

Señores,

Procuraduría General de la Nación (Reparto)

Procuradores Judiciales Delegados y/o Agentes del Ministerio Público

E. S. D.

Referencia: Solicitud de Conciliación extrajudicial formulada por **CONSULTORA CAPITAL S.A.S-BIC** para cumplir con el requisito de procedibilidad en orden a la interposición de un Medio de Control de Controversias Contractuales contra **INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE - IDRD** y **CONSORCIO INTER APP SALITRE**.

JHON FREDY ALVIS CAVIEDES, mayor de edad, identificado con la Cédula de Ciudadanía 16.185.934, expedida en Florencia, y Tarjeta Profesional 282.876 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en nombre y representación de **CONSULTORA CAPITAL S.A.S. - BIC**, tal como consta en el poder que se adjunta, por medio del presente escrito y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 13 de la Ley 1285 de 2009 y 2.2.4.3.1.1.2 y siguientes del Decreto 1069 de 2015, solicito que, con la comparecencia del **INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE - IDRD**, representado legalmente por DANIEL ANDRÉS GARCÍA CAÑÓN, o quien haga sus veces, y del **CONSORCIO INTER APP SALITRE**, representando legalmente por JUAN PABLO MUÑOZ ANDRADE, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.854.607 de Bogotá D.C., o quien haga sus veces, se adelante la AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL como requisito previo y obligatorio a la interposición del MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.

I. PARTES Y SUS REPRESENTANTES

Convocante:

- **CONSULTORA CAPITAL S.A.S. - BIC**, identificada con NIT 901480564-9, representada legalmente por FRANCISCO JOSÉ MEDINA BARRAGÁN, identificado con cédula de ciudadanía No. 72.262.547, tal como consta en el certificado de existencia y representación legal que se anexa.

Convocados:

- **INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE - IDRD** (en adelante también el Instituto o la Entidad), entidad del orden Distrital de Bogotá D.C, representada legalmente por DANIEL ANDRÉS GARCÍA CAÑÓN, o quien haga sus veces.

- **CONSORCIO INTER APP SALITRE**, identificado con NIT 902.022.085-2, representado legalmente por **JUAN PABLO MUÑOZ ANDRADE**, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.854.607 de Bogotá D.C, tal como consta en el RUT del Consorcio, o quien haga sus veces.

II. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA

En esta solicitud funge como convocante la empresa **CONSULTORA CAPITAL S.A.S. – BIC**, la cual en su calidad de persona jurídica goza de la aptitud procesal para ser parte en el presente trámite de conciliación, dado que, como quedará visto más adelante, allegó oferta en el **Concurso de Méritos Abierto No. IDRD-SGCM-069-2025**, y, en consecuencia, fungió como oferente dentro del citado proceso de selección.

III. PRETENSIONES DE LA EVENTUAL DEMANDA

Primera Pretensión. – Que se declare la nulidad de la Resolución No. 0001 del 2 de enero de 2026, expedida por el **INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE – IDRD**, mediante la cual se adjudicó el Concurso de Méritos Abierto No. IDRD-SG-CM-069-2025 al proponente **CONSORCIO INTER APP SALITRE**.

Segunda Pretensión. – Que se declare la nulidad de la Resolución No. 067 de del 16 de enero de 2026, expedida por el **INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE – IDRD**, por medio de la cual se resolvió negativamente la solicitud de revocatoria directa formulada por CONSULTORA CAPITAL S.A.S.- BIC, contra el acto de adjudicación del **Concurso de Méritos Abierto No. IDRD-SG-CM-069-2025**.

Tercera Pretensión. – Que, como consecuencia de la declaratoria anterior, se declare la nulidad absoluta del contrato estatal **IDRD-SG-001-2026** derivado del **Concurso de Méritos Abierto No. IDRD-SG-CM-069-2025**, celebrado entre el **INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE – IDRD** y el **CONSORCIO INTER APP SALITRE**, suscrito el 2 de enero de 2026 por medio de la plataforma transaccional SECOP II.

Cuarta Pretensión. – Que se declare que la oferta presentada por **CONSULTORA CAPITAL S.A.S. – BIC** cumplía las reglas del proceso de selección - era la mejor propuesta -, y, en consecuencia, que, de haberse aplicado estrictamente el pliego de condiciones y sus adendas, en especial las reglas sobre experiencia habilitante y evaluación objetiva, tenía mejor derecho a la adjudicación del contrato derivado del **Concurso de Méritos Abierto No. IDRD-**

SG-CM-069-2025, y, por lo tanto, debió ser adjudicataria del contrato No. IDR-001-2026.

Quinta Pretensión. – Que se condene al **Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDR** a pagar a **CONSULTORA CAPITAL S.A.S. – BIC** la suma de **TRESCIENTOS VEINTICUATRO MILLONES CIENTO DIEZ MIL CIENTO VEINTIÚN PESOS CON NOVENTA Y TRES CENTAVOS M/CTE. (\$324.110.121,93)**, o la cifra que resulte probada, correspondiente a la utilidad neta que dejó de percibir como consecuencia de la adjudicación irregular del Concurso de Méritos Abierto No. IDR-SG-CM-069-2025.

Sexta Pretensión. - Que se condene al Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDR al pago de costas y agencias en derecho.

IV. FÓRMULA DE CONCILIACIÓN PROPUESTA

Que el **INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE – IDR** pague a **CONSULTORA CAPITAL S.A.S. – BIC** la suma de **TRESCIENTOS VEINTICUATRO MILLONES CIENTO DIEZ MIL CIENTO VEINTIÚN PESOS CON NOVENTA Y TRES CENTAVOS M/CTE. (\$324.110.121,93)**, por concepto de la utilidad neta que dejó de percibir, debido a la actuación irregular de la Entidad, que impidió que su propuesta fuera adjudicataria del contrato derivado del **Concurso de Méritos Abierto No. IDR-SG-CM-069-2025**, y que culminó con la adjudicación al **CONSORCIO INTER APP SALITRE** y la suscripción del **Contrato No. IDR-SG-001-2026**.

V. FUNDAMENTOS DE HECHO

1. La Subdirección Técnica de Parques del **INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE – IDR**, solicitó adelantar la contratación mediante memorando No. 20256000412443 del 5 de noviembre de 2025.
2. El 11 de noviembre de 2025, el **INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE – IDR** dio apertura al concurso de méritos abierto No. **IDR-SG-CM-069-2025**, cuyo objeto consistió en *“Realizar la interventoría integral técnica, contable, financiera, jurídica, administrativa, operativa, social y medio ambiental del contrato de concesión bajo esquema de asociación público-privada de iniciativa privada no. 3665 de 2019, para la etapa de operación y mantenimiento”*; con un presupuesto oficial estimado de **MIL SETECIENTOS CINCO MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL SETECIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS (\$1.705.842.747)**, suma que incluyó IVA, impuestos, tasas, gravámenes y todos los costos directos e indirectos derivados

de la ejecución del Contrato; y con un plazo de ejecución de treinta y seis (36) meses.

3. Paralelo a ello, el **IDRD** publicó el 11 de noviembre de 2025 en SECOP II, los estudios y documentos previos, el aviso de convocatoria y el proyecto de pliego de condiciones, por el término legal comprendido entre el 12 y el 19 de noviembre de 2025.
4. En sesión ordinaria No. 34 del 4 de diciembre de 2025, el Comité de Contratación recomendó al ordenador del gasto adelantar el proceso de concurso de méritos abierto, y mediante **Resolución No. 1586 del 05 de diciembre de 2025** el Secretario General del IDRD ordenó la apertura formal del Concurso de Méritos Abierto No. **IDRD-SG-CM-069-2025**.
5. Dentro del término de publicación del pliego de condiciones definitivo y sus anexos, comprendido entre el 6 y el 10 de diciembre de 2025, la Entidad recibió observaciones de distintos interesados.
6. Posteriormente, el 12 de diciembre de 2025, el IDRD publicó los documentos de respuesta a las observaciones presentadas al pliego de condiciones definitivo y expidió la **Adenda No. 1**, mediante la cual modificó, entre otros aspectos, las condiciones generales para la presentación de las certificaciones de experiencia, el personal mínimo requerido, la experiencia específica adicional del profesional financiero y el anexo técnico en lo relativo a la tabla de relación del personal mínimo requerido.
7. La **Adenda No. 1** introdujo reglas específicas para la acreditación de la experiencia habilitante del proponente y para la verificación de los perfiles mínimos exigidos, aspectos que resultaban determinantes para la evaluación de las ofertas y para la posterior adjudicación del proceso.
8. De manera extemporánea, la Entidad recibió nuevas observaciones al pliego por parte de otros interesados y procedió a darles respuesta el 15 de diciembre de 2025, según consta en la secuencia oficial relacionada por la propia administración en las consideraciones de la Resolución No. 067 de 2026.
9. El cierre del proceso se llevó a cabo el 16 de diciembre de 2025 a las 9:30 a. m. a través de la plataforma SECOP II. En esa oportunidad presentaron oferta, entre otros, **CONSORCIO INTER APP SALITRE, CONSULTORA CAPITAL S.A.S. – BIC** y **CONSORCIO INTERCONCESIÓN IN**.
10. El 22 de diciembre de 2025, la Entidad publicó en la plataforma SECOP II el Informe Preliminar de Requisitos Habilitantes y de evaluación de criterios de

asignación de puntaje. En dicho informe, **CONSORCIO INTER APP SALITRE y CONSULTORA CAPITAL S.A.S. – BIC** aparecieron habilitados, mientras que **CONSORCIO INTERCONCESIÓN IN** fue declarado no habilitado en los componentes jurídico y económico.

11. Dentro del término de traslado de tres (3) días del informe preliminar, comprendido entre el 23 y el 26 de diciembre de 2025, el proponente **CONSORCIO INTERCONCESIÓN IN** allegó documentos de subsanación respecto de aspectos jurídicos y económicos, mientras que **CONSORCIO INTER APP SALITRE y CONSULTORA CAPITAL S.A.S. – BIC** presentaron observaciones al informe de evaluación preliminar.
12. En virtud de dicho traslado, **CONSULTORA CAPITAL S.A.S. – BIC**, presentó observaciones formales el 26 de diciembre de 2025, dirigidas a controvertir la evaluación efectuada por la Entidad respecto de las propuestas de **CONSORCIO INTER APP SALITRE y CONSORCIO INTERCONCESIÓN IN**. En dichas observaciones se sostuvo, entre otros asuntos, frente a **CONSORCIO INTER APP SALITRE**, que la experiencia aportada por **INGEPLAN.CO S.A.S. BIC** no cumplía los requisitos del pliego por no haberse allegado documentación válida para acreditar la experiencia del contrato 0-255-2022, haberse aportado contratos y prórrogas sin fecha ni firma, y carecer los documentos allegados de los elementos mínimos para valorar adecuadamente la experiencia del proponente.
13. En esas mismas observaciones del 26 de diciembre de 2025, **CONSULTORA CAPITAL S.A.S. – BIC** cuestionó igualmente que la experiencia acreditada por **CONSORCIO INTER APP SALITRE** correspondía a contratos multiservicio cuyas certificaciones y soportes no permitían identificar de manera clara, expresa y verificable el componente específico de interventoría a la etapa de operación y mantenimiento, ni su duración ni su valor económico, pese a lo dispuesto en la Nota 13 del numeral 4.3 del pliego. También controvertió la valoración realizada al MBA del Director de Interventoría como posgrado habilitante, la homologación de la experiencia del Director con certificaciones de cargos no previstos expresamente en el pliego y la validez del posgrado acreditado para el Profesional Financiero.
14. Mediante **Adenda No. 2**, publicada el 30 de diciembre de 2025, el IDRD modificó el cronograma del proceso en atención a que se encontraba adelantando la revisión de los documentos de subsanación allegados por los proponentes y el análisis de las observaciones presentadas al informe de evaluación preliminar.

15. El 2 de enero de 2026, el Comité Evaluador emitió y publicó en SECOP II el Informe Final de Requisitos Habilitantes. Con fundamento en dicho informe y en la evaluación de los criterios de asignación de puntaje, el Comité recomendó adjudicar el proceso al **CONSORCIO INTER APP SALITRE**, conformado por JORGE PIDDO SUCURSAL COLOMBIA (34%), GESPIN S.A.S. (57%) e INGEPLAN.CO S.A.S. BIC (9%), por valor de \$1.705.841.200.
16. En virtud de esa recomendación, el Secretario General del **IDRD** expidió la Resolución No. 0001 del 02 de enero de 2026, por medio de la cual adjudicó el Concurso de Méritos Abierto No. **IDRD-SG-CM-069-2025** al **CONSORCIO INTER APP SALITRE**. Así mismo, en esa misma fecha la Entidad publicó el informe final, la resolución de adjudicación y la respuesta a las observaciones formuladas por los proponentes.
17. En el documento de respuesta a las observaciones publicado el 2 de enero de 2026, la Entidad desestimó los reparos formulados por mi representada. En particular, sostuvo que la experiencia acreditada por **INGEPLAN.CO S.A.S. BIC** mediante el contrato 0-255-2022 era válida, por cuanto el objeto cumplía con lo solicitado, la documentación allegada permitía verificar fecha de inicio y terminación, valor del contrato y participación de **INGEPLAN** dentro del consorcio contratista, y agregó que las minutas y modificaciones contractuales suscritas a través de SECOP II eran plenamente válidas para la Entidad. Igualmente, afirmó que los contratos aportados por **CONSORCIO INTER APP SALITRE** incluían el componente de operación y mantenimiento y, por tanto, cumplían con lo exigido en el pliego.
18. Como consecuencia de lo anterior, y al considerar que la adjudicación se produjo con desconocimiento de las reglas del pliego de condiciones y de la Adenda No. 1, **CONSULTORA CAPITAL S.A.S. – BIC** presentó solicitud de revocatoria directa contra la Resolución No. 0001 del 02 de enero de 2026, la cual fue publicada en SECOP II mediante mensaje CO1.MSG.8967249 del 05 de enero de 2026.
19. Mediante Resolución No. 067 del 16 de enero de 2026, el **IDRD** resolvió negar la solicitud de revocatoria presentada contra la Resolución No. 0001 del 02 de enero de 2026, al considerar que las discrepancias planteadas por **CONSULTORA CAPITAL S.A.S. – BIC** correspondían a controversias sobre interpretación y valoración de elementos del proceso de selección, susceptibles de control judicial, y, en general, que *“(…) los cuestionamientos formulados por el solicitante no desvirtúan la legalidad de la actuación administrativa, sino que corresponden a diferencias de criterio frente a la interpretación y valoración de los requisitos habilitantes, la homologación de experiencias, la acreditación de la formación académica, la validación de la*

experiencia en la etapa de operación y mantenimiento y la procedencia de la subsanación de aspectos formales de la oferta. Ninguno de estos aspectos, por sí mismos ni en conjunto, permite concluir la existencia de medios ilegales ni la configuración de una causal excepcional de revocatoria directa”.

20. En ese orden de ideas, la adjudicación efectuada al **CONSORCIO INTER APP SALITRE** el 2 de enero de 2026, así como la posterior celebración del contrato de interventoría derivado del proceso de selección, tuvieron lugar aun cuando la Entidad no aplicó de manera estricta las reglas del pliego de condiciones y de la Adenda No. 1 sobre, entre otros, acreditación de experiencia habilitante, depuración del componente de operación y mantenimiento en contratos multiservicio y verificación de los soportes allegados por el adjudicatario, circunstancia que privó a **CONSULTORA CAPITAL S.A.S. – BIC** de la posibilidad real de resultar adjudicataria del proceso.

VI.FUNDAMENTOS JURÍDICOS

La solicitud de conciliación extrajudicial se presenta con fundamento en las normas y principios que regulan la actuación administrativa y la contratación estatal, particularmente aquellas contenidas en la Ley 1437 de 2011 (CPACA), la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, así como en la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, que ha desarrollado el alcance de la legitimación en la causa, la selección objetiva, la intangibilidad del pliego de condiciones y los efectos de la adjudicación irregular en los contratos estatales.

Para empezar, con el propósito de determinar quién tiene un interés serio y legítimo en la solicitud de nulidad del acto de adjudicación, así como en la consecuente nulidad absoluta del contrato derivado, es primordial destacar que este último ha sido catalogado como uno de los actos preparatorios del negocio jurídico estatal (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia Rad. 25000-23-36- 000-2013-00009-01 del 13 de agosto de 2021).

De acuerdo con lo anterior, el interés directo para pretender la nulidad del acto de adjudicación, se predica, en principio, respecto de quienes participaron en el proceso de selección, siempre que la cuestión sometida a debate repercuta de forma directa en “su situación e intereses, o en el goce o efectividad de sus derechos”; portanto, aun habiendo participado en el proceso de selección, si la decisión a proferir en nada afecta su situación específica no se habrá superado el estadio de la legitimación de hecho en la causa y, en consecuencia, carecerán del interés directo para instaurar este tipo de pretensión (Corte Constitucional, Sentencia C-221).

En estas condiciones, se exige al interesado que su pretensión se soporte en la existencia real y verificable de un interés directo que, en estos casos, no es otro

que la acreditación de haber sido la mejor propuesta, lo que se explica bajo el juicio de incidencia o repercusión en los derechos que se aducen vulnerados y en función del interés del actor situado en el restablecimiento que pretende, concretando así la legitimación material en la causa que es exigida (GUECHÁ MEDINA, C.N; GUECHÁ TORRES, J.T.. (2021). Derecho procesal administrativo).

Por otra parte, el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, indica que la vía procesal para cuestionar la legalidad de un contrato estatal, por parte de un tercero con interés directo, es el medio de control de controversias contractuales.

Precisado lo anterior, resulta importante señalar que el acto de adjudicación ha sido entendido como el acto mediante el cual una entidad pública manifiesta su aceptación a la propuesta u oferta presentada por alguno de los participantes de un proceso de selección y se obliga a suscribir con ese el contrato proyectado (Consejo de Estado, Sección Tercera. (2017). Sentencia 11001-03-06- 000-2017-00098-00 (2346)). En ese sentido, el acto de adjudicación no se perfecciona con la notificación, comunicación o publicación de acto administrativo, sino con la suscripción del contrato estatal y es dicha adjudicación la que da lugar por sí misma al nacimiento de las obligaciones. (Consejo de Estado, Sección Tercera. (2017). Sentencia 11001-03-06-000-2017-00098-00 (2346)).

De igual manera, respecto a la declaratoria de nulidad absoluta y consecuencial del contrato estatal derivado del acto de adjudicación irregular, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

“No queda duda de que las actuaciones de la entidad licitante fueron irregulares, ya que ante la omisión en la que incurrió [el consorcio], de conformidad con lo dispuesto en el pliego, debió rechazar la oferta o, al menos, calificar con 0 ese factor de la propuesta económica. Pero en vez de tomar una de estas decisiones, le permitió al proponente arreglar su oferta y obtener con ello el mayor puntaje general, con lo cual, resultó favorecido con la adjudicación del contrato, que se produjo, por lo tanto, a través de un acto administrativo viciado de nulidad. Como consecuencia de lo anterior, el contrato resultante de dicha adjudicación también resulta inválido, pues se fundó en un acto administrativo que será declarado nulo y, en consecuencia, el mismo pronunciamiento se hará en relación con el negocio jurídico resultante, toda vez que esa es la sanción legal que establece el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, para los contratos incursos en las causales nulidad absoluta allí consagradas. Ahora bien, a pesar de la anterior declaración, no habrá lugar a ordenar restituciones mutuas a las partes del contrato, por cuanto de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley 80 de 1993, la declaratoria de nulidad no

impide el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la misma”. (Consejo de Estado, Sección Tercera. Subsección A (2019). Sentencia Rad. 33945).

Finalmente, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en Sentencia de radicado No. 25000-23-26-000-1995-10866-01(26332), previó lo siguiente:

“Cuando se demanda la nulidad del acto de adjudicación de un contrato y se pretende, además, el restablecimiento del derecho, porque el oferente considera que su propuesta debió ser la escogida, deben acreditarse dos condiciones:

i) Desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo –aspecto satisfecho por la parte demandante del caso sub iudice-; y

ii) Demostrar que la oferta que presentó el demandante en la licitación era la mejor”.

Lo expresado significa, como reiteradamente ha sostenido la Sección Tercera, que para acceder al reconocimiento de perjuicios derivados de la nulidad del acto de adjudicación, por escogencia indebida de la mejor oferta, no basta cuestionar y demostrar la ilegalidad del acto administrativo, ni exponer los vicios de que adoleció el proceso de selección –aunque es presupuesto indispensable-; también es necesario que el demandante acredite que su propuesta cumplía las exigencias del proceso de selección y que además ocupaba el primer lugar en la evaluación”.

Ahora bien, en lo que se refiere al fondo del debate jurídico, debe recordarse que, conforme a lo dispone el principio de igualdad, las reglas deben ser generales e impersonales en el pliego de peticiones, de tal forma que:

- Se otorgue un plazo razonable para que los interesados puedan preparar sus propuestas (art.3 No. 5 Ley 80 de 1993); - se persista en la prohibición de modificar los pliegos de condiciones después del cierre de la licitación y como contrapartida que los proponentes no puedan modificar, completar, adicionar o mejorar sus propuestas (No. 8 art. 30 ídem);
- Se dé a conocer a los interesados la información relacionada con el proceso (presupuesto oficial, criterios de selección, pliego de condiciones, etc.) de manera que estén en posibilidad real de ser tenidos en cuenta por la administración;

- Se apliquen y evalúen las propuestas bajo las mismas reglas y criterios, verificando que todas las propuestas cumplan con los requisitos y condiciones establecidas en los pliegos; y
- Se culmine el proceso de selección con el respectivo acto de adjudicación del contrato ofrecido a quien haya presentado la mejor propuesta, sobre las mismas condiciones que rigieron el proceso (VILLAMIZAR GÓMEZ, J. I., DELGADO, J. L., & BAYONA, C. F. (2019). Principios de igualdad, libre concurrencia y selección objetiva en la Contratación Estatal. Ius Praxis, 3(1), 133-150).

Sobre la objetiva selección de contratistas, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

“[L]a selección de contratistas, para cumplir con el requisito de objetividad, debe caracterizarse por: 1. Ausencia total de subjetividad; 2. Estar determinada por la comparación de distintos factores, establecidos con anterioridad por la Administración en el pliego de condiciones; 3. Estar determinada la forma como los factores de selección serán evaluados y el valor que corresponde a cada uno de ellos en el pliego de condiciones y 4. Estar determinada la adjudicación y celebración del negocio jurídico por un análisis, comparación y evaluación objetiva de las propuestas presentadas”. (Consejo de Estado, Sección Tercera. Subsección A (2019). Sentencia Rad. 33945).

De otro lado, el artículo 2.2.1.1.2.1.3. del Decreto 1082 de 2015 establece el contenido mínimo del pliego de condiciones, el cual debe tener la información desagregada, principalmente en los siguientes ítems: i) identificación detallada del objeto contractual y con el clasificador de bienes y servicios, ii) modalidad y criterios de selección, iii) valoración económica del bien, obra o servicio, iv) reglas de la presentación y manejo de las ofertas, v) riesgos y garantías, entre otros aspectos del contrato.

Asimismo, el Consejo de Estado ha determinado que el pliego de condiciones es ley para las partes, y en él se debe establecer la regulación del procedimiento de contratación, conforme a la ley, garantizando la selección objetiva del contratista:

“[E]l pliego de condiciones es un acto administrativo de carácter general, que contiene las normas que rigen el procedimiento de la licitación pública y el contrato a adjudicar. En virtud de su obligatoriedad, tanto para los proponentes como para la misma entidad licitante, ha sido denominado ley del procedimiento de selección y ley del futuro contrato, por cuanto sus disposiciones, se imponen a todos los participantes en dicho procedimiento,

tendiente a seleccionar la propuesta más favorable para la entidad, y despliegan sus efectos aún más allá de la decisión de adjudicación, irradiando al negocio jurídico que, como resultado de la misma, sea celebrado.

De su naturaleza obligatoria, se deriva así mismo, la intangibilidad del pliego de condiciones, que, en principio, lo torna inmodificable, con la sola excepción de aquellos eventos en los que, a petición de los interesados, y como fruto de la audiencia de aclaración de pliegos, antes del cierre de la licitación, se pueden aclarar puntos oscuros, ambiguos o dudosos, a través de adendas; pero que, después de cerrada la licitación –es decir, cuando ya no se pueden presentar más ofertas y lo que sigue es la etapa de evaluación y calificación de las presentadas-, resulta inadmisibles cualquier cambio en los términos de dicho pliego, que entonces se torna absolutamente intangible.

Las anteriores características del pliego permiten predicar que obra una carga de claridad y precisión en su elaboración, que pesa sobre la entidad encargada de la misma, y que se traduce en que a ella le corresponde soportar las consecuencias que se deriven de los errores, vacíos, ambigüedades, etc., que se puedan presentar en el pliego de condiciones y que incidan en el procedimiento de selección del contratista. Por ello, en la etapa de evaluación de las propuestas, así ella advierta un defecto de esas características que afecte dicha labor, la entidad licitante no puede, so pretexto de facilitar la tarea, proceder a modificar los factores de calificación y ponderación de las ofertas incluidos en el pliego de condiciones, que debe aplicarse tal y como fue elaborado”. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2017). Acto de adjudicación del contrato estatal (Rad. 11001- 03-06-000-2017-00098-00(2346)).

En ese orden de ideas, el Consejo de Estado ha reiterado que el pliego de condiciones ostenta una doble naturaleza jurídica, pues, por un lado, antes de la celebración del contrato y de la expedición del acto administrativo de adjudicación se considera como un acto administrativo de carácter general que rige el desarrollo del proceso de selección. Sin embargo, una vez se celebre el contrato, el pliego de condiciones pasa hacer parte del marco jurídico de la relación contractual determinando el contenido y el alcance del negocio jurídico.

Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sección Tercera de este alto Tribunal, las reglas de los pliegos de condiciones deben prevalecer sobre los demás documentos del contrato e incluso sobre la minuta, la cual se limita a formalizar el acuerdo de voluntades.

Igualmente, su jurisprudencia ha sido uniforme en indicar que, en aquellos eventos en los cuales la entidad estatal omite aplicar las reglas del pliego de condiciones y con ello selecciona erradamente al proponente con el cual celebrará y ejecutará el contrato, procede tanto la nulidad del acto administrativo de adjudicación, como del contrato, con la consecuente indemnización de perjuicios para el demandante que logre demostrar que era la mejor oferta. Sobre este asunto ha dicho la mencionada Corporación:

“En consecuencia, guardando congruencia con los cargos de violación formulados en la demanda, resulta suficiente para concluir que el acto acusado contenido en la Resolución No. 0677 del 27 de diciembre del 2000 transgredió las normas superiores que le debieron servir de sustento en cuanto desatendió el principio de selección objetiva recogido en el artículo 29 de la Ley 80 de 1993, inobservancia que se materializó al no haber adjudicado el contrato a la propuesta que de conformidad con las reglas previstas en el pliego de condiciones le resultaba más favorable a la entidad estatal contratante, sino a aquella que habría de ocupar el tercer orden de elegibilidad.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala declarará la nulidad de la Resolución No. 0677 del 27 de diciembre de 2000, por medio de la cual el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte adjudicó la Licitación No. 012-00 al consorcio O.T., por cuanto con dicha decisión la entidad distrital transgredió el mencionado principio que por excelencia está llamado a permear la actividad contractual del Estado.

(...)

La Sala conviene en la necesidad de precisar que la declaratoria de nulidad del acto de adjudicación de la Licitación No. 012-00, deriva de manera consecencial la declaratoria de nulidad absoluta del contrato celebrado entre el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte y el consorcio O.T., producto de dicho procedimiento de selección”. (Sección Tercera -Subsección A. Sentencia del 25 de junio de 2014. Expediente 33319.M.P. Hernán Andrade Rincón).

En ese sentido, la actuación del **IDRD** desbordó el marco normativo y documental que la propia Entidad había fijado para el proceso de selección. En efecto, la Adenda No. 1 modificó expresamente las reglas de acreditación de la experiencia habilitante y dispuso que esta debía soportarse mediante certificación expedida por el contratante y suscrita por funcionario competente; y, en ausencia de esta, únicamente mediante la copia del contrato, acompañada del acta de terminación, liquidación o recibido a satisfacción. Del mismo modo, la Nota 13 estableció que, tratándose de contratos con varios servicios o componentes, para efectos de

cuantía solo podía tenerse en cuenta el valor correspondiente a los ítems relacionados con el objeto de la contratación.

No obstante, lo anterior, frente a las observaciones formuladas por **CONSULTORA CAPITAL S.A.S. – BIC**, la Entidad terminó validando la experiencia acreditada por el **CONSORCIO INTER APP SALITRE** con fundamento en consideraciones que no sustituyen ni satisfacen, por sí mismas, las exigencias documentales del pliego. Así, en la respuesta a observaciones sostuvo que el contrato 0-255-2022 “cumple con el objeto”, que de la documentación allegada podía verificarse la fecha de inicio y terminación, el valor contractual y la participación de INGEPLAN.CO S.A.S. BIC, y añadió que las minutas y modificaciones contractuales suscritas en SECOP II eran válidas para la Entidad. Del mismo modo, frente a los contratos multiservicio, consideró suficiente que estos incluyeran dentro de su alcance la etapa de operación y mantenimiento, o que la infraestructura se encontrara en fase operativa, para tener por acreditada una experiencia que el pliego exigía demostrar de manera expresa, discriminada y verificable.

Tal proceder implica, en los hechos, una flexibilización ex post de las reglas objetivas de participación y evaluación. No se trata aquí de una simple diferencia interpretativa menor, sino de la sustitución del estándar documental previsto en el pliego y en la adenda por inferencias de la administración, por validaciones generales apoyadas en trazabilidad contractual y en información contextual, y por equivalencias no previstas como criterio autónomo de habilitación. Eso resulta incompatible con el deber de selección objetiva previsto en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, según el cual la escogencia debe recaer sobre la oferta más favorable conforme a los criterios previamente fijados por la Entidad, y no sobre la base de valoraciones discrecionales posteriores.

Así, la decisión de adjudicar el proceso al **CONSORCIO INTER APP SALITRE** y de mantener incólume dicha determinación al resolver negativamente la revocatoria directa, desconoció el carácter vinculante del pliego de condiciones y de la Adenda No. 1, alteró las condiciones de comparación objetiva entre los oferentes y vulneró los principios de transparencia, igualdad y selección objetiva que rigen la contratación estatal. La propia jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que el pliego de condiciones constituye la “ley del proceso”, y que, una vez cerrada la etapa de presentación de ofertas, resulta inadmisibles modificar o alterar sus exigencias durante la evaluación. Esa misma línea fue recogida en el modelo que se viene siguiendo para esta solicitud.

Es importante señalar, además, que la controversia aquí planteada no gira ya en torno a la causal excepcional de revocatoria directa del acto de adjudicación, sino a la legalidad misma de los actos administrativos que produjeron y mantuvieron la adjudicación cuestionada. En el presente caso, la Resolución No. 0001 del 02 de

enero de 2026, mediante la cual se adjudicó el proceso, y la Resolución No. 067, mediante la cual se negó la revocatoria directa solicitada por **CONSULTORA CAPITAL S.A.S. – BIC**, son actos administrativos susceptibles de control judicial a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del CPACA.

En conclusión, de conformidad con las disposiciones legales y la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, el acto de adjudicación constituye un acto administrativo definitivo sujeto a control de legalidad cuando su expedición se aparta de las reglas del pliego, desconoce la selección objetiva o se soporta en una motivación contraria a los hechos acreditados dentro del procedimiento. En el presente asunto, la adjudicación demandada y los actos posteriores que la sostuvieron se encuentran viciados por haber admitido y valorado el cumplimiento de requisitos habilitantes con base en criterios no previstos en el pliego de condiciones, dispensando cargas documentales exigidas de manera expresa por la propia Entidad y afectando con ello el derecho de **CONSULTORA CAPITAL S.A.S. – BIC** a que su propuesta fuera comparada y decidida bajo reglas ciertas, uniformes y objetivas.

Por ello, existe fundamento serio para promover el medio de control correspondiente y para solicitar, desde esta etapa prejudicial, la nulidad del acto acusado y del contrato que de él deriva resulta procedente, junto con el consecuente restablecimiento del derecho a favor del demandante, que comprende el reconocimiento de la utilidad neta esperada, en los términos previstos por el artículo 138 del CPACA y el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, en garantía del principio de legalidad, de la confianza legítima y de la integridad del sistema de selección objetiva de contratistas del Estado.

VII. PRUEBAS

7.1. Documentales

Se allegan como soportes documentales los que a continuación se enlistan, los cuales podrán encontrarse en el siguiente enlace:

[Pruebas](#)

7.1.1. Documentos del proceso

1. Resolución de apertura
2. Adenda No. 1
3. Análisis financiero y organizacional
4. Anexo 1 Ficha Técnica
5. Anexo 2 Matriz de riesgos

6. Anexo 3 Costos de interventoría
7. Anexo 4 Presupuesto oficial
8. Anexo minuta del contrato
9. Aviso de convocatoria
10. Estudio del sector
11. Estudios previos
12. Formatos concurso de méritos
13. Memorando remitatorio análisis financiero
14. Memorando solicitud de contratación
15. Pliego de condiciones definitivo
16. Proyecto pliego de condiciones definitivo
17. Versión final anexo fecha técnica
18. Versión final estudios previos

7.1.2. Ofertas proveedores

1. Consorcio Inter APP Salitre
2. Consorcio Interconcesión IN
3. Consultora Capital S.A.S. - BIC

7.1.3. Constancias del SECOP

1. Publicación proceso
2. Publicación modificación
3. Apertura del proceso
4. Lista de proveedores
5. Lista de ofertas
6. Del proceso

7.1.4. Información de la selección

1. Evaluación jurídica preliminar
2. Evaluación jurídica final
3. Evaluaciones técnicas preliminares
4. Evaluaciones técnicas finales
5. Evaluaciones financieras preliminares
6. Evaluaciones financieras finales
7. Evaluaciones económicas preliminares
8. Evaluaciones económicas finales
9. Consolidado informe preliminar
10. Consolidado informe final
11. Documentos verificados
12. Recomendación adjudicación
13. Minuta complemento electrónico
14. RUT Consorcio

7.1.5. Observaciones y mensajes

VIII. ANEXOS

Se allegan como anexos los que a continuación se enlistan, los cuales podrán encontrarse en el siguiente enlace:

Anexos

8.1. Poder debidamente conferido.

8.2. Certificado de existencia y representación legal de **CONSULTORA CAPITAL S.A.S. - BIC.**

8.3. Constancia de la radicación ante el **Instituto Distrital de Recreación y Deporte** y el **CONSORCIO INTER APP SALITRE.**

8.4. Constancia de la radicación ante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de la solicitud de conciliación extrajudicial.

8.5. Copia de los certificados de existencia y representación legal de las empresas integrantes del **CONSORCIO INTER APP SALITRE.**

IX. NOTIFICACIONES

A la convocante: Recibirá notificaciones en el correo electrónico gerencia.juridica@cmconsultores.com.co y en la dirección física carrera 13 No. 96 – 67 Oficina 309 de la ciudad de Bogotá D.C., Teléfono: 7434850.

A los convocados:

1. El **INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE – IDRD**, podrá ser notificada al correo electrónico: idrdcorrespondencia@idrd.gov.co, serviciociudadania@idrd.gov.co, notificaciones.judiciales@idrd.gov.co y en la dirección física: Calle 63 # 59A - 06, Bogotá, Colombia
2. El **CONSORCIO INTER APP SALITRE** podrá ser notificado al correo electrónico: juanpablo.munoz@ingeplan.co y en la dirección física: ClI 104 A # 47 A – 58 – Bogotá.

X. ESTIMACIÓN RAZONADA DE LA CUANTÍA

La cuantía de la solicitud de conciliación extrajudicial es de **TRESCIENTOS VEINTICUATRO MILLONES CIENTO DIEZ MIL CIENTO VEINTIÚN PESOS CON NOVENTA Y TRES CENTAVOS M/CTE. (\$324.110.121,93)**, o la cifra que resulte

probada, correspondiente a la utilidad que dejó de recibir **CONSULTORA CAPITAL S.A.S. – BIC.**

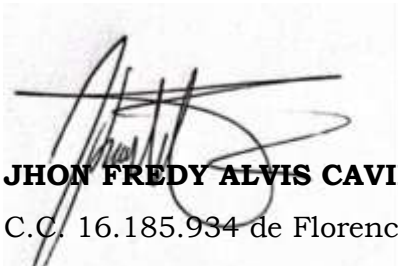
XI. MANIFESTACIÓN DE NO HABER PRESENTADO DEMANDA U OTRA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

Manifiesto expresamente y bajo juramento, el cual se entiende prestado con la firma de este documento que no he presentado demanda o solicitud de conciliación extrajudicial por los hechos y pretensiones aquí mencionados.

XII. CONOCIMIENTO PREVIO DE LAS PARTES CONVOCADAS

Se allega constancia de la radicación ante el **INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE - IDRD** y del **CONSORCIO INTER APP SALITRE**, del estado de la solicitud de conciliación extrajudicial.

Atentamente,



JHON FREDY ALVIS CAVIEDES

C.C. 16.185.934 de Florencia

T.P. 282.876 del Consejo Superior de la Judicatura