CONTRATO ESTATAL – PROCESO DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA – REGLAS DE LA LICITACIÓN PÚBLICA – RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA – ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – Contratación con entidad pública – Contrato de entidad estatal con particulares – Policía nacional – Naturaleza jurídica de la policía nacional – Etapa precontractual – Acto administrativo precontractual – Acto de adjudicación de contrato administrativo – Procedimiento del acto de adjudicación de contrato estatal – Acto jurídico unilateral – Norma de derecho público

En el presente asunto, el proceso de selección No. PN MEBUC LI 003 - 2015 fue regido por las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP), teniendo en cuenta que, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, la Policía Nacional es un órgano dependiente de la Nación, por disposición constitucional y legal. Además, dicha licitación se llevó a cabo con el objetivo de suscribir un contrato de mantenimiento de los vehículos de la entidad que se enmarcó en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 (por la naturaleza de la entidad contratante) y la escogencia del contratista se sujetó a la señalada modalidad, establecida en el numeral 1° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Asimismo, dado que el procedimiento inició en el año 2015, le son aplicables las disposiciones del EGCAP previo a su modificación por la Ley 1882 de 2018.

De acuerdo con la naturaleza de la entidad demandada, su régimen sustantivo, así como los preceptos que justificaron los documentos precontractuales, se concluye que la decisión de adjudicación adoptada por la entidad demandada refleja la manifestación unilateral de la voluntad de la administración y constituyó un acto administrativo precontractual que se encuentra sometido a las normas de derecho público.

PRINCIPIO DE SELECCIÓN OBJETIVA – PROCEDIMIENTO DE LA SELECCIÓN OBJETIVA DEL CONTRATISTA – EVALUACIÓN DE PROPUESTAS – FACTORES DE EVALUACIÓN – Valoración de la propuesta del proponente – Requisitos habilitantes – Capacidad financiera – Experiencia – Subsanación de la oferta – Elementos de la oferta – Puntaje asignado – Capacidad de organización

El legislador estableció que la capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización del proponente deben ser objeto de verificación y son requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección, por lo que su acreditación debe ser exigida de manera adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato. Asimismo, el parágrafo primero de la norma en cita dispuso que la ausencia de aspectos y/o documentos referentes a la propuesta pueden ser subsanados, siempre que no sean necesarios para la comparación de los ofrecimientos.

De acuerdo con lo anterior, los elementos de la oferta se categorizan entre: (i) los que no son necesarios para la comparación y que pueden ser subsanados hasta la adjudicación y (ii) aquellos que se requieren para la evaluación de los ofrecimientos y que otorgan puntaje para determinar el orden de elegibilidad de los proponentes, los cuales no se pueden subsanar.

CONTRATO ESTATAL – RECHAZO DE LA PROPUESTA DEL PROPONENTE – CAUSALES DE RECHAZO DE LA OFERTA – PRESUPUESTOS PARA EL RECHAZO DE LA OFERTA – FACULTAD DE RECHAZO DE LA OFERTA – FACTORES DE EVALUACIÓN DEL PLIEGO DE CONDICIONES – REGLAS DEL PLIEGO DE CONDICIONES – PRINCIPIO DE LA BUENA FE – PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN LA RELACIÓN CONTRACTUAL – PRINCIPIO DE LEALTAD CONTRACTUAL – Puntaje asignado – Derecho de defensa – Citación a proceso de descargos – Procedimiento de la selección objetiva del contratista

Esta Sala de decisión ha considerado que es válida la consagración de una causal de rechazo de la propuesta (similar a la estudiada en este escenario) como mecanismo para impedir que quien suministre información que no concuerde con la realidad participe en el proceso de selección. Se ha señalado que una previsión en ese sentido comporta un desarrollo del principio de buena fe que impone a los interesados en contratar con el Estado actuar con rectitud, lealtad y honestidad durante todas las etapas contractuales. A su vez, se ha indicado que la entidad contratante no puede dejar de lado lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, cuando la información que se cuestiona no sea necesaria para obtener puntaje, evento en el cual, antes que aplicar el rechazo de plano, se debe otorgar la posibilidad al proponente de brindar las explicaciones del asunto, posteriormente, la entidad decidirá si las explicaciones se ajustan al compendio constitucional, legal y reglamentario que sirve de base para el procedimiento de selección.

APLICACIÓN DEL PRECEDENTE JUDICIAL – CAUSALES DE RECHAZO DE LA OFERTA – INEFICACIA DE LA OFERTA – APLICACIÓN DE LA BUENA FE CONTRACTUAL – Obligaciones del contratante – Evaluación de propuestas – Similitud fáctica del precedente judicial – Similitud jurídica del precedente judicial – Rechazo de la propuesta – Uso de documento falso – Obligación del contratante frente al pliego de condiciones – Irregularidad en la adjudicación de contrato estatal

La providencia invocada en el recurso de apelación es aplicable al caso objeto de estudio, debido a que los fundamentos fácticos son similares a lo acontecido en el proceso de selección, porque se constató la presentación de documentos que no correspondieron con la realidad en una de las ofertas. Aun cuando en el precedente referido la entidad optó por el rechazo de la propuesta en la que concurría la falsedad, dicho análisis es semejable a lo acontecido en el sub-lite.

En este punto, según el fallo invocado, se refuerza la consideración planteada sobre la conducta de la entidad demandada, en el sentido de indicar que ésta debió haber valorado las inconsistencias de la información presentada por el consorcio que resultó adjudicatario, así como sus consecuencias, y determinar con dicho acervo que pretendió sumar puntaje que le otorgaría una ventaja en el proceso de selección.

NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE ADJUDICACIÓN – NULIDAD DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN DE CONTRATO ESTATAL – IRREGULARIDAD EN LA ADJUDICACIÓN DE CONTRATO ESTATAL – Apreciación del documento – Rechazo de la propuesta

– Violación del principio de selección objetiva – Uso de documento falso – Incumplimiento del pliego de condiciones – Ilegalidad del acto administrativo de adjudicación – Violación de la norma – Configuración de la falsa motivación del acto administrativo – Violación del principio de transparencia

Lo anterior conlleva a revocar la sentencia de primer grado, para declarar la nulidad de la señalada decisión por violación de las normas en que debió fundarse (hipótesis prevista en el artículo 137 del CPACA, por remisión del art. 138 ejusdem). Puntualmente, las disposiciones de la Ley 80 de 1993 invocadas por el actor, contenidas en sus artículos 24 (principio de transparencia), 26 (responsabilidad), al igual que el parámetro contenido en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 (selección objetiva, en el que se insistió en el recurso de apelación), en los términos antes referidos. Aun cuando la libelista no mencionó el cargo de falsa motivación, las circunstancias advertidas también configuran este vicio conforme a lo reprochado en la demanda, comoquiera que las consideraciones de la entidad en el acto acusado se separaron de la realidad jurídica llamada a gobernar el procedimiento.

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

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: **68001-23-33-000-2015-01193-01 (71.525)**
Demandante: **Consorcio GHC 2015**
Demandado: **Nación –Ministerio de Defensa –Policía Nacional**
Referencia: **Nulidad y restablecimiento del derecho (precontractual)**

Temas: NULIDAD DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN – El oferente que la pretenda debe demostrar las irregularidades alegadas y su incidencia en la decisión que puso fin al proceso de escogencia del contratista. / SELECCIÓN OBJETIVA – La Ley 1150 de 2007 establece la distinción entre los requisitos habilitantes de la propuesta y los aspectos objeto de evaluación, que son los que otorgan puntaje y permiten comparar las ofertas. / ALCANCE DEL PLIEGO DE CONDICIONES – Las reglas previstas en el pliego de condiciones se deben analizar de manera integral con el ordenamiento jurídico. / APLICACIÓN DE LAS CAUSALES DE RECHAZO DE LAS OFERTAS – La presentación de documentos contrarios a la realidad con los que se pretenda obtener una ventaja en el proceso de selección conllevan a que la propuesta deba ser rechazada.

1. La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia del 11 de abril de 2024, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Santander negó las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

2. El consorcio GHC 2015[1] (*en adelante, el Consorcio, demandante u oferente*) impugnó la legalidad de la Resolución 000366 del 17 de julio de 2015, por medio de la cual la entidad demandada adjudicó el proceso de licitación pública PN MEBUC LI 003 - 2015, que se adelantó con el objeto de realizar el mantenimiento preventivo y correctivo, a todo costo, para los vehículos livianos y pesados asignados a la Policía Metropolitana de Bucaramanga, el Departamento de Policía Santander y sus unidades de apoyo. Según el demandante, el proponente que resultó adjudicatario presentó documentos que no correspondían a la realidad en su oferta, por lo que no debió ser seleccionado para suscribir el contrato.

ANTECEDENTES

La demanda subsanada[2]

3. El 16 de octubre de 2015, el Consorcio GHC 2015, a través de apoderado judicial, presentó demanda contra la Nación –Ministerio de Defensa –Policía Nacional (*en adelante, la Policía Nacional o la entidad demandada*), con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución 000-366 del 17 de julio de 2015 y, como consecuencia,

[1] El Consorcio está conformado por: (i) Olga Lucía Niño Moreno; (ii) Todo Camperos Ltda. y (iii) Gilberto Barajas Cordero. Expediente digital, índice 2 de Samai, documento denominado “009 Anexo” (folios 1 a 3).
[2] El Tribunal *a quo*, por intermedio de auto del 14 de diciembre de 2015, inadmitió la demanda y ordenó a la parte actora: (i) aportar el documento de constitución del consorcio GHC 2015 y (ii) allegar al expediente las copias pertinentes de la demanda y sus anexos (traslados) en medio físico y magnético (escaneado en formato PDF). La parte demandante subsanó su demanda mediante escrito radicado el 15 de enero de 2016.

se proceda al restablecimiento de sus derechos por no haber sido seleccionado como adjudicatario.

4. Las pretensiones de la demanda corresponden a las siguientes (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

> "*1. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 0366 del 17 de Julio de 2015, mediante la cual se declara adjudicada el proceso licitatorio PN MEBUC LI 003 - 2015.*
>
> *2. Que como ya no se puede declarar adjudicatario de la Licitación Pública No. PN MEBUC LI 003 -2015, cuyo objeto era: "Mantenimiento preventivo y correctivo a todo costo incluye repuestos originales correspondientes a la casa matriz de cada marca para los vehículos livianos y pesados asignados a la Policía Metropolitana de Bucaramanga, el Departamento de Policía Santander y sus unidades de apoyo" a mi patrocinado Consorcio GHC 2015, en su defecto se ordene una indemnización por daño por el valor de la utilidad de dicho contrato.*
>
> *3. Como consecuencia de lo anterior se reconozca la suma de trescientos noventa y ocho millones setecientos dieciséis mil quinientos veinticuatro pesos, con 87 centavos ($398.716.524,87), equivalente al treinta por ciento (30%) del valor total propuesto por el consorcio GHC 2015 dentro de la pluricitada Licitación Pública, que como utilidad debía percibir mi patrocinado*"[3].

5. Como fundamentos fácticos, en síntesis, se mencionaron los siguientes:

6. El 10 de mayo de 2015, la Policía Nacional abrió el proceso de selección PN-MEBUC-LIC 003-2015 mediante el mecanismo de licitación pública, con el objetivo de contratar el mantenimiento preventivo y correctivo a todo costo de los vehículos de la institución que prestan servicios en el Área Metropolitana de Bucaramanga y en el departamento de Santander.

7. De conformidad con el pliego de condiciones, el procedimiento de selección se dividiría en dos grupos para la prestación del servicio, así: (1) Policía Metropolitana de Bucaramanga, que implica realizar el servicio de mantenimiento en Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón; y (2) Departamento de Policía Santander, que incluyó los municipios de San Gil, Barbosa y Málaga.

8. Al proceso de selección concurrieron el Consorcio Electrojjcoapenssar, el Consorcio GHC 2015 y la Unión Temporal Mebuc 2015, quienes allegaron propuestas con el objetivo de ser seleccionados para la ejecución de lo relativo al grupo 1 del proceso de selección.

9. El 26 de junio de 2015, la Policía publicó el informe preliminar de evaluación en el que consideró que las propuestas presentadas por los consorcios GHC 2015 y Electrojjcoapenssar cumplían con los requisitos habilitantes y realizó la evaluación económica y técnica de sus ofertas, según lo dispuesto en los pliegos de condiciones. Por el contrario, en relación con la Unión Temporal Mebuc 2015, indicó que no cumplió con los requisitos mínimos habilitantes para ser evaluada.

---

[3] Folio 8 del escrito de demanda, enlace del expediente digital visible en el índice 2 de Samai, documento denominado "*003 Demanda*".

10. El Consorcio GHC 2015 realizó observaciones sobre el informe de verificación preliminar. Entre otras, frente a las certificaciones aportadas con la propuesta del competidor, como sustento de la formación y experiencia del personal ofrecido por éste para ejecutar el contrato. Señaló que: (i) no coincidían con los requisitos académicos exigidos, especialmente para el sujeto propuesto como jefe de taller; (ii) varias de ellas estarían adulteradas, al no haber sido reconocidas por el SENA y por Asopartes, o presentaban inconsistencias; (iii) en cuanto a otras, no fue posible verificar su autenticidad; y (iv) se aceptaron la certificaciones de algunos mecánicos que no acreditaron el tiempo mínimo exigido para sus respectivas especialidades.

11. La Policía Nacional desestimó las observaciones del ahora demandante con fundamento en lo siguiente: (i) el jefe de taller propuesto acreditó su conocimiento y experiencia en labores afines a las de mecánica en las profesiones y/o técnicas exigidas en el pliego de condiciones; (ii) el Comité Técnico Evaluador consideró que se demostró con documentos provenientes de una autoridad pública (SENA) la experiencia de su personal; (iii) el pliego de condiciones no exigió que los certificados discriminaran el tiempo de capacitación del personal de cada proponente; y (iv) las certificaciones sobre las que se pidió revisar su autenticidad, la entidad excluyó aquellos documentos que fueron desconocidos por el SENA y, por otra parte, valoró los archivos sobre los que no se desvirtuó su autenticidad, con fundamento en el principio de buena fe, y bajo el argumento de que el procedimiento contractual no permitía realizar valoraciones sobre las supuestas irregularidades en las certificaciones aportadas.

12. El 16 de julio siguiente se realizó la audiencia de adjudicación de la licitación pública, diligencia en la que el Consorcio GHC 2015 reiteró sus observaciones al informe preliminar de evaluación. Sin embargo, la entidad adjudicó el contrato al Consorcio Electrojjcoapenssar, con la particularidad de que el respectivo acto administrativo, notificado en la diligencia, fue fechado el 17 de julio de 2015 (es decir, un día después de adoptada la decisión).

Fundamentos de derecho y concepto de violación

13. La parte demandante indicó que la Policía Nacional, con la expedición del acto de adjudicación, vulneró varias disposiciones de la Ley 80 de 1993. Al respecto, se refirió a la obligación de verificar las condiciones de todos los proponentes (artículo 22)[4], a los principios de responsabilidad y transparencia durante el proceso de selección (artículos 24 y 26) y, además, al deber de garantizar la selección objetiva del contratista (artículos 29 de la Ley 80 de 1993[5] y 5 de la Ley 1150 de 2007).

14. Según el Consorcio GHC 2015, se desconoció la causal de rechazo establecida en el numeral 4.4 del pliego de condiciones, esto es, "*Cuando en la propuesta se encuentre información que no correspondan* (sic) *a la realidad que le permita cumplir un requisito mínimo o recibir puntuación*", dado que el adjudicatario habría falsificado múltiples de los documentos que allegó con su oferta. Adujo que, pese a lo anterior, la entidad los tuvo en cuenta con fundamento en la presunción de buena fe, aun cuando la libelista presentó elementos de prueba que permitían demostrar lo contrario. Sostuvo que, con ese proceder, la entidad dio credibilidad a

[4] Disposición normativa derogada por la Ley 1150 de 2007; sin embargo, fue invocada por el demandante.
[5] Id.

instrumentos que, a su juicio, eran falsos y apócrifos, con lo cual la contratante favoreció al oferente ganador.

15. También indicó que la entidad infringió su deber de denunciar ante las autoridades competentes los hechos puestos de presente en las observaciones al informe preliminar de evaluación, en relación con la posible falsedad de las certificaciones presentadas por el Consorcio Electrojjcoapenssar.

Contestación de la demanda

16. La Policía Nacional se opuso a las pretensiones de la demanda, porque la presunción de legalidad del acto administrativo de adjudicación no fue desvirtuada. Como sustento, alegó lo siguiente: (i) las observaciones planteadas por el Consorcio GHC 2015 fueron resueltas de manera oportuna previo a la adjudicación del negocio, como se puede observar en el acta No. 157 del 10 de julio de 2015, específicamente, en relación con las certificaciones expedidas por el SENA y aportadas por el Consorcio Electrojjcoapenssar. Al respecto, precisó que se apartó de la evaluación aquellos documentos que no fueron reconocidos por la entidad que los expidió porque no afectaban los requisitos mínimos para participar en el proceso de selección y, por otra parte, adujo que las demás certificaciones fueron valoradas en virtud del principio de buena fe, porque no existía prueba que evidenciara la falsedad de los documentos; (ii) sobre la audiencia de adjudicación, indicó que se escucharon a todos los oferentes y se resolvieron las inquietudes esbozadas, advirtiendo que ya conocían de antemano los resultados de las observaciones al informe de evaluación técnica, el cual fue publicado en el SECOP el 15 de julio de 2015, por lo que no era procedente efectuar durante la diligencia un nuevo debate sobre lo que ya estaba resuelto; (iii) respecto de la fecha de la Resolución 000366 del 17 de julio de 2015 y cuyo contenido fue conocido por las partes en la audiencia realizada el día anterior, afirmó que el cuestionamiento del demandante no desvirtúa la legalidad del acto administrativo, porque, según el artículo 2.2.1.2.1.1, numeral 4, del Decreto 1082 de 2015, en la diligencia de adjudicación se debe efectuar la lectura de la decisión adoptada.

17. Por otra parte, la entidad adujo que la pretensión de reconocimiento de $398’716.524, a título de utilidad dejada de percibir, no fue demostrada, porque no se acreditó el monto de dinero que hubiera devengado el Consorcio GHC 2015 como ganancia por la ejecución del contrato, de ahí que el perjuicio reclamado sea incierto.

Trámite relevante en primera instancia

19. El 7 de junio de 2018, se llevó a cabo la audiencia inicial, en la que el Tribunal Administrativo de Santander decretó pruebas de oficio, con las que ordenó requerir: (i) al Juzgado 168 de Instrucción Penal Militar de Bucaramanga para que informara sobre el trámite y estado de las denuncias formuladas con ocasión de la Licitación Pública No. PN-MEBUC-LIC 003-2015; (ii) al Grupo de Procesos Disciplinarios de la Policía Nacional -INGSE- para que indicara sobre el estado de la investigación disciplinaria por el señalado procedimiento de selección, y que corresponde a la investigación disciplinaria No. INSGE-2016-128; y (iii) a la Fiscalía General de la

Nación para que comunicara si inició las diligencias contra los integrantes del Consorcio Electrojjcoapenssar.

20. Recaudadas las pruebas decretadas de oficio y finalizado el periodo probatorio, el Tribunal *a quo* otorgó a las partes y al Ministerio Público el término de 10 días para presentar sus alegatos de conclusión y concepto, respectivamente. El demandante insistió en que la propuesta del consorcio adjudicatario debió ser rechazada. La Policía Nacional señaló que no se demostraron las vulneraciones alegadas por el consorcio GHC 2015. El Ministerio Público indicó que había lugar a acceder a las pretensiones de la demanda porque durante el proceso de selección la entidad demandada no resolvió de fondo las objeciones presentadas en contra de la propuesta del oferente que resultó adjudicatario.

21. El *a quo*, mediante providencia del 22 de septiembre de 2022[6], ordenó vincular al proceso como litisconsorte necesario al Consorcio Electrojjcoapenssar, en su condición de adjudicatario en el proceso de licitación pública PN MEBUC LI 003 - 2015. Como sustento de su decisión, señaló que "*aunque no se pretende en la demanda la nulidad del contrato adjudicado, se hace necesario también garantizar el derecho a la defesa* (sic) *y contradicción del contratista adjudicatario, pues, eventualmente, es plausible que el juez declare de oficio la nulidad del contrato*".

Sentencia de primera instancia

18. El Tribunal Administrativo de Santander, mediante sentencia del 11 de abril de 2024, negó las pretensiones de la demanda.

19. Al respecto, consideró que la Policía Nacional resolvió de fondo a las observaciones planteadas por el consorcio GHC 2015 según lo dispuesto en el informe de evaluación; además, expuso que la respuesta de la entidad se ajustó a las normas vigentes y a lo previsto en el pliego de condiciones como requisitos para la participación en el proceso de selección.

20. En relación con la causal de rechazo de las propuestas prevista en el numeral 4.4 del pliego de condiciones, explicó que no bastaba que la información contenida generara dudas respecto a su autenticidad, sino que, además, esa documentación hubiera servido para la habilitación del proponente y/o recibido puntuación en la calificación de la oferta.

21. En ese sentido, a pesar de que algunas de las certificaciones de experiencia del personal aportadas por el consorcio que resultó adjudicatario contenían información contraria a la realidad, tal como se acreditó por parte del SENA, para el *a quo* la causal de rechazo aludida no aplica respecto del oferente adjudicatario, debido a que el Comité Técnico Evaluador de la Policía Nacional excluyó la valoración de dicha información del puntaje y, aun así, el proponente cumplió con los requisitos mínimos habilitantes exigidos en el pliego de condiciones.

22. Para el Tribunal de primera instancia, la decisión de adjudicar el negocio respetó el principio de transparencia y selección objetiva del contratista por parte del Estado, pues, ante la verificación de dicha información contraria a la verdad, la consecuencia

[6] Expediente digital, índice 60 de primera instancia del aplicativo Samai.

jurídica no podía conllevar al rechazo de la propuesta, dado que dichos documentos no se exigían para cumplir un requisito mínimo habilitante conforme a los pliegos de condiciones. Al respecto, consideró que la exclusión del adjudicatario por cuenta de la información irregular de las certificaciones, que no fue tenida en cuenta y tampoco otorgó puntaje, hubiera violado el debido proceso del Consorcio Electrojjcoapenssar, porque en ese momento no se presentaron pruebas (decisiones judiciales) para corroborar las objeciones del consorcio GHC 2015.

23. También indicó que la entidad demandada garantizó el principio de selección objetiva, debido a que actuó de manera diligente ante la acreditación de la información irregular en algunas de las certificaciones presentadas por el proponente que resultó seleccionado y, por ende, procedió a modificar el resultado en el informe de evaluación definitivo, y se disminuyó la calificación de la evaluación técnica de 582,55 a 573,21 puntos.

24. Seguidamente, sobre la fecha de expedición de la Resolución 000366, precisó que, conforme a lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 2.2.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, en la referida audiencia la entidad debe dar lectura al borrador del acto administrativo de adjudicación, de ahí que, aunque el documento tenía fecha del 17 de julio de 2015, se puso en conocimiento de los proponentes durante la diligencia (esto es, el 16 de julio anterior).

25. Por último, se abstuvo de condenar en costas al Consorcio GHC 2015, por considerar que la demanda contenía fundamento legal que motivó el litigio.

El recurso de apelación

26. El Consorcio GHC 2015 presentó recurso de apelación, en el que alegó que no comparte lo decidido por el Tribunal *a quo*, por *"indebida aplicación de las normas invocadas y la falta de consideración de jurisprudencia consolidada"*.

27. Indicó que se dio una interpretación errónea del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 -particularmente, de su parágrafo 1°-, porque la información contenida en la propuesta vencedora era esencial para la comparación de las ofertas, ya que los requisitos que se pretendieron comprobar con esta documentación otorgaban una puntuación por parte del Comité Técnico Evaluador y definían el orden de elegibilidad de los proponentes.

28. Con ello, consideró que la argumentación de la sentencia de primera instancia fue contradictoria, debido a que la citada norma hace referencia a la prohibición de rechazar las propuestas por falta de requisitos formales, pero que las inconsistencias de la oferta ganadora se encontraban en documentos que pretendían acreditar aspectos esenciales de la propuesta como la experiencia del personal y que otorgaban puntuación en el proceso.

29. En ese sentido, cuestionó el razonamiento del Tribunal sobre la conducta de la entidad contratante, debido a que, según el numeral 4.4 del pliego de condiciones, la propuesta que presentara información falsa debía ser rechazada, sin ninguna consideración o interpretación, en vez de simplemente apartar esos documentos del proceso y evaluar el acervo restante. Alegó que dar la oportunidad de subsanar o no tomar en cuenta estos documentos es premiar la intención del oferente de mentir

al órgano administrativo que adelanta la licitación, a lo que agregó que el mismo fallo de primer grado aceptó que los documentos allegados por al adjudicatario evidenciaban indicios graves de falsedad. Asimismo, cuestionó que en la decisión apelada se hubiese validado mantener al consorcio ganador en el proceso por el hecho de que no existiese declaración judicial alguna en torno al reproche que se formuló.

30. Por último, indicó que, según el precedente establecido por la Sección Tercera de esta Corporación en sentencia del 14 de marzo de 2013 (expediente 1999-00827), la contravención de los principios o normas que imponen obligaciones, estipulan requisitos mínimos o prohíben determinadas acciones, como el hecho de allegar documentación falsa, justifican la decisión de rechazar la oferta o excluir la participación del proponente del proceso de selección.

Trámite relevante en segunda instancia

31. El recurso de apelación fue admitido mediante providencia del 15 de octubre de 2024[7].

32. Posteriormente, el Despacho sustanciador, a través de auto del 3 de febrero de 2025[8], advirtió una irregularidad presentada en primera instancia al momento de notificar al consorcio Electrojjcoapenssar, por lo que ordenó poner en su conocimiento la situación evidenciada y le concedió el término de 3 días para que manifestara lo que considerara pertinente. No obstante, el período otorgado transcurrió sin pronunciamiento del vinculado, por lo que se declaró saneado el proceso mediante providencia del 18 de marzo de 2025[9].

33. Las partes y el Ministerio Público no se pronunciaron en esta instancia[10].

CONSIDERACIONES

34. Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado (en especial, al haberse superado y declarado saneada la irregularidad atinente a la notificación del consorcio vinculado), y al evidenciarse el cumplimiento de los presupuestos procesales: jurisdicción, competencia, oportunidad de la demanda, legitimación en la causa por activa y por pasiva, el agotamiento del requisito de conciliación extrajudicial y verificados los requisitos de la demanda en forma, la Subsección procede a decidir la segunda instancia de la presente *litis*[11].

35. Con ese propósito, se abordarán los asuntos en discusión, bajo el siguiente orden metodológico: (i) el objeto del recurso de apelación y los problemas jurídicos para

[7] Providencia en la que también se reconoció personería al abogado Edisson Alexander Colmenares Rodríguez como apoderado sustituto de la parte demandante (índice 3 de Samai).
[8] Índice 10 de Samai.
[9] Sobre esta decisión del despacho tampoco hubo pronunciamiento de las partes. Índice 17 de Samai.
[10] El proceso ingresó al despacho para fallo el 31 de marzo de 2025. Índice 21 de Samai.
[11] Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 6 de abril de 2018, expediente 46.005, C.P. Danilo Rojas Betancourth, a cuyo tenor: "*si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general* (…) *desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada*".

resolver la controversia; (ii) el régimen jurídico aplicable al proceso de selección y la naturaleza de la decisión que adjudicó el negocio; (iii) la relación de lo probado en el proceso de selección de licitación pública PN MEBUC LI 003 2015; (iv) el principio de selección objetiva y su aplicación al momento de evaluar la propuesta presentada por el adjudicatario; (v) las conclusiones; (vi) la condena en costas; y (vii) la orden de remitir copia de este proceso a diferentes autoridades penales y disciplinarias.

El objeto del recurso de apelación interpuesto y los problemas jurídicos para resolver la controversia

36. Conforme con el contexto identificado, a efectos de resolver el recurso de apelación, se itera, le corresponde a la Sala pronunciarse sobre los reparos específicos presentados en contra de la sentencia de primer grado, los cuales, por regla general, establecen la competencia del *ad quem* para ventilar la controversia, salvo situaciones que se deban auscultar y definir de manera oficiosa, en virtud de lo establecido en el artículo 328 del Código General del Proceso (CGP).

37. De ese modo, el debate central en esta instancia se ubica, en punto de la argumentación en contra de lo considerado por el Tribunal *a quo*, sobre los siguientes ítems: (i) el análisis del principio de selección objetiva, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007; (ii) la interpretación sobre la configuración de la causal de rechazo establecida en el numeral 4.4 del pliego de condiciones, debido a las alegadas inconsistencias de la información presentada por el Consorcio Electrojjcoapenssar; (iii) la procedencia, o no, del rechazo de la propuesta de conformidad con la jurisprudencia indicada en el recurso de apelación; y (iv) los efectos derivados de la lectura de dicha hipótesis de exclusión de los ofrecimientos, en torno a la legalidad del acto de adjudicación.

38. Así, con base en el escrito de impugnación, los problemas jurídicos concretos que se deben resolver en esta instancia son: (i) ¿erró el Tribunal *a quo* al considerar que, en aplicación del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, el proponente podía subsanar la información relacionada con la acreditación de experiencia de su personal que no correspondía con la base de datos del SENA?; (ii) ¿en la primera instancia se interpretó de manera indebida la causal de rechazo establecida en el numeral 4.4. del pliego de condiciones, al considerar que era viable separar la información falsa para valorar la demás documentación sin rechazar la oferta?; (iii) ¿fue equivocada la conclusión del Tribunal al no encontrar acreditada la configuración de la nulidad de la Resolución 000366 del 17 de julio de 2015 por infracción de las reglas del proceso de selección?

39. En caso de que se dé respuesta afirmativa a este último interrogante, se deberá dilucidar lo siguiente: (iv) ¿demostró el demandante que su propuesta era la más favorable para la Policía Nacional?

El régimen jurídico aplicable a la licitación pública y la naturaleza del acto de adjudicación

40. Previo a abordar el análisis del caso en concreto para adoptar las decisiones de fondo, resulta necesario realizar algunas precisiones en relación con la normativa aplicable al proceso de selección objeto de discusión. Concretamente, se debe

establecer la naturaleza jurídica de la Resolución 000366 del 17 de julio de 2017, con el fin de resolver los argumentos de la apelación que propenden porque se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda.

41. En el presente asunto, el proceso de selección No. PN MEBUC LI 003 - 2015 fue regido por las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP), teniendo en cuenta que, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993[12], la Policía Nacional es un órgano dependiente de la Nación, por disposición constitucional[13] y legal[14]. Además, dicha licitación se llevó a cabo con el objetivo de suscribir un contrato de mantenimiento de los vehículos de la entidad que se enmarcó en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993[15] (por la naturaleza de la entidad contratante) y la escogencia del contratista se sujetó a la señalada modalidad[16], establecida en el numeral 1° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007[17]. Asimismo, dado que el procedimiento inició en el año 2015, le son aplicables las disposiciones del EGCAP previo a su modificación por la Ley 1882 de 2018.

42. De acuerdo con la naturaleza de la entidad demandada, su régimen sustantivo, así como los preceptos que justificaron los documentos precontractuales, se concluye que la decisión de adjudicación adoptada por la entidad demandada refleja la manifestación unilateral de la voluntad de la administración y constituyó un acto administrativo precontractual que se encuentra sometido a las normas de derecho público.

Lo probado en el proceso de selección

43. En concordancia con lo planteado en el recurso de apelación, se debe reseñar lo acontecido en relación con la propuesta del adjudicatario (Consorcio Electrojjcoapenssar), con el fin de determinar si los hechos concuerdan con lo

---

[12] Ley 80 de 1993. "*Artículo 1. Del objeto. La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales".*
"Artículo 2. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos. Para los solos efectos de esta ley:
1o. Se denominan entidades estatales:
a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

[13] *"ARTÍCULO 218. La ley organizará el cuerpo de Policía.* || *La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz"*.

[14] Ley 62 de 1993 – Artículo 5: "*La Policía Nacional es un cuerpo armado, instituido para prestar un servicio público de carácter permanente, de naturaleza civil y a cargo de la Nación* (…)".

[15] Artículo 32. "*De los contratos estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad* (…).

[16] Cabe aclarar, igualmente, que el objeto contractual no se enmarcó en la contratación de bienes y servicios para la defensa y seguridad nacional (prevista como causal de selección abreviada) ni para el sector defensa que requiriese de reserva para su adquisición (causal de contratación directa), y la entidad licitante tampoco hace parte de aquellas señaladas en el artículo 16 de la Ley 1150 de 2007 como exceptuadas del EGCAP.

[17] Artículo 2. "*Modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:*
1. Licitación pública. La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo. Cuando la entidad estatal así lo determine, la oferta en un proceso de la licitación pública podrá ser presentada total o parcialmente de manera dinámica mediante subasta inversa, en las condiciones que fije el reglamento".

indicado por el demandante, especialmente, lo relacionado con la valoración realizada por la Policía Nacional de los documentos aportados por el proponente aludido con el fin de acreditar el requisito de experiencia del personal.

44. La Policía Nacional, a través de la Resolución No. 0265 del 2 de junio de 2015[18], inició el procedimiento de selección de licitación pública PN MEBUC LI 003 - 2015, con la finalidad de contratar -en síntesis- el mantenimiento preventivo y correctivo de los vehículos asignados a la Policía Metropolitana de Bucaramanga, el Departamento de Policía Santander y sus unidades de apoyo, por un valor estimado de $2.259'346.618.

45. De conformidad con el pliego de condiciones[19], se indicó que el negocio se dividiría en dos grupos para la prestación del servicio, así: (1) Policía Metropolitana de Bucaramanga, que implicaba prestar el servicio de mantenimiento en Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón; y (2) Departamento de Policía Santander, que incluyó los municipios de San Gil, Barbosa y Málaga.

46. En el documento referido en precedencia, también se estableció que las propuestas debían cumplir con requisitos habilitantes de índole jurídico, económico y técnico para ser evaluadas. Así, en el anexo 1 del pliego se previó: "*Se requiere que los proponentes cuenten con personal técnico calificado en las diferentes especialidades requeridas* (…) *de esta manera se pretende determinar un nivel de idoneidad o competencia laboral mínimo que garantice la calidad de los trabajos*"[20]. Además, se consagraron diferentes causales de rechazo de las ofertas, y específicamente en el numeral 4.4 del pliego de condiciones se definió: "*Cuando en la propuesta se encuentre información o documentos que no correspondan a la realidad que le permita cumplir un requisito mínimo o recibir puntuación*"[21].

47. La Sala advierte que, aunque en el *sub lite* no se aportaron las ofertas presentadas en el proceso de selección, de los documentos anexos de la demanda decretados como prueba, se constata que, en la selección del contratista del grupo 1 para prestar el servicio de mantenimiento en Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón, se allegaron ante la entidad contratante las propuestas de: (i) Consorcio GHC 2015; (ii) Consorcio Electrojjcoapenssar y (iii) Unión Temporal Mebuc 2015.

48. El Comité de Evaluación Económica de la Policía, mediante informe del 18 de junio de 2015[22], comunicó a la jefe del Grupo de Contratos de la entidad que las tres propuestas presentadas respecto del grupo 1 del proceso contractual PN MEBUC LI 003-2015 cumplían con las exigencias requeridas en ese aspecto.

49. El Comité de Evaluación Jurídica, en su reporte, indicó que se encontró una inconsistencia en la propuesta de la Unión Temporal Mebuc 2015 (denominada así en el acta de constitución de la figura asociativa), porque la carta de presentación de la propuesta fue firmada por la "*unión temporal Dicar 2015*"[23].

---

[18] Expediente digital, índice 2 de Samai, documento denominado "002 AnexoDemanda" (folios 250 a 252).
[19] Expediente digital, índice 2 de Samai, documento denominado "*INSGE-2016-128-6*" (folios 15 a 57).
[20] *Ibidem*.
[21] *Ibidem*.
[22] Expediente digital, índice 2 de Samai, documento denominado *"002 AnexoDemanda"* (folios 135 y 136).
[23] *Ibidem* (folios 141 a 143).

50. El 24 de junio de 2015, los evaluadores técnicos[24] del proceso contractual PN MEBUC LI 003 - 2015 consideraron que la Unión Temporal Mebuc no cumplió con los requisitos esa índole[25] y, por ende, se excluyó al proponente de la evaluación de los elementos que otorgaban puntaje a la propuesta y realizó la calificación de la siguiente manera:

Proponente	Personal requerido	Grúas y carro talleres	Lavado	Garantía	Industria Nacional	Total Puntos
GHC 2015	144,64	150	100	75	100	569,64
Electrojj Coapenssar	150	132,55	100	100	100	582,55

51. El 26 de junio de 2015, la Policía Nacional publicó el informe preliminar de verificación y evaluación de requisitos en el proceso de selección[26], en el que concluyó, respecto del grupo 1:

Oferente	Verificación Jurídica	Verificación Económica	Verificación Técnica	Evaluación económica	Evaluación técnica	Puntaje total
GHC 2015	Cumple	Cumple	Cumple	400	569,64	969,64
Electrojj Coapenssar	Cumple	Cumple	Cumple	400	582,55	982,55

52. El Consorcio GHC 2015 presentó observaciones[27] frente al documento reseñado en el párrafo precedente, relacionadas con la acreditación del requisito de experiencia del personal por parte del consorcio Electrojjcoapenssar:

> *"El señor Fabián Esteban Uzcátegui Manyoma, fue presentado como jefe de taller* (…)*, sin embargo la certificación que presentan se observa prístinamente que es la de un técnico, razón por la cual, la verificación y evaluación de este ítem es que NO CUMPLE y por ende no se puede de ninguna forma y de ninguna manera otorgar el puntaje respectivo*"[28].

53. El demandante solicitó al SENA –Regional Santander informar si eran auténticas las certificaciones de estudio de Jhon Edinson Sánchez Vásquez, Holvis Bolaños Castro y Ricardo Ortiz Ayala, anexadas por el consorcio Electrojjcoapenssar. La entidad respondió diciendo, sobre cada una de ellas, que: *"revisada la base de datos no se encontró en el registro en sistema, igualmente el nombre del subdirector que avala el certificado no corresponde o ninguno de los subdirectores que a la fecha han dirigido el centro de formación, la fecha y número de registro no pertenece a la codificación expedida por el SENA"*[29].

---

[24] *Ibidem* (folios 149 a 163).
[25] El calificador enrostró el incumplimiento de los siguientes ítems: (i) revisión técnico-mecánica; (ii) garantía de mantenimiento y reparaciones; (iii) prioridad en la atención; (iv) diagnóstico y (v) tiempo máximo de cumplimiento.
[26] *Ibidem* (folios 164 a 175).
[27] La Sala pone de presente que se formularon observaciones sobre otros aspectos de la propuesta del consorcio que resultó adjudicatario. Sin embargo, a efectos del presente litigio, se hace referencia a las que guardan relación con el reproche planteado por el demandante en el *sub lite*, esto es, la acreditación de la experiencia con información falsa. Expediente digital, índice 2 de Samai, documento denominado *"002 AnexoDemanda"* (folios 12 a 32).
[28] *Ibidem*.
[29] Ibidem.

54. Asimismo, pidió que se verificaran los certificados de estudio de Hernán Murcia Álvarez y Osnaider Luis Villegas presentados para acreditar la experiencia técnica del personal ofrecido, porque no se encontraban en el sistema de consulta del SENA, ni poseían número de registro[30].

55. También indicó que ese ejercicio de verificación no fue posible en relación con Alberto Arenas Peña y Luis Alberto Espitia Lugo, por lo que pidió investigar su autenticidad[31].

56. El 10 de julio de 2015, el Comité Evaluador de la Policía Nacional publicó el informe final de evaluación[32], en el que respondió las observaciones presentadas por los proponentes en contra del documento de verificación y evaluación. Respecto de lo aducido por el consorcio GHC 2015, en lo pertinente, consideró lo siguiente:

57. Sobre la idoneidad de Fabián Esteban Uzcátegui Manyoma para ejercer como jefe de taller, indicó que el proponente cumplió con los requisitos del pliego de condiciones porque demostró los conocimientos del referido trabajador en actividades afines al mantenimiento y reparación de automóviles, con las certificaciones de: (i) la Escuela Colombiana de Carreras Industriales, cuyo título obtenido fue "*Técnico profesional en mecánica automotriz*", y (ii) la Escuela Colombiana de Carreras Industriales, a partir del "*Seminario Controles electrónicos*", con una intensidad de 100 horas.

58. En relación con las certificaciones de estudio de Jhon Edinson Sánchez Vásquez, Holvis Bolaños Castro y Ricardo Ortiz Ayala, sobre las que el SENA manifestó que "*revisada la base de datos no se encontró registro en el sistema"*, el Comité Evaluador tomó la decisión de no tener en cuenta esas 3 personas dentro de la evaluación con asignación de puntaje. Sin embargo, aclaró que no se rechazaría la propuesta porque el requisito mínimo habilitante se cumplía con las hojas de vida de las otras personas referidas en la oferta del consorcio Electrojjcoapenssar.

59. Sobre la petición de verificar la autenticidad de los certificados de estudio expedidos por el SENA de Hernán Murcia Álvarez, Osnaider Luis Villegas, Alberto Arenas Peña y Luis Alberto Espitia Lugo, el Comité Evaluador apuntó que valoraría esos documentos en aplicación del principio de buena fe que regula las relaciones entre los particulares y la administración. Agregó que la determinación sobre la veracidad de esa información correspondía definirla en el marco de un proceso judicial ante una autoridad competente.

60. A modo de conclusión, el Comité Evaluador tabuló el resumen de verificación de requisitos y evaluación, y recomendó un orden de elegibilidad de las propuestas.

Resumen informe de verificación de requisitos y evaluación (grupo 1):

Oferente	Verificación Jurídica	Verificación Económica	Verificación Técnica	Evaluación económica (puntaje)	Evaluación técnica (puntaje)	Puntaje total
GHC 2015	Cumple	Cumple	Cumple	400	571,69	971,59

[30] Ibidem
[31] Ibidem.
[32] Expediente digital, índice 2 de Samai, documento denominado "*002 AnexoDemanda*" (folios 221 a 247).

Electrojj Coapenssar	Cumple	Cumple	Cumple	400	573,21	973,21

Resumen informe final de verificación de requisitos y evaluación (grupo 1):

Orden de elegibilidad	Oferente	Puntaje total
1	Consorcio Electrojjcoapenssar	973,21
2	Consorcio GHC 2015	971,59

61. El 16 de julio de 2015, la Policía Nacional adelantó la audiencia de adjudicación del proceso de selección[33], en la que se adoptaron las recomendaciones del informe final de verificación de requisitos y evaluación de las propuestas. El representante del consorcio GHC 2015 intervino durante la diligencia y manifestó su desacuerdo con la decisión de tener en cuenta los documentos presentados por el Consorcio Electrojjcoapenssar que contenían, a su juicio, información falsa. Al respecto, la entidad reiteró lo expuesto en la respuesta a las observaciones contenidas en el informe final de verificación de requisitos y acogió el orden de elegibilidad propuesto por el Comité Técnico Evaluador.

62. Con fundamento en lo acontecido durante la audiencia, la Policía publicó la Resolución 000366 el 17 de julio de 2015[34], en la que adjudicó el proceso de selección PN MEBUC LI 003 de 2015, en lo relativo al grupo 1, al Consorcio Electrojjcoapenssar.

El principio de selección objetiva y su aplicación al momento de evaluar la propuesta presentada por el adjudicatario

63. Una vez reseñado el trasegar del proceso de selección, la Subsección observa que uno de los aspectos de la discusión, en esta instancia, se relaciona con la aplicación del principio de selección objetiva.

64. Según el Tribunal *a quo*, la decisión de la entidad de evaluar la propuesta del Consorcio Electrojjcoapenssar fue acertada y resultó acorde con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, porque la información contenida en dichos documentos no era indispensable para cumplir con los requisitos habilitantes, ni otorgó puntaje al adjudicatario, por lo que no se configuró la causal de rechazo invocada en la demanda y establecida en el numeral 4.4. del pliego de condiciones.

65. Por su parte, el recurrente consideró que el fundamento legal invocado fue aplicado de manera incorrecta, debido a que las inconsistencias de la oferta ganadora se encontraban en documentos que permitían obtener ventajas competitivas, como la experiencia del personal, lo cual incidía en el orden de elegibilidad de las propuestas y, por ese motivo, el ofrecimiento debió ser rechazado según la causal invocada desde el escrito de demanda.

66. El legislador estableció que la capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización del proponente deben ser objeto de verificación y son requisitos habilitantes para la participación en el proceso de

[33] Según el acta de la audiencia de adjudicación que se encuentra en el expediente digital, índice 2 de Samai, documento denominado "*INSGE-2016-128-6*" (folios 74 a 82).
[34] Expediente digital, índice 2 de Samai, documento denominado "*002 AnexoDemanda*" (folios 254 a 29).

selección[35], por lo que su acreditación debe ser exigida de manera adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato. Asimismo, el parágrafo primero[36] de la norma en cita dispuso que la ausencia de aspectos y/o documentos referentes a la propuesta pueden ser subsanados, siempre que no sean necesarios para la comparación de los ofrecimientos.

67. De acuerdo con lo anterior, los elementos de la oferta se categorizan entre: (i) los que no son necesarios para la comparación y que pueden ser subsanados hasta la adjudicación[37] y (ii) aquellos que se requieren para la evaluación de los ofrecimientos y que otorgan puntaje para determinar el orden de elegibilidad de los proponentes, los cuales no se pueden subsanar[38].

68. Descendiendo al caso concreto, se encuentra que, entre los requisitos habilitantes de la propuesta, la Policía Nacional contempló los criterios técnicos descritos en el anexo 1 del pliego de condiciones[39]. En el numeral (I) de dicho documento se establecieron las "*especificaciones técnicas mínimas"* que debía cumplir la propuesta.

69. Asimismo, en relación con los factores de evaluación se consagró "*la capacidad operativa, **el personal ofrecido** y grúa y/o carro taller*" como criterios de evaluación que otorgaría hasta 300 puntos correspondientes en la propuesta técnica[40]. Además, en el anexo 1 se señalaron las exigencias relacionadas con "*la experiencia del personal*" requerido para la ejecución del negocio[41].

---

[35] Ley 1150 de 2007. Artículo 5. "*De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes tendrán en cuenta los siguientes criterios:*
1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6o de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.
(…).
Parágrafo primero. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. No obstante lo anterior, en aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización".
[36] *Ibidem*.
[37] Según la redacción original de la Ley 1150 de 2007, artículo 5, parágrafo primero. Previo a la modificación introducida por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018.
[38] Vid. (i) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de octubre de 2018, exp. 57.597. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico y (ii) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 28 de febrero de 2022, exp. 65.134. C.P. Nicolás Yepes Corrales.
[39] Pliego de condiciones. Capítulo II. Criterios de selección y evaluación de las propuestas, numeral 1 Requisitos habilitantes. Inciso 1.3. Técnicos. 1.3.1. Condiciones técnicas mínimas habilitantes. "*Los elementos solicitados deberán cumplir con las condiciones y especificaciones técnicas mínimas requeridas en el anexo No. 1 del presente pliego de condiciones, en el cual se encuentran descritas las normas y/o especificaciones técnicas el cual se verificará como cumple o no cumple.* Expediente digital, índice 2 de Samai, documento denominado "*INSGE-2016-128-6*" (folios 15 a 57).
[40] En el Pliego de condiciones. Capítulo II. Numeral 2, se estableció que todas las ofertas válidamente presentadas serían ponderadas según los siguientes criterios de calificación: (i) económico (400); (ii) capacidad operativa, personal ofrecido y grúa y/o carro taller (300); (iii) lavado general (100); (iv) garantía en tiempo para los repuestos (100) y (v) estímulo a la industria nacional (100). *Ibidem*.
[41] Anexo 1 del pliego de condiciones. En este documento se encuentra categorizado: (i) Especificaciones técnicas mínimas; (ii) Experiencia del proponente; (iii) Personal requerido y (iv) capacidad operativa. Índice 2 de Samai, documento denominado "*INSGE-2016-128-6*" (folios 40 a 53).

70. De conformidad con la información contenida en los documentos que guiaron la licitación pública 003 de 2015, la Sala distingue entre los requisitos previstos, por un lado, en el numeral (I), que consistía en las "*especificaciones técnicas mínimas"* y que correspondían a los requisitos técnicos habilitantes, y por otro, los definidos en el numeral (II) como "*experiencia del personal requerido*" cuya información era objeto de puntaje e incidía en la calificación de las propuestas presentadas.

71. En ese sentido, se constata que el ítem discutido por el Consorcio GHC 2015, *"experiencia del personal",* se trató de un aspecto que era objeto de puntaje por la Administración y, por ende, incidía en la clasificación de la propuesta y no iba encaminada a la acreditación de las calidades del proponente, por lo que, en relación con el primer problema jurídico, se resuelve que la información presuntamente contraria a la realidad que presentó el consorcio adjudicatario no podía ser subsanada, con lo cual el Tribunal sí erró al concluir lo contrario.

72. De ese modo, a la Subsección le corresponde determinar si las alegaciones formuladas por la parte demandante, en relación con los documentos cuestionados que hicieron parte de la oferta del consorcio adjudicatario, se enmarcaban en el supuesto establecido en la causal de rechazo de la propuesta contenida en el numeral 4.4 del pliego de condiciones.

La configuración de la causal de rechazo invocada

73. En este punto, se encuentra en discusión la configuración de la causal de rechazo prevista en el numeral 4.4 del capítulo I del pliego de condiciones, debido a que el Tribunal *a quo* consideró que, para declarar la nulidad del acto de adjudicación, no bastaba con aducir que la información contenida en la propuesta era contraria a la realidad, sino que además esa documentación debía haber servido al proponente para ser seleccionado. A juicio del apelante, aquella hipótesis se configuró por la presentación de información falsa para cumplir con un requisito objeto de puntaje, sin que fuera dable a la entidad contratante avalar la oferta que debió ser descartada[42].

74. Esta Sala de decisión ha considerado que es válida la consagración de una causal de rechazo de la propuesta (similar a la estudiada en este escenario) como mecanismo para impedir que quien suministre información que no concuerde con la realidad participe en el proceso de selección. Se ha señalado que una previsión en ese sentido comporta un desarrollo del principio de buena fe que impone a los interesados en contratar con el Estado actuar con rectitud, lealtad y honestidad durante todas las etapas contractuales. A su vez, se ha indicado que la entidad contratante no puede dejar de lado lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, cuando la información que se cuestiona no sea necesaria para obtener puntaje, evento en el cual, antes que aplicar el rechazo de plano, se debe otorgar la posibilidad al proponente de brindar las explicaciones del asunto, posteriormente, la entidad decidirá si las explicaciones se ajustan al compendio constitucional, legal y reglamentario que sirve de base para el procedimiento de selección[43].

---

[42] Citó: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de marzo de 2013, expediente 1999-00827, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.
[43] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 21 de noviembre de 2022, expediente 68.902, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

75. En el caso concreto, se evidencia que, con la información contenida en los documentos cuestionados, el proponente pretendía acreditar la experiencia del personal requerido para la ejecución de las obligaciones contractuales, ítem que, según se verificó en el acápite anterior, permitía obtener puntaje y podía afectar el orden de elegibilidad de los proponentes. En contexto, la Sala procederá a señalar las razones por las que se configuró la causal de rechazo alegada por la parte demandante, en relación con la propuesta presentada por el Consorcio Electrojjcoapenssar que resultó adjudicatario del negocio.

76. De las pruebas incorporadas al proceso, se constata que, en el ofrecimiento que resultó ganador, se pretendió sumar puntaje al ítem de "*experiencia del personal*" con las certificaciones de los señores Jhon Edinson Sánchez Vásquez, Holvis Bolaños Castro y Ricardo Ortiz Ayala. Si bien la Policía Nacional objetó que la información no reconocida por el SENA atinente a esos sujetos fue excluida de la valoración final y no sumó puntaje a la propuesta del Consorcio Electrojjcoapenssar, la Sala no comparte dicho argumento, porque la causal de rechazo no exigía que efectivamente se hubiera derivado un beneficio de la presentación de documentos con un supuesto contenido falso ("*que no corresponden a la realidad*"), sino que tenía por finalidad excluir aquellas ofertas en las que objetivamente se advirtiese la señalada inexactitud, como se procede a explicar.

77. Al examinar el numeral 4.4 del pliego de condiciones, se encuentra que la Policía Nacional previó el rechazo de las ofertas ante la incorporación de información que no correspondiera a la realidad y que los proponentes utilizaran para intentar acreditar el cumplimiento de un requisito mínimo o recibir puntuación. Este último evento (obtener puntaje) fue lo que pretendió el consorcio adjudicatario con la presentación de certificaciones supuestamente expedidas por el SENA y que, posteriormente, fueron desconocidas por esta entidad educativa, al manifestar que no se encontraban registros en sus bases de datos sobre las personas señaladas en los documentos que acompañaron la propuesta, y que "*el nombre del subdirector que avala el certificado no corresponde a ninguno de los subdirectores que a la fecha han dirigido el centro de formación*"[44].

78. De ese modo, la Subsección precisa que, aunque esos títulos finalmente no hayan sido valorados por la entidad contratante, lo que se procuró al establecer la causal de rechazo en el pliego de condiciones fue evitar que los proponentes intentasen engañar a la Administración con información no verificable y que potencialmente los pudiera beneficiar durante el proceso de selección, con independencia de si, con ello, se lograra o no el cometido. Una interpretación contraria implicaría que, únicamente ante la obtención del resultado espurio deseado (alteración del puntaje en la licitación estudiada), podría tenerse en cuenta la causal de rechazo de la propuesta, lo cual carecería de eficacia, porque conllevaría a que la entidad contratante no pudiera rechazar ninguna propuesta por este motivo, previo a la adjudicación del negocio. Lo anterior permite responder afirmativamente el segundo problema jurídico planteado, en tanto el *a quo* sí interpretó de manera errónea la citada causal.

[44] Expediente digital, índice 2 de Samai, documento denominado "*002 AnexoDemanda*" (folio 55).

79. Lo expuesto guarda concordancia con el precedente[45] invocado por la parte demandante en su recurso de apelación. En la citada sentencia del 14 de marzo de 2013, se precisó que en escenarios como este procede el rechazo de propuestas en un proceso de selección y, además, se indicó que, de acuerdo con los postulados de la buena fe, cuando la entidad estatal contratante advierte inexactitudes en las ofertas, le corresponde efectuar un ejercicio de interpretación para determinar si se trata de errores excusables o no y consecuentemente determinar si dicho yerro conlleva a la imposibilidad de evaluación y comparación de las propuestas o no. En concreto, esta Corporación detalló lo siguiente:

> "(…) *la exclusión de una oferta del correspondiente procedimiento administrativo de selección contractual, sólo puede adoptarse o decidirse de manera válida por parte de la respectiva entidad estatal contratante, cuando verifique la configuración de una o varias de las hipótesis que se puntualizan a continuación* (…) *iv) cuando la conducta del oferente o su propuesta resultan abiertamente contrarias a Principios o normas imperativas de jerarquía constitucional o legal que impongan deberes, establezcan exigencias mínimas o consagren prohibiciones y/o sanciones* ".

80. Así, como *ratio* en esa ocasión, se señaló:

> "*En consecuencia, para la Sala sería inadmisible sostener que la entidad estatal contratante tuviere el deber de adjudicar el procedimiento administrativo de selección a una determinada oferta a sabiendas de que, aunque en apariencia tendría las mejores condiciones, en realidad sería, por su contenido, total o parcialmente, una propuesta mentirosa, fraudulenta, engañosa o proveniente de un proponente que pretende sacar provecho o ventaja, frente a la entidad contratante y/o ante sus competidores, de la manipulación de información errónea, inexacta o falaz* (…) *por lo cual resulta plausible que en estos casos la entidad decida rechazar o excluir esa clase de ofertas, independientemente de que así lo haya previsto, o no, el correspondiente pliego de condiciones, decisión que, de todos modos, la entidad estatal contratante está en el deber de motivar de manera clara, precisa, completa y detallada*"[46].

81. Por consiguiente, la providencia invocada en el recurso de apelación es aplicable al caso objeto de estudio, debido a que los fundamentos fácticos son similares a lo acontecido en el proceso de selección PN MEBUC LI 003 - 2015, porque se constató la presentación de documentos que no correspondieron con la realidad en una de las ofertas. Aun cuando en el precedente referido la entidad optó por el rechazo de la propuesta en la que concurría la falsedad[47], dicho análisis es semejable a lo acontecido en el *sub lite*, en el que la Policía Nacional decidió no tomar esa decisión y valorar los demás documentos que integraban la propuesta del Consorcio Electrojjcoapenssar.

---

[45] El recurrente refirió la sentencia del 14 de marzo de 2013, exp. 1999-00827 (exp, 24059), proferida por la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.
[46] Como sustento legal en concreto de esta regla, se trajo a colación el artículo 863 del Código de Comercio, según el cual: "*Las partes deberán proceder de buena fe exenta de culpa en el período precontractual, so pena de indemnizar los perjuicios que causen*".
[47] En esa ocasión, el departamento de La Guajira declaró desierta una licitación pública. La sociedad demandante cuestionó esa decisión porque consideró que su oferta no debió ser rechazada, al no haber incurrido en la supuesta falsedad documental que le achacó la entidad. Esta Corporación revocó la sentencia que había accedido a las pretensiones y negó la nulidad del acto administrativo de declaratoria de desierta, al encontrar que estaban acreditadas las inconsistencias en la información financiera de la actora (causal de rechazo prevista en los pliegos de condiciones), lo que ameritaba que su propuesta no fuese tenida en cuenta.

82. En este punto, según el fallo invocado[48], se refuerza la consideración planteada sobre la conducta de la entidad demandada, en el sentido de indicar que ésta debió haber valorado las inconsistencias de la información presentada por el consorcio que resultó adjudicatario, así como sus consecuencias, y determinar con dicho acervo que pretendió sumar puntaje que le otorgaría una ventaja en el proceso de selección.

83. En su respuesta a las observaciones, la entidad adujo que no le era dable analizar los reproches sobre la veracidad de la información por tratarse de un procedimiento contractual, argumento que -conforme a lo expuesto- no es de recibo, pues la autoridad licitante es la primera llamada a verificar que el contenido de los anexos allegados por los oferentes correspondan a la realidad, sin que ello implique una usurpación de funciones de la autoridad judicial respecto de las consecuencias penales que ello pueda acarrear (y sin perjuicio de la compulsa y remisión de copias con ese destino para las investigaciones a que haya lugar). No de otra manera se entiende que, justamente, la Policía Nacional haya accedido a excluir los certificados frente a los que el SENA manifestó no encontrar coincidencias en sus registros.

84. Asimismo, en el evento objeto de estudio en el *sub lite*, la Sala considera que la irregularidad de los documentos fue un inexcusable por parte del proponente que resultó adjudicatario, debido a que se trató de información contenida en su propuesta cuya autenticidad debió verificar y garantizar antes de remitirla a la entidad contratante. En ese sentido, la Policía Nacional debió aplicar lo establecido en el numeral 4.4 del pliego de condiciones y rechazar la propuesta del Consorcio Electrojjcoapenssar por pretender obtener una ventaja irregular en la calificación de su oferta. Contrario a ello, en relación con las certificaciones que no fueron avaladas por el SENA, la entidad contratante decidió simplemente excluirlas de la evaluación, y habilitar al oferente que había presentado esa información falsa.

85. En definitiva, se resalta que la misma entidad reconoció que el contenido de algunos de los documentos presentados por el consorcio no correspondía a la realidad, por lo cual lo excluyó de la valoración de la propuesta. Sin embargo, es evidente que la contratante no arribó a la conclusión que se le imponía, porque aunque correctamente identificó que parte de la información que allegó el oferente carecía de fiabilidad y autenticidad, no rechazó su propuesta, tal como lo disponía el numeral 4.4 del pliego de condiciones. Por el contrario, prefirió valorar la propuesta, a pesar de los cuestionamientos que recaían sobre la idoneidad del consorcio para ser adjudicatario, debido a la entrega de soportes cuya veracidad no se pudo validar o que quedó desestimada por las pruebas aportadas por el Consorcio GHC 2015, circunstancia que debería haber llevado a la exclusión del ofrecimiento.

86. Así las cosas, la Sala considera que, con la aducción de los respaldos documentales relacionados con los señores Jhon Edinson Sánchez Vásquez, Holvis Bolaños Castro y Ricardo Ortiz Ayala, y sobre las que el SENA manifestó no haber encontrado registro alguno ni coincidencia de los subdirectores que los avalaban, y

[48] Dicho pronunciamiento ha sido reiterado en la reciente jurisprudencia de esta Sección. Vid. Subsección C, sentencia del 23 de septiembre de 2024, exp. 55736 (C.P. Nicolás Yepes Corrales); Subsección A, sentencia del 4 de junio de 2021, exp. 64908 (C.P. Marta Nubia Velásquez Rico); y Subsección B, sentencia del 3 de agosto de 2020, exp. 49221 (C.P. Alberto Montaña Plata).

que la misma Policía Nacional aceptó separar del procedimiento por esta razón, se configuró la causal de rechazo establecida en el numeral 4.4. del pliego de condiciones y, por ende, la propuesta del Consorcio Electrojjcoapenssar debió ser rechazada. En tal sentido, esta circunstancia permite dar respuesta al tercer problema jurídico planteado, para concluir que el razonamiento del Tribunal fue errado al no tener por acreditada la ilegalidad de la Resolución 000366 del 17 de julio de 2015, lo cual implicaba que este acto sí debió declararse nulo por infracción de las reglas del proceso de selección.

87. Lo anterior conlleva a revocar la sentencia de primer grado, para declarar la nulidad de la señalada decisión por violación de las normas en que debió fundarse (hipótesis prevista en el artículo 137 del CPACA, por remisión del art. 138 *ejusdem*). Puntualmente, las disposiciones de la Ley 80 de 1993 invocadas por el actor, contenidas en sus artículos 24 (principio de transparencia), 26 (responsabilidad), al igual que el parámetro contenido en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 (selección objetiva, en el que se insistió en el recurso de apelación), en los términos antes referidos. Aun cuando la libelista no mencionó el cargo de falsa motivación, las circunstancias advertidas también configuran este vicio conforme a lo reprochado en la demanda, comoquiera que las consideraciones de la entidad en el acto acusado se separaron de la realidad jurídica llamada a gobernar el procedimiento.

88. Ahora bien, al haberse advertido el alejamiento entre la realidad y el contenido de dichos documentos (los certificados desconocidos por el SENA, sobre lo cual la Policía no formuló objeciones), la Sala se encuentra relevada de estudiar los demás motivos por los cuales la actora alegó que la propuesta ganadora debía ser rechazada. En efecto, esta circunstancia es suficiente para concluir que la causal No. 4 de exclusión era aplicable a la oferta del Consorcio Electrojjcoapenssar, con lo cual la Sala se abstendrá de verificar los reproches atinentes a (i) la formación académica del señor Fabián Esteban Uzcátegui Manyoma; (ii) las alegadas inconsistencias en los soportes de Hernán Murcia Álvarez, Osnaider Luis Villegas, Alberto Arenas Peña y Luis Alberto Espitia Lugo; (iii) la valoración de la cantidad de horas de preparación de los mecánicos propuestos por cada oferente; y (iv) la supuesta falsedad del certificado emitido por la entidad Asopartes Nacional.

Sobre la acreditación de la oferta más favorable

89. El Tribunal de primera instancia consideró que no se desvirtuó la presunción de legalidad del acto administrativo de adjudicación, por lo que no realizó un análisis sobre la propuesta del consorcio GHC 2015 en el proceso de selección No. PN-MEBUC-LIC 003-2015.

90. En el presente asunto, el demandante planteó que su propuesta debió ser seleccionada, porque la del Consorcio Electrojjcoapenssar -que resultó ganadora- incurrió en una casual de rechazo y, en ese sentido, su ofrecimiento era el más favorable para la entidad[49].

[49] Aunque no existió una referencia concreta del demandante, se recuerda que la tercera propuesta presentada por la unión temporal Mebuc 2015 fue rechazada porque no cumplió con los requisitos habilitantes.

91. Sobre el asunto, esta Sección ha considerado[50] que cuando se pretende el restablecimiento del derecho (reconocimiento de la utilidad esperada) derivado de la nulidad del acto de adjudicación, es necesario constatar que la oferta del demandante fue la más favorable para la entidad contratante.

92. En el caso concreto, los elementos probatorios que obran en el expediente no permiten arribar a esa conclusión. Si bien se aportó copia de los informes de verificación y evaluación, del acta de la audiencia de adjudicación y de la resolución respectiva, estos instrumentos no permiten validar de forma directa el cumplimiento de los requisitos habilitantes y la puntuación otorgada en cada ítem por la entidad, ejercicio que solo es viable si al plenario se aportan las fuentes primarias en torno a ello. En efecto, se destaca que la oferta presentada por el Consorcio GHC 2015 no obra en el plenario[51], como tampoco los ofrecimientos de los demás proponentes del proceso de selección, lo que impide determinar si el ofrecimiento del demandante fue el más favorable para la Policía Nacional y debió ser adjudicatario del contrato. Así, independientemente del orden de elegibilidad consignado en el informe final de evaluación, es imprescindible acudir a los anexos de las propuestas a fin de cotejar unas con otras, de forma que no exista duda de que la de la reclamante era la que habría tenido el derecho a ser elegida.

93. Ahora bien, se resalta que la parte actora solicitó como pruebas los documentos del proceso contractual que reposan en el sistema electrónico de contratación pública -Secop y aportó el hipervínculo de la página web para consultarlo. A su vez, el Tribunal *a quo* decretó los archivos allegados junto con la demanda[52], con lo cual la Sala se encuentra habilitada para revisar los archivos que obran en la plataforma reseñada[53]. Sin embargo, una vez realizada la consulta a través del señalado aplicativo, en este no se encuentran cargadas las ofertas aducidas por los oferentes dentro de la licitación pública, por lo que, en todo caso, no hay manera de determinar si los demás ofrecimientos podían haber sido habilitados -o no- y, de ser el caso, cuál de ellos era el más favorable en el procedimiento de selección No. PN MEBUC LI 003 - 2015.

94. En este punto, la Subsección destaca que, a la luz del principio de carga de la prueba, consagrado en el artículo 167 del CGP: "*Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen".* Aun cuando la libelista demostró que la causal de rechazo prevista en

---

[50] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 22 de septiembre de 2022, exp. 65.630. C.P. Nicolas Yepes Corrales. Criterio reiterado por esta Subsección en sentencia del 19 de mayo de 2025, exp. 69.503, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

[51] En los anexos de la demanda (folios 260-436) se aportó un acápite titulado *"6. Propuesta económica presentada"*, en la que figura una matriz denominada "*Anexo no. 1A Precios de referencia o techo*", en la que se señala que ésta corresponde a la "*lista de precios de referencia unitarios sobre la cual el oferente deberá realizar un porcentaje de descuento (diligenciar formulario no. 4 oferta económica) que aplicará para la totalidad de los ítems relacionados a continuación*: (…)". Se constata que dicho documento corresponde al anexo 1A de los pliegos publicado en la plataforma Secop, pero no viene acompañado del resto de la documentación exigida en la licitación a los proponentes.

[52] "*1. Téngase como pruebas los documentos aportados al proceso y déseles en su oportunidad el valor legal que les corresponda*".

[53] Con respecto a la incorporación de los documentos que obran en el sistema electrónico de contratación pública, aunque en la demanda no se aportaron la totalidad de documentos relacionados en el Secop, lo cierto es que se aportó el hipervínculo para la consulta en línea del expediente contractual (https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-1-138675) y, en ese sentido, fue incorporado entre los documentos decretados por el Tribunal *a quo*. Sobre la posibilidad de valoración de los documentos contractuales que figuran en la mencionada herramienta, ver la sentencia del 4 de junio de 2024, expediente. 70.198, proferida por esta Subsección (C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez).

el pliego se configuró respecto de la oferta de su contendor, no logró acreditar, a su vez, que su propuesta tuviese la vocación de ser habilitada y de ser calificada como la más favorable (se insiste, más allá de la mera aducción del orden de elegibilidad consignado por la entidad), supuesto imprescindible para acceder al restablecimiento del derecho deprecado y a la indemnización de perjuicios que se pretendió. Así las cosas, en este proceso, no se aportaron elementos probatorios que permitieran evidenciar si la propuesta del Consorcio GHC 2015 fue la más favorable para la entidad contratante, lo cual impone denegar las pretensiones consecuenciales a la declaratoria de nulidad del acto acusado.

95. En ese orden de ideas, la Sala concluye que el cuarto problema jurídico debe ser resuelto de manera negativa, porque el demandante no acreditó tener la propuesta más favorable para la entidad, condición sin la cual no es posible acceder al reconocimiento de utilidad esperada pretendida por el consorcio GHC 2015.

Conclusiones

96. En las condiciones previamente analizadas, la Subsección revocará la sentencia de primera instancia, para declarar la nulidad del acto acusado y negar las demás pretensiones de la demanda, recapitulando que:

97. La Resolución 000366 del 17 de julio de 2015 correspondió a un acto administrativo expedido por la Policía Nacional en el marco de un procedimiento de selección sometido a las normas del EGCAP.

98. La pretensión de nulidad del acto de adjudicación del contrato cuestionado prosperó, dado que el demandante demostró que, con el mismo, la entidad vulneró las normas en que debería haberse fundado, al haber seleccionado una oferta en la que concurría una de las causales de rechazo previstas en el pliego de condiciones.

99. La acreditación de experiencia del personal ofertado por los proponentes correspondió a un ítem de la evaluación que era objeto de puntaje y determinaba el orden de elegibilidad de las propuestas. Por ende, la falsedad en la información aportada sobre dicha materia implicaba la necesidad de rechazar la propuesta, de manera que permitir al oferente continuar participando del proceso de selección desconoció el principio de selección objetiva, según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 y las reglas de la licitación.

100. La causal de rechazo establecida en el numeral 4.4 del pliego de condiciones procuró proteger el proceso de selección ante propuestas que pretendieran obtener ventaja o provecho de la presentación de información que no correspondiera a la realidad, con independencia de si materialmente obtenía o no dicho resultado. Por esa razón, no era viable que la Policía Nacional interpretara dicha hipótesis en el sentido de permitir la continuidad en el proceso del proponente que faltó a su deber de buena fe y lealtad con la presentación de certificaciones no avaladas por el SENA.

101. Con todo, no se probó que la propuesta del Consorcio GHC 2015 hubiera sido la más favorable para la entidad contratante, debido a que no se aportaron los

ofrecimientos. Como consecuencia de ello, no hay lugar a acceder al reconocimiento de la utilidad reclamada.

Condena en costas

102. De conformidad con el artículo 188 del CPACA y según lo establecido en el numeral quinto del artículo 365 del CGP, para el caso particular no procede la condena en costas, al no encontrarse una parte vencida en esta instancia. Conforme esta última disposición, "*En caso de que prospere parcialmente la demanda* [sin discriminar en qué instancia]*, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión*". Como se observa, las pretensiones de la demanda y los cargos del recurso de apelación prosperaron de manera parcial, dado que se accedió a la declaratoria de nulidad de la Resolución 000366 del 17 de julio de 2015, pero se descartó la procedencia de la pretensión económica de la parte demandante. Así, lo anterior se estima suficiente para que esta Sala se abstenga de condenar en costas a los litigantes.

Remisión de copias

103. La Sala ordenará que se remita copia de la presente actuación a los siguientes organismos: (i) Juzgado 168 de Instrucción Penal Militar, despacho en el que cursa la investigación 016-2015 con ocasión de los hechos debatidos en este proceso[54]; (ii) Fiscalía 35 de Administración Pública, despacho en el cual fue radicado el proceso penal identificado con el NUIC 680016008828201501418[55]; (iii) Grupo de Asuntos Disciplinarios de Primera Instancia de la Policía Nacional, en el cual se surte la investigación disciplinaria INSGE-2016-128[56]; y (iv) Comisión Nacional de Disciplina Judicial, con destino al expediente 110010802000202100065 00[57].

104. Esta determinación responde a los diferentes trámites administrativos y judiciales de los que se tiene noticia, a la fecha, en torno a los hechos debatidos en el presente proceso, para efectos de que cada uno de los señalados despachos, en el marco de sus competencias, adelante o prosiga con las investigaciones pertinentes a que haya lugar.

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

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 11 de abril de 2024, proferida el Tribunal Administrativo de Santander, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia y, en su lugar,

---

[54] Según lo informado en memorial del 18 de agosto de 2020 (archivo *"060MindefensaSolicitud InspeccionProceso"* del expediente digital).
[55] Conforme a la información brindada por la accionante en el archivo *"042Memorial"* del expediente digital.
[56] A partir de lo indicado por la misma entidad mediante oficio del 28 de junio de 2018, obrante en el archivo *"044Memorial"* del expediente digital y sus anexos contenidos en la carpeta *"048CdPruebaPoliciaNacional"*.
[57] A raíz del requerimiento formulado por esa corporación en oficios del 3, 13 y 23 de agosto de 2021 (archivos 61 a 63 del expediente digital).

1. **DECLARAR** la nulidad de la Resolución 000366 del 17 de julio de 2015, por medio de la cual la Policía Nacional adjudicó el proceso de selección PN MEBUC LI 003 - 2015 al Consorcio Electrojjcoapenssar.

2. **NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

3. Sin condena en costas.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas de segunda instancia.

TERCERO: REMITIR, por conducto de la Secretaría, copia de la presente actuación a los siguientes organismos: (i) Juzgado 168 de Instrucción Penal Militar, despacho en el que cursa la investigación 016-2015; (ii) Fiscalía 35 de Administración Pública, despacho en el cual fue radicado el proceso penal identificado con el NUIC 680016008828201501418; (iii) Grupo de Asuntos Disciplinarios de Primera Instancia de la Policía Nacional, en el cual se surte la investigación disciplinaria INSGE-2016-128; y (iv) Comisión Nacional de Disciplina Judicial, con destino al expediente 11001080200020210006500, conforme a lo expresado en la parte considerativa.

CUARTO: DEVOLVER, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

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 enlace https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.*

VF