificación del artículo 43 de la Ley 1450 de 2011 mantuvo también dicha definición, pero era una norma que entró en vigencia en junio de dicho año, es decir, no resultaba aplicable a las presentes licitaciones.

<sup>87</sup> Fl. 7626, c. 16, exp. 2011-00230.



127. Con todo, de lo anterior no se seguía automáticamente que el actor hubiera demostrado los requisitos que el informe evaluativo del 11 de octubre de 2011 echó de menos, en relación con la experiencia y el personal.

128. En efecto, el titulado archivo plano de créditos empresariales<sup>88</sup> contiene unos cuadros, en los cuales se especifica el número de crédito, la fecha de colocación, el NIT del cliente, los nombres, ubicación, el valor del préstamo, el código y el destino. Esta información no da cuenta *per se* de que se trataran de microcréditos, por lo que, lo exigido para la licitación n.º 7, no se cumplió, puesto que para el efecto debía tratarse de microempresas, que, como quedó visto, debían tener un número inferior de 10 personas, con mínimo un año de experiencia o constitución y cuyo patrimonio, sin vivienda, no sobrepasara 500 SMMLV.

129. Aunque lo último se podría probar con los más de 6000 folios, no es posible valorarlos porque no fueron aportados dentro del proceso de selección, sino en vía gubernativa (recurso de reposición) y después en esta sede. Además, no es posible establecer en qué oportunidad fue aportado cada documento (es decir, la propuesta más los 1.397 folios y los más de 6000 restantes) y, en consecuencia, determinar si se superaban las falencias advertidas en el informe del 11 de octubre de 2011 (*supra* 54), en tanto esto exige la comparación de los mismos documentos.

130. Lo mismo puede predicarse de las licitaciones n.ºs 4, 5 y 6, por cuanto si se admitía que podían probar la experiencia no sólo en microcréditos, en una lectura integral del pliego, sino con MiPyME y personas excluidas del transporte masivo, la misma falencia los alcanzaba. Efectivamente, al no poder determinar cuáles fueron los documentos que integraron la propuesta y los 1397 que se agregaron al responder las aclaraciones solicitadas por el comité, el 7 de octubre de 2010, tampoco es posible valorar los más de 6000 folios restantes, que contienen una descripción más completa de las particularidades de cada crédito. Esta duda, atendiendo a la presunción de legalidad de los actos, debió superarla la parte actora.

131. Ahora, como el pliego no fijó la forma para probar la experiencia con MiPyME ni con personas excluidas del transporte masivo, la exigencia del numeral 3.3 podía interpretarse favorablemente a la parte actora y en contra de la entidad redactora de tal regla. Por lo tanto, la experiencia con microempresas podía considerarse

---

<sup>88</sup> Aportado en los folios 56 a 126, c. 2, exp. 2011-00230.



como suficiente; sin embargo, se reitera, los más 6000 con los que la parte actora pretendió demostrar esta experiencia, no pueden valorarse por la situación arriba expuesta.

132. Dicha falencia fue advertida en las resoluciones 082<sup>89</sup>, 083<sup>90</sup> y 084<sup>91</sup> del 10 de marzo de 2011, que confirmaron la declaratoria de desierta de las licitaciones n.ºs 4, 5 y 6, así:

*Que en lo particular, el pliego de condiciones de la licitación [se cita el respectivo número de licitación], en el capítulo de requisitos habilitantes, numeral 3.3 EXPERIENCIA Y ORGANIZACIÓN, como ya se expresó, estableció que la verificación de la experiencia total se realizaría con base en la información relacionada y en los soportes que anexaran los proponentes, documentos que se echaron de menos en su propuesta inicial, por lo que como lo prevé el artículo 10 del Decreto 2474 de 2008, le fueron solicitados mediante comunicación del 1 de octubre del año que cursa (...).*

*Es imposible argumentar, como lo hiciera CEDUCARIMA S.A., en oficio radicado el 12 de octubre de 2010 que no es posible hacer entrega de los documentos solicitados por la Secretaría, porque los usuarios del crédito se encuentran amparados por el Habeas Data, cuando en oficios, anteriores, como respuesta a requerimientos realizados, el proponente no señaló este hecho a la Secretaría; por el contrario, en las comunicaciones se señalaba que habían sido allegados con la propuesta los soportes suficientes para que el comité de evaluación pudiera adelantar la verificación documental respecto de la experiencia. Este contradictorio planteamiento pone al descubierto, la realidad del proceso de licitación y la intencionalidad de CEDUCARIMA S.A. de hacerse adjudicatario del contrato sin el cumplimiento de los documentos necesarios para su habilitación. (...). (...)*

*Ahora, en ejercicio del primer recursos de reposición, CEDUCARIMA anexó, extemporáneamente, al escrito respectivo, lo que anuncia como un archivo plano de créditos empresariales, y fotocopias de crédito con sus respectivos anexos, entre otros la solicitud de crédito, y el contrato; queriendo con ello acreditar la experiencia específica solicitada, en varias oportunidades por la SDDE pretendiendo revivir términos de presentación de la oferta y/o el de subsanabilidad de la misma, en detrimento del derecho a la igualdad de los demás proponentes.*

133. De lo expuesto se desprende con meridiana claridad que aunque Ceducarima allegó unos soportes el 7 de octubre de 2010 (1397 folios), después alegó la supuesta imposibilidad de aportarlos bajo el argumento de que se lo impedía el *habeas data*, lo cual no fue obstáculo para que con el recurso de reposición los aportara, pero ya de forma extemporánea.

<sup>89</sup> Fls. 8401, 8402 y rev., c. 16 exp. 2011-00261.

<sup>90</sup> Fls. 441 rev. y 443 y rev., c. 21, exp. 2011-00261.

<sup>91</sup> Fls. 3453 rev., 3455 rev. y 3456, c. 16, exp. 2011-0261, aunque la redacción de esta resolución es diferente, materialmente se afirmó lo mismo, es decir, que los documentos de soporte no fueron aportados con la propuesta, que le fueron solicitados a Ceducarima, que alegó que no los podía allegar por el habeas data y que en el recurso de reposición sí los aportó de manera extemporánea.



134. Tales afirmaciones de las resoluciones citadas no están desvirtuadas, sino que por el contrario se confirman con el análisis probatorio aquí realizado.

135. Si bien la falta de acreditación de la experiencia exigida en la colocación de créditos sería suficiente para desestimar el cargo, la Sala no puede dejar pasar por alto el hecho de que el personal ejerciera doble cargo y que hasta la mensajera de Ceducarima se desempeñara al mismo tiempo como asesora comercial, al igual que otros cargos. Con todo, el pliego era demasiado amplio y se limitó a pedir el personal, pero sin especificar más condiciones.

136. En consecuencia, no se probó que se hubieran cumplido los requisitos de experiencia, lo cual descarta la falsa motivación alegada en la demanda, que pretendían tenerlos por probados. Así, se impone negar todas las pretensiones, sin que sea necesario adentrarse en más análisis sobre la mejor propuesta ni la indemnización de perjuicios, puesto que sin vicios de nulidad no hay lugar a dicho estudio, como lo propuso la parte actora e, inclusive, la demandada, en sus apelaciones.

#### **I. Condena en costas**

137. No se evidencia temeridad, ni mala fe de las partes, por lo que la Sala se abstendrá de condenar en costas de conformidad con lo normado en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, norma especial y de aplicación preferente para este tipo de asuntos.

138. Vale aclarar que aunque la falta de claridad de la parte actora, en cuanto a las pruebas aportadas dentro de los procesos de selección y en esta sede, impidió la valoración de gran parte de ellas, lo cierto es que la forma detallada en que las refirió en las demandas, que permitió dilucidar tal situación, hace que la Sala se abstenga de predicar que lo hizo de mala fe o con temeridad.

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



**FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia del 1 de abril de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, por las razones aquí consignadas y, en consecuencia, **NEGAR** las pretensiones de las demandas.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente*  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

*Firmado electrónicamente*  
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

*Firmado electrónicamente*  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

VF