SEGURIDAD JURÍDICA OTORGADA POR EL PLIEGO DE CONDICIONES EN LOS PROCESOS CONTRACTUALES - Es la norma principal del proceso - Vinculante para las partes - No se puede modificar una vez finalizada la etapa correspondiente - Herramientas de interpretación del pliego en caso de vacíos o ambigüedades.

[…] el pliego de condiciones constituye la norma principal del proceso de selección, vinculante por igual para los proponentes y para la entidad, y que sus reglas no pueden modificarse una vez cerrada la etapa correspondiente. Señaló que, cuando aquellas adolecen de vacíos, ambigüedades o contradicciones, deben interpretarse con sujeción a los principios generales del derecho y de la función administrativa, a la protección del interés general, a la interpretación restrictiva de las causales de rechazo, a la prevalencia del sentido gramatical del texto y, en su defecto, a los criterios históricos, semánticos, sistemáticos y teleológicos, así como a la ponderación o al test de proporcionalidad cuando resulte necesario.

SELECCIÓN OBJETIVA – Adjudicación – Declaratoria de desierta – Causales que impiden la escogencia objetiva - Artículo 23 y subsiguientes de la Ley 80 de 1993 - Artículo 5 de la Ley 1150 de 2007

La escogencia de los contratistas del Estado constituye una actividad reglada, gobernada por los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva que consagran los artículos 23 y siguientes de la Ley 80 de 1993, conforme a los cuales a administración debe elegir el ofrecimiento más favorable a a entidad y a los fines que ella busca, sin consideración a factores de afecto o de interés y, en general, a cualquier clase de motivación subjetiva, según lo dispone el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. […]

[…] La adjudicación no es una facultad discrecional, sino la decisión que corresponde adoptar cuando existe una oferta que satisface las condiciones previstas para ser objeto de escogencia y resulta la más favorable, de modo que la decisión contraria, esto es, la declaratoria de desierta, únicamente procede por motivos o causas que impidan la escogencia objetiva y debe declararse en acto administrativo en el que se señalen en forma expresa y detallada las razones que condujeron a esa determinación, según lo exige el numeral 18 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

El principio de selección objetiva constituye una pieza esencial de ese diseño, pues significa que todos los sujetos del mercado que puedan ofrecer a la administración bienes y servicios lo hagan de acuerdo con las exigencias de los correspondientes pliegos, compitiendo bajo condiciones de igualdad según sus capacidades, experiencia y conocimientos, para que las entidades estatales identifiquen la propuesta que más las favorezca.

DECLARATORIA DE DESIERTA DE UN PROCESO DE SELECCIÓN - No es una decisión arbitraria de la administración - Procedencia

La administración no tiene la facultad de declarar a su arbitrio desierto un proceso de selección, decisión que solo resulta procedente cuando medien las causales y circunstancias contempladas en la Ley, entre ellas, que no exista una propuesta

susceptible de ser escogida objetivamente conforme a las condiciones establecidas en el pliego, evento en el cual la entidad debe culminar el procedimiento con una decisión motivada y contraria a la adjudicación. Bajo ese entendimiento, si al término de la evaluación ninguna de las propuestas satisface las condiciones necesarias para acceder a la adjudicación, la declaratoria de desierta constituye la decisión que corresponde adoptar, pues la escogencia de una oferta que no reúna tales condiciones comprometería la selección objetiva que el procedimiento está llamado a garantizar.

PLIEGO DE CONDICIONES - Es la ley del proceso de selección y del contrato - Numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 - Exigencias del pliego - Capacidad jurídica, experiencia y capacidad financiera y organizacional.

El pliego de condiciones es la ley del proceso de selección y del contrato a celebrar, en tanto contiene las reglas objetivas, justas, claras y completas que permiten la confección de ofrecimientos de la misma índole y aseguran una escogencia objetiva, conforme al numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993. Por tanto, una vez publicado el pliego definitivo y abierta la licitación, sus términos vinculan por igual a los proponentes y a la propia entidad que lo expidió, sin que ninguno de los intervinientes pueda modificarlos ni sustraerse a sus efectos. De esa fuerza vinculante se desprende que los proponentes que aspiren a resultar favorecidos con la adjudicación deben dar estricto cumplimiento a los requisitos allí previstos.

Dentro de las exigencias del pliego se encuentran los requisitos habilitantes referidos a la capacidad jurídica, la experiencia y las capacidades financiera y de organización, y las demás condiciones que la entidad haya previsto como presupuesto para la admisibilidad y evaluación de las ofertas, entre ellas los requisitos mínimos de carácter técnico. La consecuencia de su incumplimiento debe establecerse de conformidad con la ley y con las reglas que rigieron el respectivo procedimiento de selección.

CONTRATOS DE SUMINISTRO DE COMPLEMENTOS ALIMENTARIOS PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES - Exigencias técnicas del pliego de condiciones - Condiciones de idoneidad

[…] Esta consecuencia obedece a la función que las exigencias técnicas cumplen dentro del procedimiento, pues, tratándose de un contrato dirigido a garantizar la alimentación de los niños, niñas y adolescentes matriculadas en las instituciones educativas del municipio, la conformidad de los ciclos de menú con los lineamientos técnico-administrativos aplicables constituía una condición de idoneidad del ofrecimiento directamente vinculada con el objeto y las finalidades de la contratación.

RECTIFICACIÓN DE LA CALIFICACIÓN DE LAS OFERTAS EN LA AUDIENCIA DE ADJUDICACIÓN - Artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015 - La administración puede rectificar una oferta siempre que encuentre fundadas las observaciones de los interesados

El artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015 regula la audiencia de adjudicación, en la que los oferentes pueden pronunciarse sobre las respuestas dadas por la entidad a las

observaciones presentadas respecto del informe de evaluación, sin que ello implique una nueva oportunidad para mejorar o modificar la oferta.

De ese diseño normativo se deriva que la administración puede rectificar la calificación de las ofertas cuando encuentre fundadas las observaciones de los interesados. Sin embargo, para atribuir a lo ocurrido durante esa diligencia el efecto de modificar una evaluación previamente consignada, […] esa rectificación debe resultar acreditada de manera clara e inequívoca de las actuaciones que documentan la audiencia y la decisión posterior, sin que resulte suficiente inferirla de silencios, anotaciones aisladas o lecturas fragmentarias de los cuadros consolidados. […]

INHABILITACIÓN DE OTRO PROPONENTE NO CONVIERTE A LA UNICA OFERTA DEL PROCESO EN LA MEJOR - En el caso de solo existir dos oferentes

[…] la sola inhabilitación del otro proponente convierta a la demandante, por descarte, en la única oferta del proceso, pero no en la mejor como parece sugerirlo el recurso al ubicarla en el primer orden de elegibilidad, pues ese razonamiento presupone como condición lógica inexcusable que respecto de la oferta de quien lo invoca no subsistiera impedimento alguno para acceder a la asignación de puntaje. Por tanto, al no haberse acreditado que la conclusión desfavorable sobre el ciclo de menú hubiera sido rectificada, la suerte de la oferta del otro proponente carece de aptitud para mejorar la posición de la recurrente.

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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D. C., veintuino (21) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

Expediente: 18001-23-33-000-2021-00049-01 (73678)
Demandante: Unión Temporal Florencia Nutrida
Demandado: Municipio de Florencia
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Sentencia de segunda instancia

TEMAS: *DECLARATORIA DE DESIERTA DE LA LICITACIÓN — Es una decisión reglada que solo procede cuando ninguna propuesta satisface lo fijado en el pliego y debe motivarse de manera expresa y detallada / PLIEGO DE CONDICIONES — Constituye la ley del proceso de selección y vincula por igual a los proponentes y a la entidad que lo expidió / REQUISITOS MÍNIMOS Y TÉCNICOS DEL PLIEGO — El ciclo de menú es una condición de idoneidad del ofrecimiento cuya inobservancia configura causal de rechazo e impide el acceso a la asignación de puntaje / AUDIENCIA DE ADJUDICACIÓN Y RECTIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN — La modificación de una calificación previamente consignada debe constar de manera clara e inequívoca en las actuaciones que documentan la diligencia y la decisión, sin que pueda inferirse de anotaciones aisladas o de lecturas fragmentarias de los cuadros consolidados*

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

La controversia gira en torno a la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales el municipio de Florencia declaró desierta la licitación pública convocada para contratar el suministro de complementos alimentarios del Programa de Alimentación Escolar en su jurisdicción. La parte actora reclama ser restablecido en su derecho al considerar que su propuesta era la única habilitada y, por consiguiente, la llamada a ser favorecida con la adjudicación.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la proferida el 13 de agosto de 2025[1] por el Tribunal Administrativo del Caquetá, que declaró la nulidad de las Resoluciones 534 del 14 de agosto de 2020 y 593 del 9 de septiembre de 2020, y negó las demás

[1] Expediente digital, archivo "*88Sentenciaprime_S1NyRD20210004900Des.pdf*".

pretensiones de la demanda[2] presentada por la Unión Temporal Florencia Nutrida[3] (en adelante, la UT, la parte actora o la demandante) en contra del municipio de Florencia (en adelante, el municipio, la entidad o la parte demandada), cuyos hechos principales, fundamentos de derecho y pretensiones se exponen a continuación.

Fundamentos de hecho

2. El 11 de mayo de 2020, la entidad demandada publicó en el Sistema Electrónico de Contratación Pública –SECOP II– el proyecto de pliego de condiciones de la licitación pública LP-OAJC-003-2020, cuyo objeto consistía en "*prestar los servicios que brinden complementos alimentarios AM/PM y almuerzo jornada única, del programa de alimentación escolar a los niños, niñas y adolescentes matriculados en las instituciones educativas del municipio de Florencia, Caquetá*", con un presupuesto oficial de $3.771'208.600.

3. Dentro de los requisitos habilitantes, el literal B.2, sobre experiencia específica, exigió acreditar contratos de suministro de alimentación "*a diferentes grupos poblacionales*" por los valores allí establecidos y dos contratos de alimentación escolar en la modalidad de ración preparada en sitio cuya suma igualara o superara el presupuesto oficial. Para los oferentes plurales se dispuso que la experiencia correspondería a la suma de la acreditada por sus integrantes, ponderada según sus porcentajes de participación.

4. Frente a una observación formulada la entidad aclaró que la expresión "*grupos poblacionales*" comprendía, a manera de ejemplo, población con pertenencia étnica, personas con discapacidad, grupos de desplazados, población carcelaria y población infantil; señaló, además, que "*los contratos solicitados se deben enmarcar dentro de cualquier grupo poblacional*", además de indicar que "*en el pliego se aclarará que no se puede repetir*".

5. Mediante resolución del 24 de junio de 2020 se ordenó la apertura del proceso y se publicó el pliego de condiciones definitivo, que mantuvo las exigencias referidas y agregó la nota según la cual, para acreditar la experiencia específica, "*no se aceptan contratos repetidos*"; también dispuso que la experiencia de los oferentes plurales se ponderaría de acuerdo con el porcentaje de participación de sus integrantes. El 8 de julio siguiente, al responder unas observaciones extemporáneas, la entidad reiteró que el proponente debía presentar contratos de suministro de alimentación "*a diferentes grupos poblacionales*".

6. El 15 de julio de 2020 se produjo el cierre del proceso con la presentación de las ofertas de la Asociación de Mujeres Productivas del Campo (ASOMUPCAR) y de la UT demandante. Esta última aportó para acreditar su experiencia contratos de suministro de alimentación a población escolar, entre ellos los celebrados con el Comité Departamental de Cafeteros del Huila, el Distrito de Barranquilla y el

[2] Radicada el 25 de febrero de 2021. Expediente digital, archivos "*02FECHARECIBODEMANDA.pdf*" y "*03DEMANDA.pdf*".
[3] Conformada por la Fundación Ecológica y Social La Esperanza (35%) y la Corporación Agrosocial (65%). Expediente digital, archivo "*Acta de conformacion - UT Florencia Nutrida*".

municipio de Guamal, así como otros contratos que invocó para acreditar el requisito previsto en el numeral B.2.2[4].

7. El 4 de agosto de 2020 el comité evaluador publicó el informe preliminar, en el que consideró que la parte actora no cumplía porque los contratos aportados "*solo se enfocó[aron] en el grupo de alimentación a estudiantes escolares*" y tampoco satisfacía el valor de la experiencia acreditada, ponderada según los porcentajes de participación de sus integrantes, pues era inferior al presupuesto oficial. La demanda indicó que el informe formuló, además, otros requerimientos que calificó como no relevantes para la controversia[5].

8. El 12 de agosto de 2020, la UT presentó documentos tendientes a subsanar y aclarar la experiencia acreditada con su propuesta. El 14 de agosto siguiente, la entidad publicó el informe de evaluación definitivo, en el que mantuvo las conclusiones adversas al estimar que ninguno de los oferentes cumplía las exigencias del pliego, por lo que el comité evaluador recomendó declarar desierto el proceso, posición que conservó tras las intervenciones de los interesados.

9. Mediante la Resolución 534 del 14 de agosto de 2020, el alcalde municipal declaró desierta la licitación pública LP-OAJC-003-2020. La UT interpuso recurso de reposición contra esa decisión, en el que cuestionó la evaluación de la experiencia específica.

10. Mediante la Resolución 593 del 9 de septiembre de 2020, el municipio confirmó la declaratoria de desierta.

Fundamentos de derecho

11. La parte actora sostuvo que las Resoluciones 534 y 593 de 2020 están viciadas de falsa motivación por cuanto su propuesta cumplía las exigencias del pliego de condiciones, específicamente las relativas a la experiencia. Indicó que la administración declaró desierto el proceso a partir de una interpretación errónea de las reglas del pliego de condiciones.

12. Frente al numeral B.2.1, adujo que la interpretación gramatical y técnica de la expresión "*diferentes grupos poblacionales*" alude a diversos conglomerados de personas que reúnen determinadas condiciones o características y que la propia entidad aclaró, durante la etapa de observaciones, que los contratos podían enmarcarse en cualquier grupo poblacional. Agregó que el pliego definitivo únicamente prohibió presentar contratos repetidos, no contratos referidos a un mismo grupo poblacional, por lo que el comité evaluador, al desestimarlos porque se referían a población escolar, aplicó una regla no prevista en el pliego, desconoció

---

[4] Entre otros, contratos de suministro de alimentación a población escolar celebrados con la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (DT-230-2009 y DT-104-2010), el Distrito de Barranquilla (012015002652), el municipio de Guamal (LP-003-2018) y el municipio de Florencia (20150215 de 2015), así como el contrato de aporte 403 de 2011 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el que la Corporación Agrosocial participó con el veintisiete por ciento (27%).
[5] Indicó expresamente lo siguiente: "*El 4 de agosto de 2020, la Entidad publicó el informe preliminar de evaluación en el cual señaló que el proponente UNIÓN TEMPORAL FLORENCIA NUTRIDA no cumplió con el requisito establecido en el literal "B.2.1" al considerar que no se acreditó la prestación del servicio de suministro de alimentación a diferentes grupos poblacionales con los contratos aportados, por cuanto "solo se enfocó en el grupo de alimentación a estudiantes escolares", además de otros requerimientos no relevantes para la presente solicitud*".

las aclaraciones efectuadas por la propia entidad y quebrantó el principio de inmutabilidad de sus reglas.

13. En cuanto al numeral B.2.2, alegó que la entidad debió verificar la experiencia a partir del valor de los contratos expresado en SMLMV y certificado en el RUP, que constituye plena prueba de las circunstancias allí registradas, conforme al artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, al artículo 2.2.1.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015 y a los conceptos de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–. En consecuencia, sostuvo que debía compararse el valor de los contratos aportados, expresado en salarios mínimos, con el presupuesto oficial convertido a la misma unidad, y no atender exclusivamente a sus valores históricos en pesos, pues ello desconocía la devaluación del dinero por el paso del tiempo y condujo, en su criterio, a la conclusión errada de que la experiencia acreditada era inferior al presupuesto oficial.

Pretensiones

14. La demandante solicitó[6] la declaratoria de nulidad de las Resoluciones 534 del 14 de agosto de 2020 y 593 del 9 de septiembre de 2020 y, a título de restablecimiento del derecho, declarar que la mejor oferta del proceso fue la presentada por la UT, y consecuencialmente, condenar al municipio a pagar: $20’000.000 por concepto de daño emergente, por la asesoría técnica, financiera y jurídica para la elaboración y presentación de la oferta, $457.103 por el pago de la póliza de seriedad de la oferta, y $754’241.720 por concepto de lucro cesante, correspondientes a la utilidad que estimó dejada de percibir por no habérsele adjudicado la licitación. Solicitó, además, que esas sumas fueran actualizadas e indexadas conforme al IPC, junto con los intereses moratorios a que hubiera lugar.

Contestación de la demanda

15. Mediante providencia del 12 de mayo de 2023, el Tribunal declaró la nulidad de lo actuado a partir del auto admisorio, por indebida notificación de esa decisión a la entidad territorial, tuvo por notificado al municipio por conducta concluyente desde el 3 de noviembre de 2022 y ordenó correr nuevamente los términos del traslado[7].

16. Renovado el traslado, se dejó constancia de que el municipio demandado no contestó la demanda dentro de la oportunidad legal[8].

---

[6] Las pretensiones se formularon así: “*PRIMERA: Declárese la nulidad de los siguientes actos administrativos. - Resolución No. 534 del 14 de agosto de 2020 ‘POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA DESIERTA LA LICITACIÓN PÚBLICA LP-OAJC-003-2020’ expedida por el señor alcalde del Municipio de Florencia Caquetá; y, - Resolución No. 593 del 9 de septiembre de 2020 (…). SEGUNDA: Como consecuencia de lo anterior, Declárese que la mejor oferta en el proceso de licitación pública No. LP-OAJC-003-2020 fue la presentada por la UNIÓN TEMPORAL FLORENCIA NUTRIDA. TERCERA. Condénese al Municipio de Florencia Caquetá a pagar a favor de la UNIÓN TEMPORAL FLORENCIA NUTRIDA (…) A TÍTULO DE DAÑO EMERGENTE - La suma de VEINTE MILLONES DE PESOS M/CTE ($20.000.000,00) por concepto de asesoría técnica, financiera y jurídica para la elaboración y presentación de la oferta. - La suma de CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL CIENTO TRES PESOS M/CTE ($457.103,00) por concepto del pago realizado de la póliza de seriedad de la oferta (…). A TÍTULO DE LUCRO CESANTE - Por la suma de SETECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y UN MIL SETECIENTOS VEINTE PESOS ($754.241.720) equivalentes al valor de la utilidad estimada que dejó de percibir el actor (…). CUARTA. Que las anteriores sumas sean debidamente actualizadas e indexadas (…). QUINTA. Que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada*”.
[7] Expediente digital, archivo "*72_AUTORESUELVENULIDAD.pdf*".
[8] Expediente digital, archivos "*77_FIJALITIGIOCORRETRASLADO.pdf*" y "*88Sentenciaprime_S1NyRD20210004900Des.pdf*", numeral 1.1.2.

Alegatos de conclusión

17. El *a quo*, mediante auto del 30 de noviembre de 2023, anunció que proferiría sentencia anticipada en los términos del literal c) del numeral 1 del artículo 182A del CPACA, incorporó las pruebas documentales[9], fijó el litigio en torno a la eventual falsa motivación de los actos que declararon desierta la licitación por no haberse presentado propuesta hábil que cumpliera la experiencia específica requerida, y corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión[10].

18. La parte actora[11] insistió en los argumentos de la demanda.

19. El municipio demandado[12] defendió la legalidad de la declaratoria de desierta, con apoyo en que: **(i)** la UT no acreditó experiencia con *diferentes grupos poblacionales*; **(ii)** la sumatoria de los contratos, ponderada por los porcentajes de participación de sus integrantes, ascendió a una cifra inferior al presupuesto oficial; **(iii)** el pliego no contempló reglas de actualización de valores a salarios mínimos; y **(iv)** la propuesta tampoco satisfizo los aspectos alimentarios y nutricionales del pliego, relativos al ciclo de menú; de modo que resultaba improcedente cualquier restablecimiento.

20. El Ministerio Público no rindió concepto.

Fundamentos de la sentencia impugnada

21. El Tribunal declaró la nulidad de las Resoluciones 534 del 14 de agosto de 2020 y 593 del 9 de septiembre de 2020. Consideró que la entidad incurrió en falsa motivación al evaluar la experiencia específica de la demandante, pero que el restablecimiento del derecho resultaba improcedente porque la oferta no satisfizo la totalidad de las exigencias del pliego de condiciones[13].

22. Como fundamento general de su análisis, el Tribunal recordó que el pliego de condiciones constituye la norma principal del proceso de selección, vinculante por igual para los proponentes y para la entidad, y que sus reglas no pueden modificarse una vez cerrada la etapa correspondiente. Señaló que, cuando aquellas adolecen de vacíos, ambigüedades o contradicciones, deben interpretarse con sujeción a los principios generales del derecho y de la función administrativa, a la protección del interés general, a la interpretación restrictiva de las causales de rechazo, a la prevalencia del sentido gramatical del texto y, en su defecto, a los

---

[9] El Tribunal decretó como pruebas las documentales allegadas con la demanda, entre ellas, el aviso de convocatoria, los estudios previos y del sector, el proyecto de pliego y el pliego de condiciones definitivo, las respuestas a las observaciones, la propuesta de la Unión Temporal Florencia Nutrida, los informes de evaluación preliminar y definitivo, el acta de la audiencia de adjudicación, las Resoluciones 534 y 593 de 2020 y el recurso de reposición. Expediente digital, archivo "*77_FIJALITIGIOCORRETRASLADO.pdf*".
[10] Expediente digital, archivo "*77_FIJALITIGIOCORRETRASLADO.pdf*".
[11] Expediente digital, archivo "*085_ALEGATOSUNIONTEMPORAL.pdf*".
[12] Expediente digital, archivo "*084_ALEGATOSMUNFLORENCIA.pdf*".
[13] La parte resolutiva dispuso: "*PRIMERO: DECLARAR la nulidad de las Resoluciones no 534 del 14 de agosto de 2020 y no 593 del 9 de septiembre de 2020, proferidas por el municipio de Florencia, que declararon desierto el proceso de selección LPOAJC 003-2020. SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda. TERCERO: Sin condena en costas, de acuerdo con la parte motiva de esta sentencia. CUARTO: En firme la presente decisión, archívese el expediente […]. QUINTO: No se acepta la terminación del poder del abogado EDERNEY CÓRDOBA ALZÁTE (…)*".

criterios históricos, semánticos, sistemáticos y teleológicos, así como a la ponderación o al test de proporcionalidad cuando resulte necesario.

23. En lo que atañe al numeral B.2.1 del pliego, estimó que la aclaración contenida en la respuesta a las observaciones del 18 de junio de 2020, conforme a la cual los contratos solicitados debían enmarcarse dentro de cualquier grupo poblacional, hacía parte de las reglas aplicables al proceso y que la aclaración posterior formulada frente a observaciones extemporáneas no podía utilizarse para modificar el pliego, conclusión que sustentó, entre otras disposiciones, en el numeral 5 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y en el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015. Añadió que, del análisis gramatical de la primera aclaración, la oración final relativa a que "*no se deben repetir*" constituía un fragmento incompleto, carente de sujeto y de acción principal, del que no podía derivarse una prohibición de reiterar el grupo poblacional, de manera que debía prevalecer la regla según la cual los contratos podían enmarcarse en cualquier grupo.

24. Agregó que, en todo caso, los contratos aportados acreditaban la atención de distintos grupos de estudiantes —rurales, urbanos y pertenecientes a distintas jornadas—, categorías que la Resolución 29452 de 2017 del Ministerio de Educación Nacional (MEN) diferencia para efectos de la focalización de los beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar (PAE), en armonía con los criterios examinados por la Corte Constitucional en la sentencia T-125 de 2023. Concluyó, por ello, que la exclusión de la oferta con apoyo en una interpretación restrictiva del requisito, que no se derivaba claramente del pliego ni de sus aclaraciones, configuró falsa motivación y desconoció los principios de selección objetiva, transparencia, buena fe, proporcionalidad y libre concurrencia.

25. Respecto del numeral B.2.2, consideró que ante la ausencia de una regla del pliego que definiera la operación para comparar el valor de los contratos con el presupuesto oficial, resultaba razonable acudir a la metodología fundada en los SMLMV registrados en el RUP. Señaló que, conforme al artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 y a las disposiciones del Decreto 1082 de 2015, el registro constituye plena prueba de las circunstancias que en él se hacen constar, entre ellas, el valor de los contratos expresado en salarios mínimos. Estimó que esa metodología suministraba un criterio objetivo para comparar contratos ejecutados en anualidades diferentes, mientras que la aplicada por la entidad otorgaba el mismo valor nominal a contratos celebrados en años distintos y resultaba contraria a los principios de selección objetiva e igualdad. En consecuencia, concluyó que, aplicada la metodología basada en los valores registrados en salarios mínimos, la demandante también acreditó ese requisito.

26. Con fundamento en lo anterior, declaró la nulidad de los actos acusados.

27. Al examinar si la UT había demostrado ser la mejor oferente, advirtió que conforme al informe de evaluación definitivo, aquella no cumplió los requisitos mínimos técnicos de la sección IV en lo relativo a los aspectos alimentarios y nutricionales —ciclo de menú—, cuya inobservancia constituía causal de rechazo e impedía acceder a la asignación de puntaje. Precisó que, aunque el acta de adjudicación y la Resolución 534 de 2020 resumieron algunos resultados de la

evaluación de manera diferente a como aparecían consignados en el informe definitivo, esa divergencia no alteraba la constatación del incumplimiento del ciclo de menú. Por esa razón, consideró que la demandante no podía ser tenida como la mejor oferente.

28. Añadió que en el proceso no obraba la oferta presentada por ASOMUPCAR, circunstancia que impedía comparar las ofertas para establecer cuál era la más favorable a la entidad, y que correspondía a la demandante acreditar que su propuesta reunía esa condición. Por tanto, ante la ausencia de elementos probatorios que permitieran arribar a esa conclusión, desestimó las pretensiones indemnizatorias.

29. Finalmente, se abstuvo de condenar en costas por cuanto no encontró acreditada su causación.

II. EL RECURSO DE APELACIÓN

30. La parte demandante interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión[14]. Solicitó la revocatoria parcial de la sentencia para que se declare que la mejor oferta del proceso de licitación pública LP-OAJC-003-2020 fue la presentada por la UT demandante y se condene al municipio al pago de los perjuicios reclamados en la demanda.

31. Sostuvo que el Tribunal se equivocó al fundar la negativa del restablecimiento en el informe de evaluación definitivo, pues ese documento fue emitido de forma previa a la audiencia de adjudicación y, en su criterio, no correspondió al último pronunciamiento de la entidad sobre las ofertas. Afirmó que, en el marco de esa diligencia, luego de analizar las observaciones formuladas y de suspender la audiencia para su verificación, la administración corrigió el concepto relativo a los ciclos de menú y a los demás requisitos de carácter técnico habilitante, como lo reflejaría el cuadro consolidado del acta, que registró para la UT el cumplimiento de los *requisitos técnicos*. Invocó, en ese sentido, las reglas de la audiencia de adjudicación previstas en el Decreto 1082 de 2015 y sostuvo que el único aspecto que finalmente permaneció como incumplido fue la experiencia específica, respecto de la cual el fallo de primera instancia encontró configurada la falsa motivación.

32. En palabras del recurso, "*la entidad estatal en el marco de la audiencia de adjudicación corrigió el concepto en relación con los ciclos de menú y demás requisitos de carácter técnico habilitante, por lo que finalmente por concepto del Comité Evaluador designado, determinó que eran cumplidos totalmente, quedando pendiente el supuesto cumplimiento de la experiencia*".

33. A partir de la anterior premisa, adujo que, una vez reconocido por el *a quo* que la UT cumplía los requisitos de experiencia específica, su propuesta quedaba habilitada en todos los aspectos exigidos y constituía la única oferta hábil y, por tanto, la mejor oferta en términos técnicos, jurídicos y financieros y la ubicada en el primer orden de elegibilidad. Agregó que en el expediente obraban su propuesta,

[14] Expediente digital, archivo "*89_MemorialWeb_Recurso-RECURSODEAPELACIO.pdf*".

los documentos de subsanación y las observaciones presentadas durante el proceso de selección, elementos que, a su juicio, acreditaban el cumplimiento de los requisitos y no habían sido controvertidos por la entidad demandada. De ello derivó que le asistía el derecho a resultar adjudicataria y, en consecuencia, al restablecimiento solicitado por concepto de daño emergente y lucro cesante.

34. En segundo término, señaló que la oferta presentada por ASOMUPCAR no resultaba necesaria para efectuar la comparación de las propuestas, por cuanto ese oferente estuvo incurso desde el informe preliminar en causal de rechazo por incumplimiento de los requisitos técnicos, y así se mantuvo en el definitivo y en el acta de adjudicación, de modo que su propuesta nunca fue considerada hábil ni comparable. Añadió que, aun si respecto de ese oferente se proyectaran las consecuencias que el fallo reconoció frente a la evaluación de la experiencia de la demandante, ASOMUPCAR continuaría incurso en causal de rechazo por el incumplimiento de los requisitos técnicos. Por ello, sostuvo que la ausencia de esa oferta en el expediente carecía de la trascendencia que le atribuyó el Tribunal.

Trámite relevante en segunda instancia

35. El expediente ingresó al despacho el 12 de noviembre de 2025 y, mediante auto del 19 de noviembre siguiente, se admitió el recurso de apelación[15]. Dentro del término de ejecutoria del auto admisorio las partes no se pronunciaron ni solicitaron pruebas, por lo que, de conformidad con el numeral 5 del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, el proceso ingresó al despacho para dictar sentencia sin trámite adicional. El Ministerio Público no emitió concepto[16].

III. CONSIDERACIONES

Objeto de la apelación

36. Corresponde establecer si las pruebas permiten tener por acreditada la rectificación que sustenta el recurso y, por esa vía, desvirtuar la razón acogida por el Tribunal para negar el restablecimiento.

37. Para resolver ese planteamiento, la Sala valorará el pliego de condiciones, los informes de evaluación, el acta de la audiencia de adjudicación y la Resolución 534 de 2020 en cuanto documentan el desarrollo del procedimiento y permiten establecer si se produjo la rectificación que afirma el recurso. Esa valoración tiene una finalidad estrictamente probatoria dentro del objeto de la alzada y no comporta reabrir el examen de los cargos de nulidad decididos en primera instancia.

38. Conforme a lo anterior, la Sala procede a determinar: **(i)** si se acreditó que, durante la audiencia de adjudicación, la entidad rectificó la verificación negativa de los aspectos alimentarios y nutricionales consignada en el informe de evaluación definitivo, de suerte que la propuesta de la UT pudiera acceder a la asignación de puntaje; y **(ii)** solo si ese interrogante se resuelve afirmativamente, si para

[15] Expediente digital de segunda instancia, archivo "*3Autoqueadmite_73678AdmiteParafirma.pdf*".
[16] Expediente digital de segunda instancia, archivo "*8ALDESPACHOPAR_PASOADES_73678SACHICALEY2080s.pdf*".

reconocerla como mejor oferente era necesario contar en el proceso judicial con la propuesta presentada por ASOMUPCAR.

La declaratoria de desierta de la licitación como decisión reglada

39. La escogencia de los contratistas del Estado constituye una actividad reglada, gobernada por los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva que consagran los artículos 23 y siguientes de la Ley 80 de 1993, conforme a los cuales la administración debe elegir el ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin consideración a factores de afecto o de interés y, en general, a cualquier clase de motivación subjetiva, según lo dispone el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. En ese diseño, la adjudicación no es una facultad discrecional, sino la decisión que corresponde adoptar cuando existe una oferta que satisface las condiciones previstas para ser objeto de escogencia y resulta la más favorable, de modo que la decisión contraria, esto es, la declaratoria de desierta, únicamente procede por motivos o causas que impidan la escogencia objetiva y debe declararse en acto administrativo en el que se señalen en forma expresa y detallada las razones que condujeron a esa determinación, según lo exige el numeral 18 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

40. El principio de selección objetiva constituye una pieza esencial de ese diseño, pues significa que todos los sujetos del mercado que puedan ofrecer a la administración bienes y servicios lo hagan de acuerdo con las exigencias de los correspondientes pliegos, compitiendo bajo condiciones de igualdad según sus capacidades, experiencia y conocimientos, para que las entidades estatales identifiquen la propuesta que más las favorezca[17].

41. La administración no tiene la facultad de declarar a su arbitrio desierto un proceso de selección, decisión que solo resulta procedente cuando medien las causales y circunstancias contempladas en la ley, entre ellas, que no exista una propuesta susceptible de ser escogida objetivamente conforme a las condiciones establecidas en el pliego, evento en el cual la entidad debe culminar el procedimiento con una decisión motivada y contraria a la adjudicación[18]. Bajo ese entendimiento, si al término de la evaluación ninguna de las propuestas satisface las condiciones necesarias para acceder a la adjudicación, la declaratoria de desierta constituye la decisión que corresponde adoptar, pues la escogencia de una oferta que no reúna tales condiciones comprometería la selección objetiva que el procedimiento está llamado a garantizar.

El pliego de condiciones, los requisitos mínimos y técnicos y las causales de rechazo

42. El pliego de condiciones es la ley del proceso de selección y del contrato a celebrar, en tanto contiene las reglas objetivas, justas, claras y completas que permiten la confección de ofrecimientos de la misma índole y aseguran una

[17] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 14 de febrero de 2012, Exp. 38924.
[18] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 3 de mayo de 2013, Exp. 25000-23-26-000-1998-01825-01 (23734), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

escogencia objetiva, conforme al numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993. Por tanto, una vez publicado el pliego definitivo y abierta la licitación, sus términos vinculan por igual a los proponentes y a la propia entidad que lo expidió, sin que ninguno de los intervinientes pueda modificarlos ni sustraerse a sus efectos. De esa fuerza vinculante se desprende que los proponentes que aspiren a resultar favorecidos con la adjudicación deben dar estricto cumplimiento a los requisitos allí previstos.

43. Dentro de las exigencias del pliego se encuentran los requisitos habilitantes referidos a la capacidad jurídica, la experiencia y las capacidades financiera y de organización, y las demás condiciones que la entidad haya previsto como presupuesto para la admisibilidad y evaluación de las ofertas, entre ellas los requisitos mínimos de carácter técnico. La consecuencia de su incumplimiento debe establecerse de conformidad con la ley y con las reglas que rigieron el respectivo procedimiento de selección.

44. El debate de segunda instancia, delimitado por la sustentación del recurso, se dirige a establecer si quedó acreditado que la administración rectificó, durante la audiencia de adjudicación, la evaluación técnica desfavorable consignada en el informe de evaluación definitivo, antes de adoptarse la decisión que culminó el procedimiento de selección.

45. En la licitación pública LP-OAJC-003-2020, el pliego de condiciones previó en la sección IV, literal D, los requisitos mínimos y técnicos, dentro de los cuales el numeral 6 incorporó los aspectos alimentarios y nutricionales y, en su literal a), el ciclo de menú, definido como el conjunto de menús diarios derivados de una minuta patrón, que el oferente debía presentar con su propuesta "*teniendo* [en cuenta] *lo establecido en la resolución 29452 de 2017*", diseñado y firmado por profesional en nutrición y dietética con tarjeta profesional[19]. A su turno, la sección V dispuso que los proponentes debían acreditar el cumplimiento de los requisitos habilitantes y de los requisitos mínimos señalados en la sección IV para participar en la licitación y dar paso a la asignación de puntaje, y la sección VI, numeral 4, estableció la regla de rechazo en los siguientes términos:

> "*La ENTIDAD rechazará las Ofertas que: (a) no cumplan con los requisitos habilitantes de que trata la sección III; o (b) no acrediten el cumplimiento de los requisitos mínimos y técnicos a los que se refiere la sección IV, según corresponda; (c) fueron presentadas después de vencido el plazo establecido para el efecto en el Cronograma; o (d) fueron presentadas por Proponentes que no hayan suscrito el compromiso anticorrupción […]*"

46. Conforme a las reglas del propio pliego, la propuesta que no acreditara el cumplimiento de los aspectos alimentarios y nutricionales quedaba incursa en la causal de rechazo y no podía acceder a la asignación de puntaje ni, por contera, ocupar lugar alguno en el orden de elegibilidad, con independencia de la suerte de los restantes requisitos. Esta consecuencia obedece a la función que las exigencias técnicas cumplen dentro del procedimiento, pues, tratándose de un contrato dirigido

[19] Expediente digital, archivo "*8PLIEGODECONDICI.pdf*", sección IV, literal D, numeral 6.

a garantizar la alimentación de los niños, niñas y adolescentes matriculados en las instituciones educativas del municipio, la conformidad de los ciclos de menú con los lineamientos técnico-administrativos aplicables constituía una condición de idoneidad del ofrecimiento directamente vinculada con el objeto y las finalidades de la contratación.

La audiencia de adjudicación y la eventual rectificación de la evaluación

47. El artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015 regula la audiencia de adjudicación, en la que los oferentes pueden pronunciarse sobre las respuestas dadas por la entidad a las observaciones presentadas respecto del informe de evaluación, sin que ello implique una nueva oportunidad para mejorar o modificar la oferta.

48. De ese diseño normativo se deriva que la administración puede rectificar la calificación de las ofertas cuando encuentre fundadas las observaciones de los interesados. Sin embargo, para atribuir a lo ocurrido durante esa diligencia el efecto de modificar una evaluación previamente consignada, que es el sustento del recurso de alzada, esa rectificación debe resultar acreditada de manera clara e inequívoca de las actuaciones que documentan la audiencia y la decisión posterior, sin que resulte suficiente inferirla de silencios, anotaciones aisladas o lecturas fragmentarias de los cuadros consolidados. Lo relevante, por tanto, es establecer si las piezas que dan cuenta del proceso de selección permiten concluir que la entidad revisó la evaluación precedente y sustituyó explícitamente la conclusión inicialmente adoptada sobre el aspecto controvertido.

Los hechos probados

49. La Sala encuentra acreditadas en el expediente las siguientes circunstancias relevantes para resolver los cargos de la apelación.

50. El pliego de condiciones definitivo de la licitación pública LP-OAJC-003-2020 estructuró las condiciones de participación en secciones diferenciadas y dispuso en la sección V que los proponentes debían acreditar los requisitos habilitantes y los requisitos mínimos señalados en la sección IV para participar en la licitación y dar paso a la asignación de puntaje[20].

51. Dentro de la sección IV, literal D, el pliego enunció los requisitos mínimos y técnicos en seis numerales, de los cuales los numerales 1 a 5 se refieren al certificado de inscripción en el RUP, al coordinador, a los profesionales de apoyo al monitoreo y control, a la bodega, al transporte y a la fase de alistamiento, mientras que el numeral 6 incorporó los aspectos alimentarios y nutricionales, con la exigencia del ciclo de menú elaborado conforme a la Resolución 29452 de 2017 y suscrito por profesional en nutrición y dietética. Esta estructura fue replicada por el comité evaluador en sus informes mediante capítulos de verificación separados,

[20] Expediente digital, archivo "*8PLIEGODECONDICI.pdf*", sección V. *"Los Proponentes deben acreditar que cumplen con los Requisitos Habilitantes y los Requisitos mínimos señalados en la sección IV del presente documento para participar en la Licitación pública y dar paso a la asignación de puntaje."*

identificados como literal E –requisitos técnicos mínimos– y numeral 6 o capítulo F –aspectos alimentarios y nutricionales-.

52. En el informe de evaluación preliminar del 4 de agosto de 2020, el comité evaluador verificó de manera separada los aspectos alimentarios y nutricionales. Frente a estos, concluyó que ni ASOMUPCAR ni la UT demandante cumplían el requisito del ciclo de menú, con reparos, en el caso de la demandante, relativos a: **(i)** la inclusión de alimentos ajenos a la región; **(ii)** porcentajes de adecuación de calorías y nutrientes por encima de los límites establecidos en los lineamientos; **(iii)** preparaciones que no permitían identificar el gramaje por ingrediente; **(iv)** la modificación de los formatos establecidos; y, **(v)** la doble dilución de la leche, con la consecuente disminución del aporte nutricional[21].

53. En el informe de evaluación definitivo del 14 de agosto de 2020, el comité mantuvo la verificación por capítulos y, al examinar los requisitos técnicos mínimos del literal E, concluyó que ASOMUPCAR no cumplía y que la UT cumplía ese grupo de exigencias, aunque no estaba habilitada. En el capítulo inmediatamente posterior, relativo a los aspectos alimentarios y nutricionales, registró reparos relacionados con los formatos de análisis del contenido nutricional por grupos de edad, las cantidades de alimentos superiores a las establecidas en la minuta patrón y sin estandarizar y la falta de coherencia entre los formatos exigidos por el Ministerio de Educación Nacional, y concluyó que las dos propuestas no cumplían el ciclo de menú y no estaban habilitadas para dar paso a la asignación de puntaje[22].

54. El informe definitivo cerró con un consolidado en el que señaló que ASOMUPCAR no dio cumplimiento a los requisitos técnicos mínimos y que la UT Florencia Nutrida no satisfizo los requisitos de experiencia específica. A continuación, el comité evaluador manifestó que no se encontraban ofertas habilitadas dentro del proceso y recomendó al ordenador del gasto declarar desierta la licitación[23].

55. En el acta de la audiencia de adjudicación, reanudada el 14 de agosto de 2020, se dio lectura al informe de evaluación y se consignó, "*teniendo como fundamento el informe de verificación y de evaluación definitivo antes citados*", un cuadro consolidado del cumplimiento de los requisitos habilitantes con cinco columnas –capacidad jurídica, experiencia, capacidad financiera y organizacional, requisitos técnicos y resultado–, en el que la fila correspondiente a la parte actora registró el cumplimiento de la capacidad jurídica, el incumplimiento de la experiencia, el cumplimiento de la capacidad financiera y organizacional, la anotación "*cumple*" en la columna de requisitos técnicos y el resultado "*no*

[21] Expediente digital, archivo "*12INFORMEDEEVALU.pdf*", capítulo "*F. Aspectos alimentarios y nutricionales*".
[22] Expediente digital, archivo "15INFORMEDEEVALU.pdf", pág. 16. *"Una vez realizada la verificación para el cumplimiento de los requisitos de ciclo de menú en el pliego de condiciones, se tiene que ASOMUPCAR y la UNIÓN TEMPORAL UT FLORENCIA NUTRIDA NO CUMPLE y no es habilitada para dar paso a la […] asignación de puntaje."*
[23] Expediente digital, archivo "*15INFORMEDEEVALU.pdf*", pág. 19. *"Como resultado de la verificación de los requisitos habilitantes de capacidad jurídica, experiencia, financiera, organizacional, requisitos mínimos y técnicos señalados en la sección IV del pliego de condiciones se tiene que el oferente: ASOMUPCAR no dio cumplimiento en los requisitos técnicos mínimos. UT FLORENCIA NUTRIDA no dio cumplimiento en los requisitos de experiencia específica. Teniendo en cuenta lo anterior, el comité evaluador manifiesta que con fundamento en los informes de evaluación presentados y que no se encuentran ofertas habilitadas dentro del proceso de la Licitación Pública LPOAJC 003-2020 recomienda al ordenador del gasto la declaratoria de desierta del proceso de selección […]".*

habilitado"[24]. Acto seguido, el acta reprodujo la conclusión del comité según la cual ASOMUPCAR no dio cumplimiento a los requisitos técnicos mínimos y la UT no satisfizo los requisitos de experiencia específica, junto con la recomendación de declaratoria de desierta.

56. El recuento de antecedentes contenido en el acta y en la Resolución 534 de 2020 registró, además, el consolidado del informe de evaluación preliminar, conforme al cual la propuesta de la parte actora cumplía la capacidad jurídica y no satisfacía la experiencia, la capacidad financiera y organizacional ni los requisitos técnicos[25]. Por su parte, como quedó expuesto, el informe definitivo registró resultado favorable para la UT en la verificación de los requisitos técnicos mínimos del literal E y **mantuvo, en capítulo separado, una conclusión desfavorable respecto de los aspectos alimentarios y nutricionales**.

57. La Resolución 534 del 14 de agosto de 2020, mediante la cual el ordenador del gasto declaró desierta la licitación, incorporó en su considerando 16 un cuadro consolidado fundado en el informe de evaluación definitivo y registró para la UT la anotación "*No cumple*" tanto en la columna de experiencia como en la de requisitos técnicos, con resultado "*No habilitado*". A continuación, reprodujo la conclusión conforme a la cual ASOMUPCAR no dio cumplimiento a los requisitos técnicos mínimos y la UT Florencia Nutrida no satisfizo los requisitos de experiencia específica, y señaló que no se encontraban ofertas habilitadas dentro del proceso[26].

58. También encuentra acreditado la Sala que en la censura formulada por la UT contra la evaluación de su oferta, tanto en el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 534 de 2020 como en la demanda que dio origen a este proceso, se limitó a los requisitos de experiencia específica de los numerales B.2.1 y B.2.2 del pliego de condiciones, sin que en esas oportunidades se hubiera cuestionado la verificación negativa de los aspectos alimentarios y nutricionales. A su turno, el litigio se fijó sin reparo de las partes, en torno a la eventual falsa motivación de los actos acusados por haberse fundado en el incumplimiento de la experiencia específica requerida[27].

El pretendido cumplimiento de la totalidad de los requisitos del pliego

59. La Sala constata que el informe de evaluación definitivo y el acta de la audiencia de adjudicación no son piezas sucesivas que por sí mismas registren evaluaciones distintas, sino documentos de la misma fecha, en los que el segundo declara expresamente apoyarse en el primero. Como se explicó, el cuadro consolidado del acta se presentó "*teniendo como fundamento el informe de verificación y de evaluación definitivo antes citados*". A ello se suma que: **(i)** el pliego de condiciones distinguió, dentro de la sección IV, literal D, dos grupos de exigencias de naturaleza técnica, esto es, los requisitos técnicos mínimos de los numerales 1 a 5 –certificado RUP, coordinador, profesionales de apoyo, bodega, transporte y fase de alistamiento– y los aspectos alimentarios y nutricionales del

[24] Expediente digital, archivo "*16ACTADEAUDIENCI.pdf*", puntos 6 y 16.
[25] Expediente digital, archivo "*16ACTADEAUDIENCI.pdf*", punto 9 de los considerandos, y archivo "*10ACTODECLARATORI.pdf*", considerando 9.
[26] Expediente digital, archivo "*10ACTODECLARATORI.pdf*", considerando 16.
[27] Expediente digital, archivo "*77_FIJALITIGIOCORRETRASLADO.pdf*".

numeral 6, relativos al ciclo de menú; y **(ii)** el informe definitivo verificó cada grupo en capítulo separado, con resultados diferentes para la oferta de la demandante, favorable en el primero y desfavorable en el segundo.

60. Bajo ese entendimiento, la anotación "*cumple*" que la columna de requisitos técnicos del cuadro del acta de la audiencia registró para la UT es compatible con la verificación favorable de los requisitos técnicos mínimos del literal E del informe definitivo, que esa oferente efectivamente superó, pero no demuestra una rectificación de la conclusión sobre el ciclo de menú. En el informe definitivo, al que se dio lectura en esa audiencia, se indicó en términos categóricos que la actora no lo cumplía y no quedaba habilitada para dar paso a la asignación de puntaje.

61. No obra prueba de una modificación de esa evaluación que permita establecer el cumplimiento integral de la oferta; de las piezas examinadas no se desprende un nuevo pronunciamiento sobre los aspectos alimentarios y nutricionales, ni la modificación de la conclusión técnica consignada en el informe definitivo.

62. La Resolución 534 del 14 de agosto de 2020, expedida al finalizar el procedimiento de selección, registró en su considerando 16, para la oferta de la demandante, la anotación "*No cumple*" en la columna de requisitos técnicos. Si bien entre el acta y la resolución existe una divergencia en el diligenciamiento de esa casilla, esa disparidad tampoco permite concluir que durante la audiencia hubiera existido una rectificación favorable del ciclo de menú, pues para establecer el alcance de ambas síntesis debe acudirse al documento técnico que les sirve de sustento y antecedente, esto es, el informe de evaluación definitivo que diferencia los componentes examinados y contiene una conclusión inequívocamente desfavorable respecto de los aspectos alimentarios y nutricionales de los dos oferentes.

63. Lo registrado en la Resolución 534 se utiliza en este punto como elemento de prueba y contraste frente a la afirmación de que la propia entidad reconoció el cumplimiento técnico integral, sin que ello reactive la presunción de legalidad del acto anulado por el *a quo* ni amplíe las razones de la administración, pues el análisis del restablecimiento en esta instancia se funda en la carga de la demandante de demostrar el derecho que reclama y no en la supervivencia jurídica de una parte de la motivación del acto anulado. En esa dimensión probatoria, la anotación contenida en la resolución constituye un elemento adicional que no respalda la existencia de la supuesta rectificación invocada por la recurrente y conduce a establecer el alcance de los resultados resumidos a partir de la evaluación especializada que les sirve de sustento y antecedente.

64. Por ende, la divergencia entre las casillas de síntesis debe resolverse mediante la lectura conjunta de las piezas y, en particular, del apartado que identifica la materia evaluada, expone los reparos y establece su resultado. El capítulo alimentario cumple esa función y arroja una conclusión negativa que no aparece sustituida por una nueva evaluación sobre esa materia, toda vez que el informe contiene una determinación técnica específica y desfavorable sobre el ciclo

de menú, sin que de las piezas examinadas se desprenda que aquella hubiera sido posteriormente modificada.

65. Además, los reparos del comité versaron sobre aspectos concretos de la evaluación nutricional, entre ellos los porcentajes de adecuación de calorías y nutrientes frente a los rangos admisibles, la correspondencia de las cantidades de alimentos con la minuta patrón y la coherencia entre los formatos exigidos por los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional, de manera que para tener por acreditada la rectificación que sostiene la apelante, era necesario que de las piezas susceptibles de valoración en el proceso pudiera establecerse que esa evaluación desfavorable fue posteriormente modificada. No obstante, tal conclusión no se desprende de las pruebas allegadas al proceso, toda vez que ninguna permite atribuir a la anotación "*cumple*" consignada en el acta de la audiencia de adjudicación el alcance de haber dejado sin efecto los reparos específicos formulados respecto del ciclo de menú.

66. Como el recurso sostiene que la conclusión del *a quo* respecto del incumplimiento del ciclo de menú se había superado porque la propia entidad rectificó la evaluación durante la audiencia de adjudicación, incumbía a la recurrente demostrar esa premisa fáctica, pero examinadas las piezas del proceso de selección, la inferencia que se busca extraer del cuadro del acta no resulta suficiente para acreditar que la conclusión técnica desfavorable hubiera sido modificada y, por tanto, para desvirtuar la conclusión acogida por el Tribunal para negar el restablecimiento, pues, se reitera, la lectura conjunta del informe definitivo, del acta de la audiencia y de la Resolución 534 no demuestra que esa evaluación desfavorable hubiera sido posteriormente rectificada, pese a que la satisfacción de ese requisito era necesaria conforme a las secciones V y VI del pliego para acceder a la asignación de puntaje.

67. Debe indicarse también que aunque el apelante sostiene que declarada la nulidad por los vicios advertidos en la evaluación de la experiencia específica, quedó despejado el único obstáculo que impedía considerar habilitada su oferta, lo cierto es que la sentencia recurrida no atribuyó ese alcance a la anulación. El *a quo* negó el restablecimiento al concluir, entre otras razones, que la propuesta no cumplió el requisito relativo al ciclo de menú, por lo que dentro del marco de la apelación, correspondía a la recurrente desvirtuar esa conclusión y, en particular, demostrar la rectificación que atribuye a la entidad durante la audiencia de adjudicación, circunstancia que no está acreditada.

68. Tema distinto es que la sola inhabilitación del otro proponente convierta a la demandante, por descarte, en la única oferta del proceso, pero no en la mejor como parece sugerirlo el recurso al ubicarla en el primer orden de elegibilidad, pues ese razonamiento presupone como condición lógica inexcusable que respecto de la oferta de quien lo invoca no subsistiera impedimento alguno para acceder a la asignación de puntaje. Por tanto, al no haberse acreditado que la conclusión desfavorable sobre el ciclo de menú hubiera sido rectificada, la suerte de la oferta del otro proponente carece de aptitud para mejorar la posición de la recurrente.

69. Lo expuesto resulta suficiente para desestimar el cargo analizado, pues descansa en tres extremos acreditados que, encadenados, conducen necesariamente a esa conclusión: **(i)** la regla del pliego conforme a la cual el ciclo de menú debía satisfacerse para acceder a la asignación de puntaje; **(ii)** la conclusión negativa que sobre ese componente registró el informe de evaluación definitivo; y **(iii)** la ausencia de un pronunciamiento posterior que acreditara su rectificación. Esta conclusión no depende de reconstruir qué habría ocurrido con la propuesta del otro proponente, pues el derecho que reclama la demandante exige ante todo desvirtuar la conclusión desfavorable que el Tribunal acogió respecto de su propia oferta, carga que no satisfizo.

70. La afirmación general contenida en el recurso, según la cual la oferta y los demás documentos aportados durante el procedimiento demostraban el cumplimiento integral de los requisitos del pliego, no modifica la conclusión precedente, pues corresponde a una referencia abstracta que no individualiza el soporte ni el apartado que permitirían tener por superado cada uno de los reparos consignados en el informe definitivo, tampoco confronta los hallazgos relativos a los análisis nutricionales por grupos de edad, las cantidades previstas en la minuta patrón y la coherencia entre los formatos exigidos por el Ministerio de Educación Nacional, ni explica la inferencia probatoria que conduciría a desvirtuarlos. El argumento concretamente desarrollado por el apelante atribuyó a la expresión “cumple”, consignada en la casilla de requisitos técnicos del acta de la audiencia de adjudicación, el alcance de una rectificación administrativa del concepto sobre el ciclo de menú, de modo que, conforme al artículo 328 del CGP, corresponde a la Sala establecer si esa modificación quedó acreditada, sin que la alusión genérica a los documentos del procedimiento pueda ser tratada como una censura autónoma que no fue sustentada en el recurso.

71. Atendiendo a los motivos de reproche allegados por la parte actora, el control judicial de la evaluación efectuada por el comité se concreta en la valoración conjunta del pliego de condiciones, los informes preliminar y definitivo, el acta de la audiencia y la Resolución 534 de 2020, piezas a partir de las cuales la Sala establece el contenido y alcance de las determinaciones adoptadas durante el procedimiento de selección. Sin embargo, la naturaleza especializada de los reparos del Comité y la carga prevista en el artículo 167 del CGP exigían que la recurrente identificara los soportes que demostrarían el cumplimiento de cada requerimiento y explicara por qué su contenido desvirtuaba las conclusiones del informe definitivo, lo que no ocurrió.

72. A lo anterior se suma que la secuencia de las actuaciones confirma que la conclusión técnica desfavorable sobre el ciclo de menú no fue controvertida por la UT en lo que atañe a su propia oferta, pues, aunque José Honorio Ríos Sierra formuló observaciones relacionadas con esa materia durante el procedimiento de selección, estas se dirigieron contra la propuesta de ASOMUPCAR, mientras que el recurso de reposición y la demanda concentraron sus cuestionamientos en la evaluación de la experiencia específica. Esta constatación refuerza que los reparos nutricionales consignados en el informe definitivo no fueron rebatidos por la demandante y que en las actuaciones posteriores tampoco quedó registro de que

la entidad los hubiera reconsiderado o dejado sin efecto. En consecuencia, el expediente no solo carece de un documento que acredite la rectificación alegada, sino que revela que la conclusión técnica adversa se mantuvo sin variación hasta la expedición del acto acusado.

73. Consecuencialmente, la demandante no acreditó que la conclusión desfavorable sobre el ciclo de menú hubiera sido rectificada en los términos que sostiene el recurso de apelación, por lo que no logró desvirtuar la razón por la cual el Tribunal consideró que su propuesta no podía acceder a la asignación de puntaje, y en esa medida, no es posible reconocerla como la mejor oferta ni tener por demostrado el derecho a la adjudicación del contrato que sustenta el restablecimiento reclamado.

Respecto de la necesidad de contar con la oferta del otro proponente

74. Conforme a lo expuesto al definir el objeto de la apelación, resulta innecesario profundizar en el segundo reproche, pues cualquiera que fuera la conclusión acerca de la necesidad de contar con la propuesta presentada por ASOMUPCAR, ella carecería de incidencia en el sentido de la decisión. Para que la situación del otro proponente pudiera conducir al reconocimiento de la demandante como mejor oferente, era indispensable establecer previamente que respecto de su propia propuesta no subsistía impedimento para acceder a la asignación de puntaje, presupuesto que no quedó demostrado al resolver el primer cargo.

Conclusiones

75. La premisa en que se sustenta el recurso, no quedó demostrada. Aunque el cuadro consolidado del acta de la audiencia consignó la expresión "*cumple*" en la columna correspondiente a los requisitos técnicos de la UT, el pliego y el informe definitivo distinguieron entre los requisitos técnicos mínimos de los numerales 1 a 5 y los aspectos alimentarios y nutricionales relativos al ciclo de menú. Respecto de estos últimos, el informe definitivo registró una conclusión desfavorable, sin que de las piezas examinadas se observe que hubiera sido posteriormente modificada en los términos que sostiene la recurrente.

76. Por consiguiente, la anotación contenida en el acta no resulta suficiente para desvirtuar la conclusión que el Tribunal acogió respecto del ciclo de menú y que le sirvió de fundamento para negar el restablecimiento, y en esas condiciones, la situación de ASOMUPCAR carece de incidencia en el resultado de la apelación. La tesis según la cual la demandante debía ocupar por descarte el primer lugar en el orden de elegibilidad, presupone que hubiera logrado desvirtuar la conclusión del Tribunal respecto de su propia oferta. Al no haberse acreditado ese presupuesto, establecer si la propuesta del otro oferente debía o no ser objeto de comparación, no podría conducir al reconocimiento del derecho reclamado.

77. En consecuencia, al no prosperar los motivos de inconformidad formulados por la apelante, se confirmará la sentencia de primera instancia.

Costas

78. El artículo 188 del CPACA dispone que la liquidación y ejecución de la condena en costas se sujetará a las reglas del Código de Procedimiento Civil, actualmente CGP. El artículo 361 *ibidem* establece que las costas *"están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho".*

79. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 365 de esta codificación[28], sería procedente la condena en costas en esta instancia a la parte demandante, toda vez que en esta providencia se resuelve desfavorablemente el recurso de apelación que propuso. No obstante, el numeral 8 de la norma referida dispone que *"solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación"*, con fundamento en lo cual, la posición mayoritaria actual de la Sala ha establecido que solo hay lugar a fijar agencias en derecho cuando su causación se encuentre acreditada mediante la actuación efectiva de los apoderados.

80. En este caso, la entidad demandada no actuó en segunda instancia, por lo que no se causaron agencias en derecho a su favor[29].

IV. PARTE RESOLUTIVA

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 13 de agosto de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

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

---

[28] "*En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: "1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código".*

[29] El ponente no comparte el criterio mayoritario según el cual la causación de agencias en derecho exige que en el expediente se acrediten actuaciones procesales efectivamente desplegadas por el apoderado. Las agencias en derecho no corresponden al reembolso de honorarios ni constituyen una remuneración asociada a cada actuación individualmente considerada, sino que integran la condena en costas como reconocimiento de la gestión de defensa judicial de la parte vencedora. Por ello, su causación puede derivarse de la existencia y vigencia de la representación procesal, pues el mandato judicial comporta deberes permanentes de vigilancia, seguimiento del expediente, control de términos, revisión de notificaciones y disponibilidad para intervenir cuando resulte necesario, aun cuando tales labores no se exterioricen mediante memoriales u otras actuaciones visibles en el trámite. En ese sentido, la naturaleza, calidad e intensidad de la gestión son elementos relevantes para determinar la cuantía de las agencias en derecho, pero no constituyen, en criterio del ponente, un presupuesto para establecer su causación. No obstante lo anterior, en esta providencia se adopta la posición mayoritaria de la Sala, conforme a la cual, solo procede fijarlas cuando su causación se encuentre acreditada mediante actuaciones efectivamente desplegadas en la respectiva instancia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Nota: *se deja constancia de que esta providencia se suscribe de 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.* ***Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema SAMAI****.*