

ACUERDOS MARCO DE PRECIOS – Definición – Naturaleza

Los Acuerdos Marco de Precios (AMP) se han definido como uno de los instrumentos a través de los cuales se desarrolla el mecanismo de selección abreviada, previsto en la Ley 1150 de 2007, para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte del Estado.

Por su naturaleza, se trata de un negocio jurídico complejo que se celebra entre un representante de los compradores (CCE) y uno o varios proveedores, en el que se identifican los bienes y/o servicios de las características anotadas que requiere el Estado, se define su precio máximo de adquisición, las garantías que se deben ofrecer y el plazo mínimo de entrega. A su vez, se determinan las condiciones en que los compradores (entidades estatales), en un segundo momento, se pueden vincular al acuerdo ya celebrado y colocar la respectiva orden de compra según sus necesidades. De manera que este esquema negocial se compone de dos tipos de transacciones –operación primaria y operación secundaria.

SISTEMA GENERAL DE COMPRA PÚBLICA – Objetivos – Instrumentos de agregación de demanda – Beneficios en las negociaciones de economía de escala – Ahorros patrimoniales

Al analizar estos AMP, no hay que perder de vista que el Sistema General de Compra Pública tiene como uno de sus objetivos optimizar los recursos comprometidos en la adquisición de bienes y servicios de las entidades estatales, ya que por esta vía se reducen los costos relacionados con la confección de las condiciones de una contratación individual, pues en lugar de que cada entidad adelante procesos de selección sobre los mismos bienes, y con diversos resultados, los instrumentos de agregación de demanda permiten obtener beneficios en las negociaciones de economías de escala, con ahorros patrimoniales significativos, alcanzar mayor nivel de eficiencia -principio de la función administrativa-, y contar con la disponibilidad de los bienes y servicios ofrecidos en el catálogo, acorde a las necesidades y en la oportunidad requerida.

REQUISITOS HABILITANTES – función jurídica - definición – criterios de fijación – Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes

La importancia de que los interesados en suscribir los AMP cumplan los requisitos habilitantes al momento de presentar su oferta, es una condición razonable, pues deben demostrar que cuentan con la capacidad técnica, jurídica y financiera para cumplir con las obligaciones que adquieran bajo este sistema de compra, sin dilaciones injustificadas, o causando un retraso que afecta no sólo a la entidad adquirente, sino al sector de la comunidad que se debe beneficiar con el bien o servicio. Para estos efectos, conviene mencionar que CCE expidió el Manual para Determinar y Verificar dichos requisitos en los procesos de selección que adelanta.

En esta guía se expone que los requisitos habilitantes son exigencias o requerimientos mínimos que deben ser cumplidos por los proponentes para participar en el procedimiento de selección, so pena de rechazo, pues miden su aptitud -jurídica, financiera, organizacional y de experiencia- para eventualmente asumir la ejecución del contrato, y deben ser establecidos de forma adecuada y proporcional a la naturaleza y valor del pacto contractual a celebrar. Es decir, deben tener relación directa con el objeto del contrato, por lo que su acreditación se relaciona intrínsecamente con la capacidad de poder ejecutarlo.

De manera correlativa, la entidad estatal debe seguir ciertos parámetros para fijarlos: (i) el riesgo del proceso de contratación, (ii) el valor del contrato, (iii) el análisis del sector económico respectivo, y (iv) el conocimiento de fondo de los posibles oferentes, acorde al art. 2.2.1.1.6.2. del Decreto 1082 de 2015.

REQUISITOS HABILITANTES – Acreditación – Deber Verificación

En este punto sobresale lo dicho a lo largo de esta providencia, en relación con los requisitos habilitantes establecidos por CCE al señalar que se trata de exigencias específicas adecuadas al tipo de contrato a suscribir que permiten evaluar la capacidad técnica del interesado para cumplir con las ventas de los bienes de dotación escolar. Reitérese que el objeto del acuerdo marco imponía que se contara con un mobiliario que permitiera el acceso y la permanencia en las aulas, como una de las formas de hacer efectivo el derecho fundamental a la educación; por lo que la existencia de tales contratos era un requisito indispensable para respaldar los tiempos y la calidad de los bienes objeto del acuerdo.

Por manera que la acreditación de esta exigencia, no se reduce a la presentación formal de la documentación, sino que implica para el interesado actuar con diligencia y presentar todos los soportes documentales que permitieran probar el cumplimiento de los requisitos habilitantes. Esto también genera un deber para la Agencia de verificar el contenido sustantivo de los documentos allegados para concluir si allí se da cumplimiento a la exigencia inscrita en el pliego.

REQUISITOS HABILITANTES – Empresas forestales – libro y registro de operaciones

En este punto la Sala estima conveniente hacer una precisión técnica conceptual en relación con los citados requisitos habilitantes, de conformidad con las normas contenidas en el Decreto 1076 de 2015 y las bases del proceso de licitación pública *sub examine*. Como atrás se indicó, las empresas forestales son aquellas que realizan actividades de plantación, manejo, aprovechamiento, transformación o comercialización de productos primarios o secundarios del bosque o de la flora silvestre (2.2.1.1.11.1. del Decreto 1076), de allí que sobre éstas se fijó la obligación de llevar el denominado *libro de operaciones*,

instrumento en el que se inscribe la información relacionada con la operación que es llevada a cabo por tales empresas, cada vez que ocurra, de forma que este libro contiene el *registro de operaciones* forestales del sujeto obligado; es la bitácora de su actividad.

Por su parte, el *registro del libro de operaciones* corresponde a la autorización que emite la autoridad ambiental sobre la apertura de tal instrumento, y tiene lugar cuando se verifican las condiciones legales para su inscripción; lo anterior, de conformidad con la solicitud y actividades reportadas por el sujeto interesado y la visita técnica respectiva, para garantizar que tales aprovechamientos estén legalmente amparados.

[...] En estos términos, cuando el proponente no es empresa forestal, el pliego estableció que se debía aportar, además de los contratos o convenios con la empresa encargada de la transformación secundaria de tales productos, "*el registro de operaciones y la copia de la remisión de los reportes anuales del libro de operaciones **remitidos** a la Autoridad Ambiental competente del fabricante o quien corresponda*" (se resalta). Se recordará que para la segunda generación del Acuerdo Marco de Dotación Escolar, CCE resaltó que el mobiliario escolar y de cocina, elaborado por el sector de fabricación de muebles, debía garantizar tanto la calidad de los insumos como el cumplimiento oportuno de las órdenes de compra, de modo que con tales requisitos se permitiera acreditar la disponibilidad de las materias, en perspectiva legal y de los inventarios.

Nótese que el anotado requisito impuso remitir el *registro de operaciones*, lo que permitiría entender, en su definición técnica, que se trataba de las actividades ingresadas al libro de operaciones, de modo que estos dos requisitos obraban de forma conjunta e hilada: la entrega de tales operaciones –que estaba ineludiblemente contenida en el respectivo libro– y copia de la remisión de los reportes anuales del libro de operaciones remitidos a la Autoridad Ambiental.



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejero Ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

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

Radicación: 25000233600020220023601 (70.591)
Demandante: Provider Cía. S.A.S.
Demandado: Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia
Compra Eficiente
Medio de control: Controversias contractuales y nulidad y restablecimiento
del derecho
Asunto: Sentencia de segunda instancia

TEMAS: ACUERDOS MARCO DE PRECIOS – Definición y relevancia / REQUISITOS
HABILITANTES – función jurídica e importancia de su cumplimiento / SUBSANACIÓN DE LA
OFERTA – No se hizo acorde a lo indicado en los pliegos / NULIDAD DEL ACTO DE
ADJUDICACIÓN – No se configura.

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado a resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia que negó las pretensiones de la demanda.

Se controvierte la legalidad del acto de adjudicación y del acuerdo marco para la selección de proveedores de dotación escolar, al aducir irregularidades en el proceso de escogencia de contratistas que llevaron a descartar la oferta del actor.

I. SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la proferida el 2 de agosto de 2023, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, resolvió (transcripción literal):

“PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda,

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría **DEVUÉLVASE** al interesado sin necesidad de desglose los anexos y el remanente de la suma que se ordenó para gastos del proceso si la hubiere, déjese constancia de dicha entrega y **ARCHÍVESE** el expediente”.

2. El anterior proveído decidió la demanda presentada el 11 de marzo de 2020¹ por Provider Cía. S.A.S. (en adelante Provider) contra la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (en adelante la Agencia o CCE) cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos jurídicos son los siguientes (transcripción literal, incluidos eventuales errores):

¹ Fls. 1 a 41, c. ppal.



Pretensiones

“1. Que se **REVOQUE** la Resolución No. 1941 del 27 de septiembre de 2019 ‘Por el cual se adjudica el proceso de licitación pública CCENG-016-1-2019 para seleccionar a los proveedores de un acuerdo marco de dotación escolar’.

2. Que se declare la nulidad absoluta del Marco No. CCE-912-1-AMP-2019 celebrado en virtud del Proceso de Contratación No. CCENEG-016-1-2019 suscrito por la AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE y (i) Industrias Cruz Hermanos S.A.; (ii) Manufacturas Sumapaz S.A.; (iii) Industrias Metal Madera INMEMA LTDA; (iv) Dotaescol Ltda; (v) José Sady Suavita Rojas; (vi) Inversiones Guefor S.A.; (vii) Rafael Bejarano Gualdrón y, (viii) Servicial S.A.S.

3. Que se condene a la AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE a pagar los perjuicios producidos a la Sociedad PROVIDER CIA S.A.S., por no habersele adjudicado la referida licitación pública No. CCENG-016-1-2019 y fundamentalmente los siguientes:

a) Gastos efectuados con el objeto de presentar la oferta (daño emergente)

CONCEPTO	VALOR
Póliza garantía de seriedad de la oferta	\$816.116
Asesoría jurídica	\$1´350.000
Tiquetes aéreos	\$2´150.000
TOTAL	\$4´316.116

b) La utilidad que esperaban obtener los oferentes en la ejecución del contrato (lucro cesante)

Según lo dispuesto en el pliego de condiciones publicado como oficial en el portal SECOP II, aunque se menciona que el Acuerdo Marco no tendrá un valor determinado se estimó en NOVENTA Y CUATRO MIL MILLONES DE PESOS (\$94.000´000.000) M/CTE el valor de las órdenes de Compra, textualmente: (...)

Tomando como base los valores enunciados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente- dados en el pliego de condiciones definitivo se podría calcular el lucro cesante así:

-30% de utilidad sobre el valor total del contrato:

CONCEPTO	VALOR
30% utilidad sobre el valor total del contrato como Comisión	\$28.200´000.000
TOTAL	\$28.200´000.000

TOTALIDAD DEL DAÑO EMERGENTE Y EL LUCRO CESANTE

CONCEPTO	VALOR
DAÑO EMERGENTE	\$4.316.116
LUCRO CESANTE -30% utilidad sobre el valor total como Comisión (Lucro Cesante)	\$28.200.000.000
TOTAL	\$28.204.316.116

DURACIÓN DEL ACUERDO MARCO					
	VENTAS 2019	VENTAS 2020	VENTAS 2021	VENTAS 2022	TOTAL
TOTAL DE LAS VENTAS	\$8.631.178.000	\$9.105.892.790,00	\$9.606.716.893,45	\$10.135.086.322,59	



Radicación: 25000233600020220023601 (70.591)
Demandante: Provider Cía. S.A.S.
Demandado: Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.
Asunto: Controversias contractuales y nulidad y restablecimiento del derecho

TOTAL VENTAS DEL ESTADO 98%	\$8.372.242.660,00	\$9.923.774.934,20	\$9.414.582.555,58	\$9.932.384.596,14	\$28.270.742.085,92 ²
---	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------	----------------------------------

Hechos relevantes

3. El 14 de junio de 2019, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente publicó el aviso de convocatoria sobre el proceso de licitación pública CCENEG-016-1-2019, para seleccionar a los proveedores de un acuerdo marco de dotación escolar.

4. En el pliego de condiciones definitivo, “*Requisitos Habilitantes*”, se estableció que los proponentes que no desarrollaran actividades en productos forestales de primer o segundo grado de transformación debían aportar el convenio o contrato con la empresa encargada de la transformación secundaria de aquellos y el registro de operaciones, incluida la copia de la remisión de los reportes anuales del libro de operaciones remitidos a la autoridad ambiental competente.

5. A la licitación se presentaron 16 ofertas, entre ellas, la de Provider que fue declarada “*No habilitada*” según informe de evaluación del 10 de septiembre de 2019; en esa oportunidad CCE le pidió subsanar lo siguiente:

“*Garantía de seriedad de la Oferta: el Proponente debe modificar el objeto de la garantía de seriedad de la Oferta para que corresponda a lo establecido en el Pliego de Condiciones.*”

“*Registro Único Ambiental Manufacturero -RUA-: Colombia Compra Eficiente solicita al Proponente que si bien el certificado allegado indica que la actividad que desarrolla no se encuentra dentro de las fijadas por la resolución 1023 de 2010 para el requerimiento del RUA, aclare quién es el proveedor o empresa fabricante o transformadora sobre la cual recae el deber legal de contar con el RUA en desarrollo de la actividad manufacturera.*”

“*Libro de operaciones: de acuerdo con lo establecido en los documentos del proceso cuando se trate de Proponentes que no realicen transformación en los términos del artículo 2.2.1.1.11.3 del Decreto 1076 de 2015, deberá allegar tanto el convenio o contrato con la empresa encargada de la transformación secundaria de los productos forestales, es decir, el fabricante o quien corresponda y adicionalmente, el registro de operaciones y la copia de la remisión de los reportes anuales del libro de operaciones remitidos a la Autoridad Ambiental competente del fabricante o quien corresponda*”³.

6. En el término de subsanación, el actor allegó los siguientes documentos: i) corrección de la garantía de seriedad de la oferta; ii) certificación del proveedor Tablemac MDF S.A.S. sobre los vínculos comerciales entre ambas empresas; iii) Resolución 1836 del 7 de junio de 2013, “*Por medio de la cual se inicia un trámite de registro de libro de operaciones*” expedida por la Subdirectora Ambiental del Área Metropolitana del Valle de Aburrá; (iv) Resolución 1955 del 9 de diciembre de 2013, “*Por medio de la cual se registra un libro de operaciones y se hacen unos*

² Fls. 4 a 7, c. ppal.
³ Fls 14 y 15, c. ppal.



requerimientos”; y (v) aclaración del representante legal de Provider, en la que consta que dicha empresa no estaba obligada a tener RUA, por lo que se aportaban las certificaciones de Tablemac, que era su proveedor de productos maderables.

7. La Agencia declaró no hábil la oferta pues el actor no subsanó el tercer aspecto indicado, en la medida que no *“alleg[ó] copia de remisión de libros de operaciones, el documento allegado en las subsanaciones no da constancia de remisión de una autoridad ambiental”*.

8. Mediante la Resolución 1491 del 27 de septiembre de 2019, se hizo la adjudicación del Acuerdo Marco de Precios de Adquisición de Dotación Escolar CCE-912-1-AMP-2019, que excluyó a Provider, el cual fue suscrito el 1 de octubre siguiente con los proponentes elegidos.

Fundamentos de derecho

9. El demandante sostuvo que la nulidad absoluta del acuerdo marco se sustenta en la causal 4° del art. 44 de la Ley 80 de 1993, por la configuración del vicio de falsa motivación en el acto de adjudicación. Argumentó que CCE declaró inhábil su oferta en relación con el libro de operaciones aun cuando se aportó el de Tablemac por ser la empresa proveedora de los productos maderados y, por tanto, el que requería tener RUA⁴.

10. Lo anterior, vulneraba los artículos 3 de la Ley 80 de 1993 y 5 de la Ley 1150 de 2007 y las reglas del Manual de Requisitos Habilitantes publicado en la página oficial de la Agencia Nacional de Contratación Pública. Además, adujo que eran dudosos los móviles por los cuales se excluyó de la adjudicación la oferta de Provider.

Contestación de la demanda

11. Colombia Compra Eficiente pidió negar las pretensiones. Indicó que si bien en la documentación aportada por Provider para subsanar la oferta allegó un documento titulado *“libro de operaciones”* de Tablemac MDF S.A.S., la entidad no pudo constatar que tal información fuera la entregada y avalada por la autoridad ambiental competente, ya que no se aportaron los registros operacionales entregados como anexos a dicha autoridad, lo que impidió verificar su veracidad.

12. Como excepciones, alegó: i) ineptitud sustancial de la demanda por la indebida formulación de pretensiones⁵ y la falta de argumentos para pedir la anulación del acto de adjudicación y del acuerdo marco⁶, y ii) la genérica.

⁴ Agregó un apartado relacionado con la revocatoria directa de los actos precontractuales, para lo cual refirió las hipótesis legales que obran como excepción a la regla de irrevocabilidad del acto de adjudicación.

⁵ La demandada adujo que i) se debió pedir la nulidad de la Resolución 1941 de 2019 y no su revocatoria, pues esta última es efecto de la anulación del acto administrativo, ii) la estimación de perjuicios se fundamenta en un valor de contrato que es apenas estimativo en la operación primaria, por lo que no genera obligatoriedad.

⁶ Reitera que no se demostró algún vicio o causal de nulidad del acto administrativo de adjudicación o del contrato, pues la demanda solo versó sobre presuntos errores de la demandada al evaluar los documentos de subsanación, los cuales no fueron probados. Además, los hechos y argumentos de la actora se dirigen sólo a cuestionar la legalidad de la Resolución 1941 de 2019, sin aducir alguna razón para anular el contrato marco.



13. Los terceros interesados y el Ministerio Público guardaron silencio.

Alegatos en primera instancia

14. Surtido el debate probatorio⁷, al alegar de conclusión, CCE reiteró los argumentos de su defensa y enfatizó en una irregularidad adicional en los documentos aportados por Provider para subsanar su oferta, ante la discordancia entre la fecha en que se remitieron los libros de operaciones del proveedor de productos maderados (2018) y la de su soporte (septiembre de 2019)⁸. La parte actora reiteró los argumentos de la demanda⁹. El Ministerio Público no se pronunció.

Fundamentos de la providencia recurrida

15. El *a quo* concluyó que la demandante no cumplió con todos los requisitos habilitantes exigidos en el pliego de condiciones. Al respecto señaló:

Así, lo que observa la Sala es que en definitiva, la parte actora no subsanó en debida forma su propuesta y no cumplió con el requisito técnico relacionado con el libro de operaciones, en tanto nunca aportó:

- El contrato o convenio que debía tener suscrito con Tablemac MDF S.A.S.
- No aportó el libro de operaciones del 2018 que se había radicado ante la autoridad ambiental el 1 de febrero de 2019.
- Aportó un libro de operaciones de septiembre de 2019, que no se había radicado ante la autoridad ambiental.

De acuerdo con lo expuesto, en criterio de la Sala a la entidad demandada le asistía razón para no tener como habilitada la propuesta de la demandante y para excluirla de la adjudicación de la correspondiente licitación.

16. Ante el incumplimiento del requisito previsto en el núm. 2, del literal G del pliego de condiciones, y los arts. 2.2.1.1.11.3 y 2.2.1.1.11.4 del Decreto 1076 de 2015, negó las pretensiones.

II. EL RECURSO INTERPUESTO

17. La parte actora pide revocar la decisión impugnada. Afirma que el *a quo* desconoció que Provider subsanó todos los aspectos que le fueron requeridos. Insiste en la

⁷ En auto del 6 de febrero de 2023, el *a quo* negó la excepción de “*ineptitud sustancial de la demanda*”, y con fundamento en el art. 182A del CPACA, se dispuso dictar sentencia anticipada, decretando como pruebas: **las aportadas con la demanda**: a) captura de pantallazo del sistema Secop II, en la que constan las etapas del proceso de selección CCENEG-016-1-2019, b) copia del aviso de convocatoria de licitación pública, estudio de mercado y documentos previos, c) pliego de condiciones definitivo y anexos, d) Resolución 1868 de 2019, por la cual se ordenó la apertura del proceso de selección y su adenda 1, e) informe final de evaluación del 10 de septiembre de 2019, f) escrito de subsanación, anexos y aclaración presentados por Provider el 17 de septiembre de 2019, g) evaluación individual de requisitos habilitantes del 25 de septiembre de 2019, h) escrito “*respuesta a observaciones*” de CCE del 26 de septiembre de 2019, i) Resolución 1941 de 2019, por la cual se adjudicó el Acuerdo Marco de Dotación Escolar, j) Acuerdo Marco CCE-912-1-AMP-2019, k) solicitud de revocatoria directa de la Res.1941 de 2019, y Res. 1959 de 2019 que la niega, l) certificación de ingresos del año 2019 de la demandante y declaraciones bimestrales de IVA de ese año, m) constancia de conciliación extrajudicial del 9 marzo de 2020, n) certificación de servicios pagados por servicios profesionales de abogado y, o) póliza de seguro de cumplimiento. La aducidas en la **contestación de la demanda**: a) link con los antecedentes precontractuales del acuerdo marco de precios en el Secop II, a saber: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.880559&isFromPublicArea=True&isModal=False> y b) copia de la Resolución 1959 de 2019.

⁸ “02520230228AlegatosConclusionApoderadoColombiaCompraEficiente”, a índice 2 del aplicativo SAMAI.

⁹ “026 20230228AlegatosConclusionApoderadoParteActora”, a índice 2 del aplicativo SAMAI.



configuración de los cargos de ilegalidad formulados en la demanda, en la medida que al aportar las Res. 1836 y 1955 de 2013 *-proferidas por la subdirectora ambiental del área metropolitana del Valle de Aburrá-* demostró que Tablemac MDF S.A.S. presentaba libro de operaciones ante la Secretaría Ambiental del Área Metropolitana respectiva. Agrega que con la aclaración efectuada por el representante legal de la empresa (allegada con la subsanación), acreditó los vínculos comerciales entre Provider y Tablemac MDF S.A.S.

Trámite de segunda instancia

18. De conformidad con el numeral 5 del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, no se corrió traslado para alegar de conclusión.

19. No hubo pronunciamiento del Ministerio Público.

III. CONSIDERACIONES

Objeto del recurso de apelación

20. El problema jurídico que concentra la atención de la Sala se contrae a determinar si los documentos aportados por Provider al subsanar su oferta permitían acreditar el requisito técnico habilitante establecido en el numeral 2 del literal G del pliego de condiciones de la licitación *sub examen*, atinente al “*Cumplimiento de reportes anuales del libro de operaciones*”.

21. Como ruta de análisis, la Subsección se propone precisar (i) algunas características de los Acuerdos Marco y de los requisitos habilitantes definidos por CCE para su conformación; (ii) las bases de participación de la licitación pública CCENEG-016-1-2019; y, (iii) analizará si el actor cumplió el requisito técnico atrás referido, de cara a la determinación que sobre su incumplimiento definió el Tribunal de primer grado.

Acuerdos Marco

22. Con la mira puesta en lograr una coordinación institucional en materia de contratación estatal¹⁰ fue expedido el Decreto Ley 4170 de 2011, por medio del cual se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, cuyo objeto está dirigido al desarrollo e impulso de políticas y herramientas orientadas a la organización y articulación de los partícipes de los procesos de compras públicas con el fin de “*lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado*”¹¹. Su principal objetivo es la consecución de ventajas competitivas a favor

¹⁰ Lo que ocurrió luego de varios intentos y mecanismos por consolidar esta apuesta en el sistema nacional. Entre otros, a través de documentos CONPES se adoptaron recomendaciones del DNP sobre contratación pública que subrayaron la necesidad de crear un Consejo Nacional de Contratación (CNC) así como el Sistema Electrónico Integral de la Contratación Pública. En el año 2004, dándole énfasis al tema del control y erradicación de la corrupción, en adición a la necesidad de mejorar las políticas y leyes en el tema, se creó la Comisión Intersectorial de Contratación Pública sucesora del CNC, integrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el director del DNP y un representante de la Presidencia de la República que entre sus funciones tenían la de adoptar políticas que permitieran asegurar la coherencia y coordinación de las actividades propias de la contratación pública y, a su vez, disminuir los costos de operación y transacción.

¹¹ Artículo 1 del Decreto 4170 de 2011.



Radicación: 25000233600020220023601 (70.591)
Demandante: Provider Cía. S.A.S.
Demandado: Agencia Nacional de Contratación Pública
– Colombia Compra Eficiente.
Asunto: Controversias contractuales y nulidad y
restablecimiento del derecho

de las entidades estatales y emitir reglas precisas para que quienes concurren al mercado de compras públicas participen en condiciones de igualdad y transparencia¹².

23. Entre sus funciones se encuentra la prevista en el núm. 7° del artículo 3° del referido Decreto, que dispone:

“7. Diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios y demás mecanismos de agregación de demanda de que trata el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan para el efecto”.

24. Los Acuerdos Marco de Precios (AMP) se han definido como uno de los instrumentos a través de los cuales se desarrolla el mecanismo de selección abreviada, previsto en la Ley 1150 de 2007¹³, para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte del Estado.

25. Por su naturaleza, se trata de un negocio jurídico complejo que se celebra entre un representante de los compradores (CCE) y uno o varios proveedores, en el que se identifican los bienes y/o servicios de las características anotadas que requiere el Estado, se define su precio máximo de adquisición, las garantías que se deben ofrecer y el plazo mínimo de entrega. A su vez, se determinan las condiciones en que los compradores (entidades estatales), en un segundo momento, se pueden vincular al acuerdo ya celebrado y colocar la respectiva orden de compra¹⁴ según sus necesidades. De manera que este esquema negocial se compone de dos tipos de transacciones –operación primaria y operación secundaria¹⁵–.

26. Para el acuerdo marco que se analiza se estableció que eran obligaciones de la Agencia: i) publicar el catálogo, actualizarlo y promover que las Entidades Estatales contraten la dotación escolar; y ii) poner a disposición de los proveedores y de las Entidades Compradoras la Tienda Virtual del Estado Colombiano, un aplicativo en el SECOP donde se llevan a cabo las transacciones derivadas de los Acuerdos Marco y actualizar toda su información.

¹² BARRETO MORENO, Antonio Alejandro. *“El derecho de la compra pública. Estudio jurídico de un mercado imperfecto”*. Editorial Legis S.A. Primera edición. Bogotá, 2019. Pág. 28.

¹³ El numeral 2 del art. 2 de la Ley 1150 de 2007, al desarrollar las modalidades de selección, dispone:

“2. Selección abreviada. La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual (...)

Serán causales de selección abreviada las siguientes:

a) La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos.

Para la adquisición de estos bienes y servicios las entidades deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos (...).

¹⁴ Definición desarrollada con mayor precisión en la *Guía para entender los Acuerdos Marco de Precios*. En: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/acuerdos_marco_0.pdf.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de abril de 2021, rad. 110010326000-2016-00017-00 (56.307), entre otras.



27. Para la ejecución del contrato o acuerdo marco se dispuso que en esta operación la entidad compradora: i) verifica que éste satisface su necesidad; (ii) solicita una cotización a los proveedores, o genera un evento de solicitud de compra; (iii) verifica las cotizaciones presentadas por los proveedores y analiza los precios artificialmente bajos; (iv) selecciona al proveedor que cotiza con el menor precio de la *dotación*; (v) diligencia la justificación de su compra y establece el supervisor de la orden de compra; (vii) define la persona encargada de recibir la dotación escolar; (viii) coloca la orden de compra y aprueba las garantías indicadas en el acuerdo marco; (ix) verifica la entrega del bien conforme lo establecido en el acuerdo marco y paga el valor correspondiente, o adelanta los trámites del procedimiento administrativo sancionatorio; y, (x) liquida la orden de compra dentro de los términos establecidos en la ley.

28. En esta secuencia, el proveedor cotiza la dotación escolar -*Solicitud de Cotización*-, constituye las garantías de conformidad con las condiciones definidas en el Acuerdo Marco, factura el valor correspondiente, publica la factura en la TVEC y recibe el pago. Los precios cotizados por cada proveedor deben ser menores o iguales a sus precios publicados en el catálogo.

29. Al analizar estos AMP, no hay que perder de vista que el Sistema General de Compra Pública tiene como uno de sus objetivos optimizar los recursos comprometidos en la adquisición de bienes y servicios de las entidades estatales, ya que por esta vía se reducen los costos relacionados con la confección de las condiciones de una contratación individual, pues en lugar de que cada entidad adelante procesos de selección sobre los mismos bienes, y con diversos resultados, los instrumentos de agregación de demanda permiten obtener beneficios en las negociaciones de economías de escala, con ahorros patrimoniales significativos, alcanzar mayor nivel de eficiencia -principio de la función administrativa-, y contar con la disponibilidad de los bienes y servicios ofrecidos en el catálogo, acorde a las necesidades y en la oportunidad requerida.

30. La importancia de que los interesados en suscribir los AMP cumplan los requisitos habilitantes al momento de presentar su oferta, es una condición razonable, pues deben demostrar que cuentan con la capacidad técnica, jurídica y financiera para cumplir con las obligaciones que adquieran bajo este sistema de compra, sin dilaciones injustificadas, o causando un retraso que afecta no sólo a la entidad adquirente, sino al sector de la comunidad que se debe beneficiar con el bien o servicio. Para estos efectos, conviene mencionar que CCE expidió el Manual para Determinar y Verificar dichos requisitos en los procesos de selección que adelanta.

31. En esta guía se expone que los requisitos habilitantes son exigencias o requerimientos mínimos que deben ser cumplidos por los proponentes para participar en el procedimiento de selección, so pena de rechazo, pues miden su aptitud -jurídica, financiera, organizacional y de experiencia- para eventualmente asumir la ejecución del contrato, y deben ser establecidos de forma adecuada y proporcional a la naturaleza y valor del pacto contractual a celebrar. Es decir, deben tener relación



directa con el objeto del contrato, por lo que su acreditación se relaciona intrínsecamente con la capacidad de poder ejecutarlo.

32. De manera correlativa, la entidad estatal debe seguir ciertos parámetros para fijarlos: (i) el riesgo del proceso de contratación, (ii) el valor del contrato, (iii) el análisis del sector económico respectivo, y (iv) el conocimiento de fondo de los posibles oferentes, acorde al art. 2.2.1.1.1.6.2. del Decreto 1082 de 2015¹⁶.

Las bases de participación de la licitación pública CCENEG-016-1-2019

33. Revisado el material probatorio, se encuentra acreditado que el 14 de junio de 2019, Colombia Compra Eficiente publicó el aviso de convocatoria sobre la licitación pública CCENEG-016-1-2019 dirigida a seleccionar a los proveedores de la Segunda Generación del Acuerdo Marco de Dotación Escolar, cuyo objeto era establecer las condiciones para la adquisición de dotación escolar y el suministro de bienes por parte de los proveedores¹⁷.

34. Fueron publicados los “*Estudios y Documentos Previos de la Licitación Pública para seleccionar los Proveedores de la segunda generación del Acuerdo Marco de Dotación Escolar*” y el “*Estudio de Mercado soporte de la Licitación Pública*”, en los que se expuso que en el año 2016 CCE adelantó la Primera Generación del Acuerdo Marco de Dotación Escolar, que contó con la participación de 14 proveedores en dos segmentos: mobiliario escolar y de cocina, que generó operaciones por \$66.842´000.000 entre 47 entidades compradoras del orden nacional y territorial. Lo anterior llevó a que se adelantaran estudios de mercado para estructurar la Segunda Generación del acuerdo marco, a fin de ofrecer a las Instituciones Educativas y a las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) una forma “*fácil y simple*” de contratación de dotación escolar.

35. Se expresó que la necesidad de iniciar una segunda fase del Acuerdo Marco residía en las bases del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2018-2022¹⁸, “*Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*”, que agrupaba, entre otras, diversas oportunidades para lograr una verdadera inclusión social, las cuales apuntaban al acceso eficiente y de calidad de servicios de salud, cuidado infantil y educación.

36. Este *pacto por la equidad* contenía una línea orientada a generar una transformación en el sector educativo y se guiaba por 5 objetivos específicos:

“(i) *Educación inicial de calidad para el desarrollo integral.*

(ii) **Brindar una educación con calidad y fomentar la permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media.**

¹⁶ Colombia Compra Eficiente. *Manual para Determinar y Verificar los Requisitos Habilitantes en los procesos de contratación*. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce-eicp-ma-04._manual_requisitos_habilitantes_v3_29-09-2023.pdf.

¹⁷ Disponible en:

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.880559&isFromPublicArea=True&isModal=False>.

¹⁸ Titulado “*Pacto por Colombia, pacto por la equidad*”.



(...) ¹⁹ (se resalta).

37. Subrayó que, dentro del segundo objetivo enunciado, el gobierno nacional fijó un componente llamado *“bienestar y equidad en el acceso a la educación”* y, para su consecución, planteó cuatro estrategias, de las cuales dos de ellas fueron consideradas por Colombia Compra Eficiente como pertinentes para impulsar el desarrollo de la segunda generación del Acuerdo Marco de Dotación Escolar²⁰.

38. La primera se denominó *“Nuevo Programa de Alimentación Escolar – PAE”* por ser uno de los condicionantes principales para evitar la deserción escolar²¹. Para ello, CCE estimó necesario potenciar la adecuación de los espacios de alimentación escolar como cocinas y comedores, dinamizando la demanda y la adquisición del mobiliario respectivo; la segunda estrategia se llamó *“ambientes de aprendizaje”*, orientada a garantizar que los espacios educativos contaran con zonas adecuadas que beneficiaran la experiencia de aprendizaje de cada uno de sus integrantes.

39. Dentro del Estudio de Mercado respectivo, la Agencia accionada especificó que los bienes a adquirir comprendían, principalmente, el mobiliario escolar y el de cocina. Elementos elaborados en el sector de fabricación de muebles, incluido en la categoría de industrias manufactureras, según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU).

40. Sobre este sector industrial, se resaltó su importancia económica en el país y la necesidad de seguir impulsándolo hacia su crecimiento; a la vez que se hizo un análisis sobre la importación de las principales materias primas del sector de los bienes de dotación escolar, como el acero inoxidable, la madera y el plástico, y fueron consultados algunos mecanismos de agregación de demanda (AMP) de dotación en otros países como Chile, Panamá y Paraguay.

41. En los estudios previos se indicó que el nuevo pacto contractual tendría como fines: (i) aprovechar el poder de negociación que tiene el Estado como un solo comprador, agregando la demanda de *Dotación Escolar* de las entidades compradoras; (ii) mejorar la eficiencia en su adquisición al hacer un único proceso de licitación pública; y (iii) garantizar a las entidades compradoras la adquisición de dotación escolar durante la vigencia del Acuerdo Marco²².

42. Desde su estructuración, el proceso de selección de proveedores tuvo como fin escoger a aquellos que darían cumplimiento efectivo a las órdenes de compra de dotación escolar, pues se buscaba garantizar de forma efectiva a las entidades contratantes que los bienes requeridos iban a ser debida y oportunamente entregados.

¹⁹ Pág. 3. Estudio de Mercado soporte de la Licitación Pública para seleccionar los Proveedores de la segunda generación del Acuerdo Marco de Precios para la adquisición de Dotación Escolar. Disponible en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE>.

²⁰ Es el Acuerdo Marco LP-AMP-089-2016 para la Adquisición de Dotación Escolar.

²¹ Pág. 4. Ídem.

²² Pág. 5. Estudios y Documentos Previos de la Licitación Pública para seleccionar los Proveedores de la segunda generación del Acuerdo Marco de Dotación Escolar. Disponible en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE>.

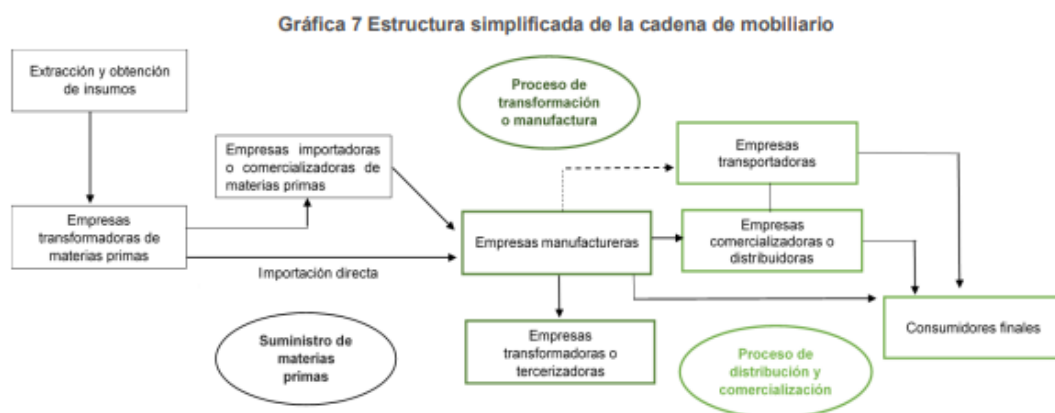


43. Un componente relevante analizado por CCE antes de abrir la licitación pública fue el cuidado del medio ambiente. Los estudios previos indicaron que una compra era sostenible si satisfacía la necesidad del adquirente, y con el bien contribuía a la protección del medio ambiente, la reducción del consumo de recursos no renovables y garantizaba la inclusión y la justicia social durante el desarrollo de un proceso de compra pública²³.

44. Al analizar los materiales más utilizados para la construcción y adecuación de espacios escolares y su mobiliario, entre ellos, la madera, se hizo especial énfasis en que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el Decreto 1076 de 2015 exige unos criterios de sostenibilidad ambiental que implican obligaciones de: (a) presentar informes anuales de actividades ante la autoridad ambiental, de conformidad con lo registrado en el libro de operaciones, y (b) obtener la certificación de autorización de importación o exportación con fines comerciales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-²⁴.

45. Además, para regular el manejo de residuos del sector manufacturero, al que responde la implementación del Acuerdo Marco, refirió que con la Resolución 1023 de 2010, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitó la inscripción en el Registro Único Ambiental -RUA- de la jurisdicción en la que se encuentre localizado el establecimiento. Así que se exigía que los proveedores interesados en participar debían contar con el RUA.

46. Para estos efectos se presentó la cadena de producción y distribución de la dotación escolar²⁵ validada con los proveedores en reuniones realizadas con CCE durante el 6 y 13 de febrero de 2019, así:



Fuente: elaboración Colombia Compra Eficiente, base DNP 2004.

47. Acorde a esta línea de producción, a fin de determinar aspectos que debían mejorar en la implementación de esta Segunda Generación del Acuerdo Marco de Dotación

²³ Pág. 20. Estudio de Mercado soporte de la Licitación Pública para seleccionar los Proveedores de la segunda generación del Acuerdo Marco de Precios para la adquisición de Dotación Escolar. Disponible en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE>.

²⁴ Pág. 21. Ídem.

²⁵ Pág. 24. Ídem.



Radicación: 25000233600020220023601 (70.591)
Demandante: Provider Cía. S.A.S.
Demandado: Agencia Nacional de Contratación Pública
– Colombia Compra Eficiente.
Asunto: Controversias contractuales y nulidad y
restablecimiento del derecho

Escolar, la entidad demandada aseveró que realizó mesas de trabajo con los administradores del contrato, el MEN²⁶, la SED²⁷, algunos proveedores y gremios como Fedemaderas, y se estableció necesario fijar un cronograma que determinara las fechas de entrega de los bienes por demoras de los proveedores, y revisar la calidad de insumos usados, por lo que se solicitó hacer visitas a sus plantas de producción²⁸.

48. Tal exposición puso de relieve la necesidad de que en el nuevo acuerdo se considerara especialmente la calidad de los insumos y el marco temporal de las actividades que conforman dicha cadena productiva, a fin de evitar órdenes de compra incumplidas y afectar a la población educativa. Así se perfilaron los requisitos habilitantes.

49. Según el Manual de Dotaciones del MEN, los bienes ofertados se agruparían así:

- (i) Segmento 1: Mobiliario Escolar.
- (ii) Segmento 2: Mobiliario de Cocina.
- (iii) Segmento 3: Residencias Escolares.
- (iv) Segmento 4: Menaje, Utensilios y Equipo de cocina.
- (v) Segmento 5: Mobiliario de Oficinas Administrativas, Mantenimiento y Recepción.
- (vi) Segmento 6: Mobiliario SED.

50. Las exigencias legales respecto a la madera, como materia prima necesaria para la elaboración de la dotación escolar, quedaron incluidas en los requisitos técnicos mínimos habilitantes del pliego de condiciones²⁹:

“V. Requisitos habilitantes

(...)

G. Requisitos mínimos técnicos

1. Registro Único Ambiental Manufacturero -RUA-

El Proponente que presente Oferta para los Segmentos 1, 2, 3, 5 y 6, debe presentar copia de la finalización del diligenciamiento del formato del Registro Único Ambiental Manufacturero en la página web expedido por la autoridad Ambiental competente en cuya jurisdicción se encuentre localizado el establecimiento, con el objetivo de cumplir con la Resolución 0932 de 2010, y la Resolución 1023 de 2010 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (...)

²⁶ Ministerio de Educación Nacional.

²⁷ Secretaría de Educación Distrital.

²⁸ En efecto, en el acápite titulado “B. Oportunidades de mejora”, se estableció que dentro de las oportunidades evidenciadas por parte de Colombia Compra Eficiente en las reuniones con las Entidades Estatales y los Proveedores están: “(...) -La SED manifiesta que ha presentado dificultad para coordinar algunas entregas con el Proveedor por lo cual Colombia Compra Eficiente considera necesario que exista un cronograma que determine las fechas de entrega de los Bienes, para este efecto Colombia Compra Eficiente propone incorporar al Acuerdo Marco un acta de ejecución en que se realice un acuerdo entre entidades y Proveedores para coordinar las entregas.

-De acuerdo con lo manifestado por los Proveedores para garantizar la calidad de algunos procesos y de las empresas que podrían participar en la segunda generación del Acuerdo Marco, recomiendan realizar visitas a las plantas de producción y verificar la existencia de la maquinaria adecuada y las condiciones generales del establecimiento.

-En consecuencia, algunos de los actuales Proveedores señalaron la importancia de la calidad de los insumos con los que deben contar los empresarios que participen en el AM. Teniendo en cuenta la composición de los Bienes de Dotación Escolar, los proveedores deberían acreditar la calidad de algunos insumos como el acero y el plástico. (...). Págs. 48 a 50, ídem.

²⁹ En: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.880559&isFromPublicArea=True&isModal=False>.



2. Cumplimiento de reportes anuales del libro de operaciones

El Proponente que presente Oferta para los Segmentos 1, 2, 3, 5 y 6, que desarrolle actividades en productos forestales de primer o segundo grado de transformación, particularmente mobiliario (de madera o a conglomerados de madera, o que incluya parte de esta), elementos de construcción estructurales (madera para vigas, columnas, cerchas, repisas, etc.) y arquitectónicos, (madera para fachadas, cielorrasos, puertas, ventanas, etc.) y en general para todos los productos de madera, el Proponente deberá contar [con] el registro del libro de operaciones y la copia de la remisión de los reportes anuales del libro de operaciones remitidos a la Autoridad Ambiental competente en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 2.2.1.1.11.3 y 2.2.1.1.11.4 del Decreto 1076 de 2015.

Cuando se trate de proponentes que no realicen transformación en los términos del artículo 2.2.1.1.11.3 del Decreto 1076 de 2015, deberá aportar tanto el convenio o contrato con la empresa encargada de la transformación secundaria de los productos forestales, es decir, el fabricante o quien corresponda y adicionalmente, el registro de operaciones y la copia de la remisión de los reportes anuales del libro de operaciones remitidos a la Autoridad Ambiental competente del fabricante o quien corresponda (se resalta).

3. Certificación de madera

El Proponente que presente Oferta para los Segmentos 1, 2, 3, 5 y 6 debe anexar copia del convenio o acuerdo comercial con la empresa forestal proveedora de la madera (...)
Si el proveedor de madera del Proponente es un distribuidor, el Proponente debe adjuntar el convenio o acuerdo comercial entre el distribuidor y la empresa forestal de la madera. Adicionalmente el Proponente debe presentar la certificación de la empresa forestal con la que trabaja su distribuidor, nacional o extranjera, según sea el caso. El Proponente que sea empresa forestal no debe presentar convenio, sólo debe presentar la Certificación de Autoridad Ambiental competente. (...)”³⁰

51. Para entender mejor estas exigencias, hay que señalar que en el referido Decreto 1076 de 2015 se definieron los tipos de empresas forestales³¹, y se precisó que corresponden a todas aquellas que realizan actividades de plantación, manejo, aprovechamiento, transformación o comercialización de productos primarios o secundarios³² del bosque o de la flora silvestre (art. 2.2.1.1.11.1).

52. Para las empresas de transformación primaria y secundaria de productos forestales, así como de comercialización forestal, de comercialización y

³⁰ Ídem.

³¹ Indicó que la clasificación era la siguiente:

“a) Empresas de plantación de bosques: aquellas dedicadas al establecimiento y manejo de plantaciones forestales;

b) Empresas de aprovechamiento forestal: dedicadas a la extracción técnica de productos primarios de los bosques naturales o productos de la flora silvestre o de plantaciones forestales, sin llegar a procesarlos;

c) Empresas de transformación primaria de productos forestales: tienen como finalidad la transformación, tratamiento o conversión mecánica o química, partiendo de la troza y obteniendo productos forestales semitransformados como madera simplemente escuadrada, bloques, bancos, tablones, tablas, postes y madera inmunizada, chapas y astillas, entre otros;

d) Empresas de transformación secundaria de productos forestales o de productos terminados: tienen como propósito la obtención de productos mediante diferentes procesos o grados de elaboración y mayor valor agregado tales como molduras, parquet, listones, puertas, muebles, tableros aglomerados y contrachapados, pulpas, papeles y cartones, y otros afines;

e) Empresas de comercialización forestal: establecimientos dedicados a la compra y venta de productos forestales o de la flora silvestre, sin ser sometidos a ningún proceso de transformación;

f) Empresas de comercialización y transformación secundaria de productos forestales: establecimientos dedicados a la comercialización de productos forestales o de la flora silvestre y que realizan actividades de aserrado, cepillado y cortes sobre medidas, entre otros”.

³² El art. 2.2.1.1.1.1. del Decreto 1075 de 2019, establece las siguientes definiciones: “**Productos forestales de transformación primaria.** Son los productos obtenidos directamente a partir de las trozas como bloques, bancos, tablones, tablas y además chapas y astillas, entre otros. **Productos forestales de segundo grado de transformación o terminados.** Son los productos de la madera obtenidos mediante diferentes procesos y grados de elaboración y de acabado industrial con mayor valor agregado tales como molduras, parquet, listón, machiembreado, puertas, muebles, contrachapados y otros productos terminados afines”.



transformación secundaria y las integradas, el art. 2.2.1.1.11.3 del Decreto 1076 de 2015, les impuso el deber de llevar un libro de operaciones que contuviera como mínimo la siguiente información: a) fecha de la operación que se registra; b) volumen, peso o cantidad de madera recibida por especie; c) nombres regionales y científicos de las especies; d) volumen, peso o cantidad de madera procesada por especie; e) procedencia de la materia prima, número y fecha de los salvoconductos; f) nombre del proveedor y comprador; g) número del salvoconducto que ampara la movilización y/o adquisición de los productos, y nombre de la entidad que lo expidió. Este libro debía ser registrado ante la autoridad ambiental respectiva.

53. Estos datos, a su turno, corresponden a la base del informe anual de actividades que esas empresas deben presentar ante la autoridad ambiental de su domicilio (art. 2.2.1.1.11.4. ib.), y debe contener como mínimo: a) especies, volumen, peso o cantidad de los productos recibidos, procesados y comercializados, b) el acto administrativo por el cual se otorgó el aprovechamiento forestal de donde se obtiene la materia prima y relación de los salvoconductos que amparan la movilización de los productos, y c) el tipo, uso, destino y cantidad de desperdicios.

Análisis de los cargos

54. De conformidad con la documentación entregada con la oferta, dado que Provider no es de aquellas empresas forestales de transformación primaria o secundaria de recursos maderados, para acreditar el requisito técnico habilitante relacionado con el libro de operaciones –núcleo en el que gira la controversia–, debía aportar: (i) el contrato o convenio con la empresa encargada de la transformación secundaria de los productos forestales (el fabricante o quien correspondiera), (ii) el registro de operaciones de esa empresa, y (iii) copia de la remisión de los reportes anuales del libro de operaciones a la autoridad ambiental competente.

55. La sentencia de primer grado concluyó que Provider incumplió las exigencias del numeral 2 del literal G de los pliegos de condiciones, pues no aportó (i) el contrato o convenio que debía tener suscrito con Tablemac MDF S.A.S., (ii) ni el libro de operaciones del año 2018 que se había radicado ante la autoridad ambiental el 1 de febrero de 2019, y (iii) aportó un libro de operaciones de septiembre de 2019, que no se había radicado ante la autoridad ambiental.

56. Más allá de que la apelación se dedicó casi por completo a hacer una reiteración argumentativa de los mismos planteamientos de la demanda –y se recuerda que la carga de argumentación del recurso impone la expresión de las razones de disenso contra la providencia, de modo que la repetición llana de la tesis expuesta en primera instancia no resulta, en sí misma, un ataque a la decisión judicial–, la Sala encuentra que en las bases del recurso se alcanza a extraer que el motivo de inconformidad recae en sostener que Provider sí subsanó su propuesta.

57. Al efecto, indicó: (a) que en la oportunidad para subsanar aportó los documentos con los cuales demostró el cumplimiento del núm. 2 del literal G del pliego de condiciones (transcripción literal, incluidos eventuales errores):



“(…) -Certificación expedida por nuestro proveedor **TAMBLEMAC**.
- Resolución Metropolitana No. 001836 del 7 de junio de 2013 “por medio de la cual se inicia un trámite de registro de libro de operaciones”, expedida por la Subdirectora Ambiental del Área Metropolitana de Aburrá. (sic)
- Resolución Metropolitana No. 001955 del 9 de diciembre de 2013 “por medio de la cual se registra un libro de operaciones y se hacen unos requerimientos”, expedida por la Subdirectora Ambiental del Área Metropolitana de Aburrá (sic)”³³.

58. Y agregó que: (b) con la aclaración efectuada por el representante legal de Provider (entregada con la subsanación), no estaba obligada a tener Registro Único Ambiental Manufacturero, “razón por la cual se aportaron las certificaciones otorgadas por la empresa **TABLEMAC MDF S.A.S.** que demostraban que la sociedad tenía vínculos comerciales vigentes para la provisión de productos maderables ya diseñados”³⁴.

59. Conforme a los anteriores argumentos de la alzada, la Sala pasa a pronunciarse.

60. En los documentos que obran en el expediente se observa que, el 12 de agosto de 2019, Provider allegó propuesta para los siguientes segmentos y categorías:

Segmento	Categoría ³⁵
1	1, 2 y 3
5	1, 2 y 3
6	1 y 2

61. En el anexo de la oferta titulado “*Certificados de insumos al que se refiere la Sección V, Literal G del pliego de condiciones (requisitos mínimos técnicos)*”, Provider enlistó los documentos que acreditaban tales requisitos:

Documento enlistado en la carta de remisión de certificaciones de los requisitos mínimos técnicos habilitantes	Anexos aportados por el oferente
1. Registro Único Ambiental Manufacturero	Oficio 0701-519852019 de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca dirigido al representante legal de Provider, informándole que no estaba obligado a estar inscrito ni diligenciar información alguna en el RUA ³⁶ .
2. Cumplimiento de reportes anuales del libro de operaciones – Emitido por Madecentro	Certificación remitida por Madecentro Colombia S.A.S. (Distribuidora) a Provider, con fecha del 17 de julio de 2019, en la que informa que su objeto social es la compra, venta, distribución y comercialización de tableros de partículas de madera, chapados y contrachapados, entendidos como el género, y se divide en tableros aglomerados, MDF, triplex, entre otros; indicó que acorde al Decreto 1076 de 2015, no tenía la obligación de realizar el reporte anual del libro de operaciones forestales, ni consecuentemente allegar copia de la remisión de dichos registros ante la autoridad ambiental.

³³ Pág. 9 del recurso de apelación.

³⁴ Ib.

³⁵ Documento titulado “31. Formato 4 Pliego definitivo Formato para validar experiencia **PRESENTAR CON EXP**”, disponible en la carpeta de oferta presentada por Provider Cía. S.A.S. en el siguiente enlace: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.880559&isFromPublicArea=True&isModal=False>.

³⁶ Folios 2 y 3 del pdf “**CERTIFICACIONES DE REQUISITOS MÍNIMOS TECNICOS**”. Disponible en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.880559&isFromPublicArea=True&isModal=False>.



3. Certificación de madera – Emitido por la empresa forestal Novopan a Madecentro (Distribuidor) y acuerdo comercial entre Madecentro con <u>Provider Cía. S.A.S.</u>	a) Certificaciones Icontec de que el sistema de gestión de Tablemac MDF S.A.S. fue auditado y aprobó con la norma ISO 14001:2015³⁷. b) Certificado Bureau Veritas C018.00220/U del 7 de septiembre de 2018, de que el sistema de gestión de Novopan del Ecuador S.A. fue auditado y cumplió con los estándares de la norma ISO 14001:2015³⁸. c) Oficio del 9 de agosto de 2019 de la empresa Duratex dirigida a Madecentro Colombia S.A.S., en la que se afirma que esta última es su cliente, con la siguiente información comercial: i) antigüedad: noviembre de 2001, ii) concepto: excelente cliente; y iii) relación comercial: proveedores³⁹. d) Oficio con Rad. 20190201085742161103470 del 30 de enero de 2019 de Duratex dirigido a la subdirectora ambiental del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en el que se mencionó que, en cumplimiento de los compromisos con la Autoridad Ambiental respecto a la Resolución Metropolitana 1995 de diciembre de 2013, se hizo la entrega del libro forestal de Tablemac MDF S.A.S. del año 2018, en la que se indicó "Se anexa CD Room con el registro digital de las operaciones forestales de Tablemac MDF S.A.S.". La fecha de radicación de este escrito es del 1 de febrero de 2019⁴⁰. e) Escrito del 27 de febrero de 2019 de Tablemac - Duratex S.A. al jefe de oficina de CORANTIOQUIA, solicitando una visita de inspección a la planta de Duratex S.A., en Yarumal, para dar cumplimiento a lo solicitado en el acta 160TH-ACT (<u>no se anexa</u>), con el fin de dar apertura al libro de operaciones forestales definido por el Decreto 1076 de 2015. Como anexo a este oficio, se mencionó que se allegaba formato diligenciado de la solicitud de registro de libro de operaciones y el certificado de existencia y representación legal de la empresa (<u>tampoco se allegó como anexo</u>)⁴¹. f) Registros de cultivos forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales expedidos por el ICA a favor de Tablemac S.A. en varios predios para la siembra de pinos mexicanos y árboles de eucalipto⁴². g) Certificado del 19 de julio de 2019 proferido por Novopan del Ecuador S.A., en el que, a solicitud de Madecentro Colombia S.A.S., da a conocer que la empresa cuenta con un sistema de gestión ambiental bajo la norma ISO 14001:2015, certificado por Bureau Veritas desde el año 2009, además de la certificación ambiental PUNTO VERDE en la categoría Empresa Ecoeficiente emitida por el Ministerio de Ambiente desde el año 2017⁴³. h) Certificado del 18 de julio de 2019 de Novopan del Ecuador S.A. en el que da a conocer que Madecentro es cliente de dicha empresa desde el año 2007, y ha sabido responder de manera satisfactoria con sus compromisos comerciales⁴⁴.
---	---

³⁷ Fls. 5 y 6. Ídem.
³⁸ Fls. 7 y 8. Ídem.
³⁹ Fl. 9. Ídem.
⁴⁰ Fl. 10. Ídem.
⁴¹ Fl. 11. Ídem.
⁴² Fls. 12 a 22. Ídem.
⁴³ Fl. 23. Ídem.
⁴⁴ Fl. 24. Ídem.

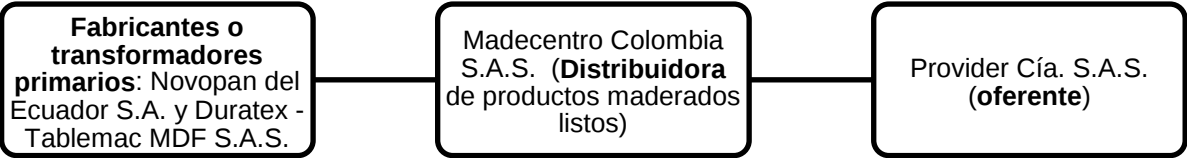


Radicación: 25000233600020220023601 (70.591)
Demandante: Provider Cía. S.A.S.
Demandado: Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.
Asunto: Controversias contractuales y nulidad y restablecimiento del derecho

	i) Certificación de Madecentro del 5 de agosto de 2019 ⁴⁵⁰ , en la que consta que Provider es cliente de dicha empresa, con acuerdo comercial vigente para el suministro de materias primas maderables, sin mayor especificación.
--	--

62. Con su oferta, el actor allegó cuatro certificados de relaciones comerciales con otras empresas, de los que se infiere que: (i) Provider es cliente de Madecentro Colombia S.A.S., que es su distribuidora de productos madereros, tales como tableros de partículas chapados y contrachapados, prensados y recubiertos con papeles melamínicos, empresa que no participa en los procesos de siembra, talado, reforestado, extracción o aserrío de esta materia prima, es decir, sólo comercializa productos comprados a los fabricantes, totalmente terminados, y los vende para la elaboración de muebles⁴⁶; (ii) Madecentro Colombia S.A.S. es cliente de dos fabricantes o transformadores primarios de productos de madera que son Duratex – Tablemac MDF S.A.S. y Novopan del Ecuador S.A.

63. De lo anterior se colige que la cadena productiva y de distribución que fue acreditada por Provider en las citadas certificaciones, es la siguiente:



64. Al analizar si se cumplió o no con el requisito del núm. 2 del literal G del pliego de condiciones (conformado por tres tipos de documentos que debían aportarse para demostrar el “cumplimiento de reportes anuales del libro de operaciones”), la Sala concuerda con las conclusiones del a quo de no hallarlo acreditado.

65. En primer lugar, Provider aportó unas certificaciones comerciales aun cuando la regla del pliego exigía allegar los *contratos o convenios celebrados con la empresa encargada de la transformación secundaria*. Superando el tamiz formal del asunto, el contenido de dichos documentos únicamente registra una constancia en la que se menciona que entre Madecentro y Provider ha existido vínculo comercial sobre venta y compra de madera, pero no se cumplió el requisito de aportar el contrato respectivo, y además no se aportó el de esta empresa (distribuidora) con las fabricantes forestales Duratex – Tablemac y Novopan del Ecuador S.A. que es la relación que debía resultar acreditada a través de los referidos convenios, conforme a la cadena de producción atrás ilustrada.

66. De manera que, más allá de que existieran o no tales contratos, o que estuvieran acreditados, lo cierto es que no fueron aportados por Provider a la licitación –ni el contrato del distribuidor. ni el de éste con el fabricante–. El entonces proponente no reportó alguna situación que justificara la razón de entregar tales documentos y no los

⁴⁵ Fl. 25. Ídem.
⁴⁶ Información que se extrae del archivo titulado “PROCEDENCIA LEGAL DE LA MADERA”, anexo de la oferta presentada por Provider Cía. S.A.S., en el que consta certificación de Madecentro Colombia S.A.S. dirigida a la demandante con fecha del 6 de agosto de 2019, haciéndole esa aclaración sobre su objeto social. Fl. 2. En: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.880559&isFromPublicArea=True&isModal=False>.



Radicación: 25000233600020220023601 (70.591)
Demandante: Provider Cía. S.A.S.
Demandado: Agencia Nacional de Contratación Pública
– Colombia Compra Eficiente.
Asunto: Controversias contractuales y nulidad y
restablecimiento del derecho

exigidos; tampoco hubo solicitudes de aclaración a las reglas del pliego⁴⁷ acerca de la admisibilidad de allegar certificaciones ante alguna situación puntual y, tal como se advierte en el numeral 60 de esta providencia (literales c, h, e i, del numeral 3 del cuadro allí referido), evidentemente, la información aportada resulta insuficiente, como se puede observar del alcance del certificado que remitió Madecentro:

Certificamos que la empresa PROVIDER CIA SAS, identificada con Nit. 805.006.536-3, es cliente nuestro, y a la fecha cuenta con acuerdo comercial vigente para el suministro de materia prima productos maderables.

Durante este tiempo se han mantenido las dos partes, buenas relaciones comerciales.

67. En este punto sobresale lo dicho a lo largo de esta providencia, en relación con los requisitos habilitantes establecidos por CCE al señalar que se trata de exigencias específicas adecuadas al tipo de contrato a suscribir que permiten evaluar la capacidad técnica del interesado para cumplir con las ventas de los bienes de dotación escolar. Reitérese que el objeto del acuerdo marco imponía que se contara con un mobiliario que permitiera el acceso y la permanencia en las aulas, como una de las formas de hacer efectivo el derecho fundamental a la educación; por lo que la existencia de tales contratos era un requisito indispensable para respaldar los tiempos y la calidad de los bienes objeto del acuerdo.

68. Por manera que la acreditación de esta exigencia, no se reduce a la presentación formal de la documentación, sino que implica para el interesado actuar con diligencia y presentar todos los soportes documentales que permitieran probar el cumplimiento de los requisitos habilitantes. Esto también genera un deber para la Agencia de verificar el contenido sustantivo de los documentos allegados para concluir si allí se da cumplimiento a la exigencia inscrita en el pliego.

69. Aun cuando CCE formuló a Provider los requerimientos de subsanación⁴⁸, queda demostrado que con los documentos aportados y sobre los que insiste el apelante – certificación expedida por Tablemac, y las dos resoluciones de 2013 en las que esta empresa inició un trámite de registro de libro de operaciones, y aquella mediante la cual se registra un libro de operaciones– no se logró dar cumplimiento integral al citado requisito.

⁴⁷ En la carta de presentación de su propuesta, el representante legal de Provider afirmó que conocía y aceptaba los documentos del proceso de selección y que tuvo la oportunidad de solicitar aclaraciones y modificaciones a los mismos, e incluso que recibió de CCE respuesta oportuna a cada una de sus solicitudes. Numeral 1° del documento titulado “44. Formato 2 Pliego definitivo Carta de presentación de la Oferta con Adenda”, disponible en la carpeta de oferta presentada por Provider Cía. S.A.S. en el siguiente enlace: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.880559&isFromPublicArea=True&isModal=False>.

⁴⁸ En el informe preliminar de evaluación, la Agencia solicitó al actor subsanar, entre otras cosas, lo siguiente: “Libro de operaciones: de acuerdo con lo establecido en los documentos del proceso cuando se trate de proponentes que no realicen transformación en los términos del artículo 2.2.1.1.11.3 del Decreto 1076 de 2015, deberá allegar tanto el convenio o contrato con la empresa encargada de la transformación secundaria de los productos forestales, es decir, el fabricante o quien corresponda y adicionalmente, el registro de operaciones y la copia de la remisión de los reportes anuales del libro de operaciones remitidos a la Autoridad Ambiental competente del fabricante o quien corresponda” (se subraya).



70. Entonces, al no haber aportado Provider el primero de los tres documentos que conformaban el requisito único de *cumplimiento de reportes anuales del libro de operaciones*, la decisión del *a quo* debe mantenerse ante el carácter concurrente (no alternativo) de tales documentos, pues sin allegar el contrato *“con la empresa encargada de la transformación secundaria de los productos forestales, es decir, el fabricante o quien corresponda”*, quedan sin fundamento las demás exigencias de ese numeral, es decir, la acreditación de que respecto a una de tales empresas se tuviera que aportar ***“adicionalmente, el registro de operaciones y la copia de la remisión de los reportes anuales del libro de operaciones remitidos a la Autoridad Ambiental competente del fabricante o quien corresponda”*** (negrilla añadida).

71. En este punto, se resalta que en la apelación el actor no cuestionó un aspecto distinto frente a la decisión del Tribunal de no hallar cumplida la exigencia atinente a la entrega de tales contratos; por el contrario, en sus planteamientos insistió en que *“se aportaron las certificaciones otorgadas por la empresa TABLEMAC”* (se subraya); argumentos que no inciden ni modifican las conclusiones a las que ha arribado la Sala y, por consecuencia, a las que llegó el Tribunal de primer grado.

72. Sin que se torne necesario, sino únicamente por completar el análisis del multicitado núm. 2 del literal G de los pliegos, la Sala precisa que tampoco se desvirtuó la presunción de acierto y legalidad que acompaña a las decisiones judiciales, como la aquí cuestionada, la cual concluyó: (i) que no se aportó el libro de operaciones del año 2018 que se había radicado ante la autoridad ambiental el 1 de febrero de 2019, y (ii) que se allegó un libro de operaciones de septiembre de 2019, no radicado ante la autoridad ambiental.

73. En este punto la Sala estima conveniente hacer una precisión técnica conceptual en relación con los citados requisitos habilitantes, de conformidad con las normas contenidas en el Decreto 1076 de 2015 y las bases del proceso de licitación pública *sub examine*. Como atrás se indicó, las empresas forestales son aquellas que realizan actividades de plantación, manejo, aprovechamiento, transformación o comercialización de productos primarios o secundarios del bosque o de la flora silvestre (2.2.1.1.11.1. del Decreto 1076), de allí que sobre éstas se fijó la obligación de llevar el denominado *libro de operaciones*, instrumento en el que se inscribe la información relacionada con la operación que es llevada a cabo por tales empresas, cada vez que ocurra, de forma que este libro contiene el *registro de operaciones* forestales del sujeto obligado; es la bitácora de su actividad.

74. Por su parte, el *registro del libro de operaciones* corresponde a la autorización que emite la autoridad ambiental sobre la apertura de tal instrumento, y tiene lugar cuando se verifican las condiciones legales para su inscripción; lo anterior, de conformidad con la solicitud y actividades reportadas por el sujeto interesado y la visita técnica respectiva, para garantizar que tales aprovechamientos estén legalmente amparados.

75. La información que se registra de forma permanente en el libro de operaciones *“servirá de base para que las empresas forestales presenten ante la autoridad ambiental informes anuales de actividades”* (2.2.1.1.11.3. ib.) de forma que a partir de



tal instrumento se consolidará la información de la operación forestal realizada en ese periodo, indicando las especies, volumen, cantidad de productos recibidos, procesados, comercializados, el acto administrativo por el cual se otorgó el aprovechamiento forestal de donde se obtiene la materia prima y la relación de los salvoconductos que amparan la movilización de los productos, la cantidad de desperdicios generados, su tipo, uso y cuál fue su destino (2.2.1.1.11.4), de modo que la autoridad ambiental pueda hacer el control respectivo.

76. En estos términos, cuando el proponente no es empresa forestal, el pliego estableció que se debía aportar, además de los contratos o convenios con la empresa encargada de la transformación secundaria de tales productos, *“el registro de operaciones y la copia de la remisión de los reportes anuales del libro de operaciones remitidos a la Autoridad Ambiental competente del fabricante o quien corresponda”* (se resalta). Se recordará que para la segunda generación del Acuerdo Marco de Dotación Escolar, CCE resaltó que el mobiliario escolar y de cocina, elaborado por el sector de fabricación de muebles, debía garantizar tanto la calidad de los insumos como el cumplimiento oportuno de las órdenes de compra, de modo que con tales requisitos se permitiera acreditar la disponibilidad de las materias, en perspectiva legal y de los inventarios.

77. Nótese que el anotado requisito impuso remitir el *registro de operaciones*, lo que permitiría entender, en su definición técnica, que se trataba de las actividades ingresadas al libro de operaciones, de modo que estos dos requisitos obraban de forma conjunta e hilada: la entrega de tales operaciones –que estaba ineludiblemente contenida en el respectivo libro– y copia de la remisión de los reportes anuales del libro de operaciones remitidos a la Autoridad Ambiental.

78. Ahora, si se entendiera que al decir *“registro de operaciones”* el pliego hacía referencia al *“registro del libro de operaciones”*, el requisito se cumplía allegando la autorización de la entidad respectiva sobre la inscripción de dicho libro –en los mismos términos que se exigieron al proponente que era empresa forestal (capítulo V, literal G, núm. 2 inciso primero)– y, además, debía hacerse entrega de copia de la remisión de los reportes anuales del libro de operaciones.

79. La Sala razona que, en cualquier caso, el último de los requisitos imponía entregar una copia, ¿de qué? *“de la remisión de los reportes anuales del libro de operaciones remitidos a la Autoridad Ambiental”*. No se trata de copia del oficio con el que se radicaron esos reportes, sino de la copia de su *remisión*, es decir, de aquello que fue objeto de entrega a la autoridad ambiental. Por ello, a riesgo de ser repetitivo, se estableció en el requisito del pliego, la entrega de la *“copia de la remisión de los reportes anuales del libro de operaciones remitidos a la Autoridad Ambiental”*.

80. Con otras palabras, se debía aportar copia del documento que fue remitido, incluyendo los anexos que hicieron parte de dicho reporte, sin que bastara la copia de un oficio radicado, pues de esa manera no se cumple la *remisión* de los documentos remitidos.



Radicación: 25000233600020220023601 (70.591)
Demandante: Provider Cía. S.A.S.
Demandado: Agencia Nacional de Contratación Pública
– Colombia Compra Eficiente.
Asunto: Controversias contractuales y nulidad y
restablecimiento del derecho

81. En el caso concreto, Provider aportó al proceso de selección la certificación expedida por Madecentro Colombia S.A.S., con fecha del 17 de julio de 2019, en la que informó que, dado su objeto social, no se encontraba en la obligación de llevar libro de operaciones, de modo que le correspondía allegar el registro de operaciones de la empresa que sí lo hiciera y la remisión de los reportes anuales de los libros de operaciones, en los términos ya indicados.

82. A su vez, Provider aportó copia un oficio de la empresa Duratex, dirigido al Área Metropolitana del Valle del Aburrá (AMVA), en el cual informaba que acorde a lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015, allegaba libro de operaciones del año 2018, en formato digital. La fecha de recepción del escrito por parte de la entidad ambiental fue del 1 de febrero de 2019.

83. Este documento demuestra que Duratex es una empresa de transformación de productos madereros, que cuenta con libro de operaciones para el año 2018 y lo presentó ante la autoridad ambiental competente. No obstante, sólo se aportó el oficio radicado, pero no entregó a CCE en el proceso licitatorio la remisión de los reportes anuales del libro de operaciones remitidos a la autoridad ambiental.

84. Se aportó escrito de fecha 27 de febrero de 2019, presentado por Tablemac – Duratex ante el jefe de oficina de CORANTIOQUIA en el que solicitaba visita de inspección a la planta en Yarumal, para dar cumplimiento a lo indicado en acta 160TH-ACT y abrir el respectivo libro de operaciones. Tanto la referida acta como los otros documentos que en este oficio se mencionan como anexos (solicitud de registro de libro de operaciones y certificado de existencia y representación legal de la empresa) no fueron remitidos con la oferta.

85. Los medios de prueba demuestran que la empresa fabricante, estaba adelantando gestiones para obtener la apertura del respectivo libro de operaciones en sus plantas, pero de ahí no se puede extraer la remisión de ningún reporte anual operacional, que es lo que exige el pliego de condiciones; pues para sus plantas, en ese momento, se estaba iniciando el trámite de *registro del libro de operaciones*.

86. Estas deficiencias en la documentación fueron advertidas por CCE como consta en el ya citado informe inicial de evaluación de ofertas, del 10 de septiembre de 2019⁴⁹. Para subsanar la falencia del libro de operaciones, Provider aportó los siguientes documentos:

a. Oficio suscrito por el Líder Ambiental y SIG de la empresa Tablemac - Duratex, dirigido a Madecentro en el que certificó que mediante *“Resolución Metropolitana 1995 del 9 de diciembre de 2013 del Área Metropolitana del Valle de Aburrá – AMVA, tiene registrado el Libro de Operaciones Forestales y da cumplimiento a los requisitos exigidos por esta entidad”*. A su vez, informó que los libros de la contabilidad de la madera eran inspeccionados por la autoridad ambiental y se entregaban mediante oficio y anexo en medio magnético dada la cantidad de información que estos

49

Disponible en:
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.880559&isFromPublicArea=True&isModal=False>.



Radicación: 25000233600020220023601 (70.591)
Demandante: Provider Cía. S.A.S.
Demandado: Agencia Nacional de Contratación Pública
– Colombia Compra Eficiente.
Asunto: Controversias contractuales y nulidad y
restablecimiento del derecho

contenían. Refirió que, para constancia de lo anterior, la información podía ser validada en el último radicado del libro de operaciones de 2018, el cual se entregó el 1 de febrero de 2019, Radicado 00-003470 del Área Metropolitana del Valle de Aburrá⁵⁰.

b. Auto 1836 del 7 de junio de 2013, *“Por medio del cual se inicia un trámite de registro de libro de operaciones”*, proferido por el AMVA, en el que se admitió solicitud de registro de libro de operaciones de la empresa Tablemac MDF S.A.S⁵¹.

c. Resolución 1995 del 9 de diciembre de 2013, *“Por medio de la cual se registra un libro de operaciones y se hacen unos requerimientos”*, proferida por el AMVA en la que se ordenó registrar el libro de operaciones de Tablemac MDF S.A.S. y se le especificó a dicha empresa algunas condiciones sobre la información a presentar anualmente⁵².

d. Formato Excel del registro del libro operaciones de Tablemac MDF S.A.S. de septiembre de 2019, sin sello de recibido por la AMVA⁵³, y con varias páginas vacías de contenido.

⁸⁷. De la información allegada por el entonces oferente, la Sala constata que no se subsanó la propuesta, pues se allegaron actos administrativos que si bien dan cuenta de que desde el año 2013 la empresa fabricante Tablemac cuenta con libro de operaciones, no dan cumplimiento al requisito de remitir los reportes anuales de los libros remitidos a la autoridad ambiental. De forma que persistieron en no presentar los libros de operaciones que fueron estudiados por el AMVA.

⁸⁸. Con el fin de subsanar este asunto, Provider presentó una tabla o cuadrado titulado *registro de operaciones de Tablemac* de septiembre de 2019, que no cuenta con oficio remisorio ni constancia de recibido por parte de la autoridad ambiental competente, por lo que carece de fundamento el planteamiento del actor conforme al cual indicó haber subsanado este aspecto, indicando que con la oferta presentó el oficio remisorio de radicación de los libros de operaciones al AMVA, y en el periodo de subsanación aportó el libro con el registro de operaciones, lo que completaba el requerimiento del pliego.

⁸⁹. Y no es plausible tal argumento pues con el oficio remisorio del 1° de febrero de 2019 se registraron ante el AMVA los libros del año 2018 de Tablemac, los cuales, en todo caso, no fueron aportados a la licitación; mientras que lo entregado al intentar subsanar, fue un archivo en Excel que en la mayoría de sus páginas está vacío y que no tiene oficio de remisión a la autoridad ambiental. De manera que ningún valor puede tener, para efectos de conjurar la insuficiencia advertida, la entrega de tal

⁵⁰ Folio 6. Ídem.

⁵¹ Folios 7 a 10. Ídem.

⁵² Allí se indicó que el libro de operaciones se debía actualizar día a día, no por períodos vencidos, y que en el informe anual las especies, volúmenes, peso o cantidad de los productos recibidos, procesados y comercializados, así como también el acto administrativo por el cual se otorgó el aprovechamiento forestal de donde se obtiene la materia prima, la relación de los salvoconductos que amparan la movilización de los productos y el tipo, uso, destino y cantidad de desperdicios. Folios 11 a 17. Ídem.

⁵³ Folios 18 a 27. Ídem.



archivo a CCE, puesto que ésta no es la autoridad ambiental donde debía haberlos registrado, lo que llevó a CCE a no tener certeza real ni de su entrega, ni de su contenido.

90. Esta conclusión, se acompasa con la determinación del *a quo* al hallar fundada la decisión de CCE de declarar *No hábil* a Provider, tal como quedó consignado en la Resolución 1941 expedida por la CCE⁵⁴ y, por tanto, esta Subsección confirmará integralmente la decisión impugnada.

91. Corolario de todo lo anterior, (i) está acreditado que Provider en su oferta y escrito de subsanación, no aportó el contrato suscrito con Madecentro Colombia S.A.S., ni el de esta empresa con las fabricantes forestales, esto es, Duratex – Tablemac y Novopan del Ecuador S.A.; (ii) la Sala encontró probado que Provider aportó oficio de remisión de los libros de operaciones de 2018 de Tablemac MDF S.A.S. ante el AMVA en febrero de 2019, sin los respectivos registros operacionales que había remitido a la autoridad ambiental; además, (iii) las tablas entregadas en el periodo de subsanación para solventar tales incorrecciones, carecen de la entidad para cumplir el requisito analizado.

Costas

92. De conformidad con el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021⁵⁵, y en armonía con el artículo 365 del CGP, la Sala condenará en costas por la segunda instancia a la parte actora, en la medida en que fracasaron los cargos de apelación que esta formuló y se confirmará la sentencia de primera instancia. Dicha condena no requiere la apreciación o calificación de una conducta temeraria, sino la verificación objetiva de quién resultó vencido. La liquidación de las costas se debe adelantar de manera concentrada en el Tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de acuerdo con lo que dispone el artículo 366 del Código General del Proceso.

93. En relación con las agencias en derecho, se pone de presente que se regirán por el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura. De conformidad con su artículo segundo, para la fijación de las agencias en derecho, se debe tener en cuenta *“la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada”*, sin que en ningún caso se puedan desconocer los rangos de las tarifas mínimas y máximas señaladas por el artículo 5 de esta misma normativa, la cual, para los asuntos declarativos de segunda instancia con cuantía, fija una tarifa mínima de un (1) SMLMV y una máxima de (6) SMLMV.

⁵⁴ Fls. 179 a 190, c. principal.

⁵⁵ Como el recurso se interpuso el 23 de agosto de 2023, le son aplicables las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021.



Radicación: 25000233600020220023601 (70.591)
Demandante: Provider Cía. S.A.S.
Demandado: Agencia Nacional de Contratación Pública
– Colombia Compra Eficiente.
Asunto: Controversias contractuales y nulidad y
restablecimiento del derecho

94. En este caso existió gestión procesal del apoderado de la demandada –Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente- y, en tal virtud, las agencias en derecho se fijan en tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

IV. PARTE RESOLUTIVA

95. 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 y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera – Subsección C, del 2 de agosto de 2023, por las razones expuestas.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante y **FIJAR** como agencias en derecho por la segunda instancia a favor de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, la suma de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de ejecutoria de esta providencia. Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal a quo.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Nota: esta providencia fue suscrita 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 link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.

