

Bogotá D.C., 21 de agosto 2026
PDFP1 No. 0298

Señora
Marcela Teresa Torres Harker
Secretaria General
Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas – ANIM
buzonjudicial@anim.gov.co
comunidad@anim.gov.co

ANIM ANIVB
ORIGEN MARCIO MELGOSA TORRADO / PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
DESTINO 200 SECRETARÍA GENERAL / MARCELA TERESA TORRES HARKER
ASUNTO PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. OBSERVACIONES SOBRE RESPUESTA AL
OBS
ANIM--2026-ER-0003719
Al contestar cite este número

Fecha: 24-08-2026 Hora: 08:59 AM
N° Folios:0

Asunto: URGENTE. Observaciones sobre respuesta al oficio
No PDFP1 No. 0288

Respetada señora Torres, reciba un cordial saludo.

Como es de su conocimiento, la Procuraduría Delegada Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, de conformidad con las funciones y competencias consignadas en el artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000, además de lo dispuesto en el artículo 277 de la Constitución Política, el cual otorga la competencia de “vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, así como velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas”, adelanta vigilancia preventiva frente al proceso invitación pública No. 024 de 2026, por valor de DOSCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS CATORCE MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL DOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS CON TRECE CENTAVOS MONEDA CORRIENTE (\$ 292.914’398.255,13), y que tiene por objeto:

“REALIZAR ESTUDIOS, DISEÑOS E INGENIERÍA DE DETALLE PARA EL REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL, MODIFICACIÓN ARQUITECTÓNICA Y AMPLIACIÓN, ASÍ COMO LAS OBRAS REQUERIDAS PARA LA REHABILITACIÓN DEL EDIFICIO CENTRAL DEL HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS Y MATERNO INFANTIL, BAJO EL SISTEMA DE LLAVE EN MANO”.

En el marco de la vigilancia que se lleva a cabo, se presentaron observaciones al proceso a través de oficio No PDFP1 No. 0288 del 14 de agosto de 2026, en donde además se requirió lo siguiente:

“2.1. Resolver de fondo cada una de las observaciones presentadas en este oficio, señalando los fundamentos técnicos, jurídicos, jurisprudenciales y doctrinales que sustentan la respuesta.

2.2. Evaluar, en el marco de su autonomía, la posibilidad de **suspender** el proceso de contratación, con el fin de que se evalúen las posibles vulneraciones expuestas y se tomen las

decisiones correspondientes, fundamentadas en los principios que rigen la función administrativa y la normas a las que está sometida la contratación del Patrimonio Autónomo.

2.3. Publicar de manera inmediata el presente escrito de observaciones en el SECOP II y en la página web de Patrimonios Autónomos de la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas y Derivados.

2.4. Enviar la respuesta al presente requerimiento antes de la adjudicación, o actuación equivalente, y de la suscripción del contrato. Lo anterior, con el fin de que esta Procuraduría Delegada conozca de manera oportuna el análisis efectuado por ustedes y pueda presentar las observaciones a que haya lugar, con el fin de evitar afectaciones a derechos, al patrimonio público y al ordenamiento jurídico colombiano”.

Como respuesta a lo anterior, la ANIM envió el oficio No ANIM-2026-EE-0002180, a través del cual resuelve, de manera parcial, las observaciones y requerimientos de este organismo de control.

En atención a las respuestas enviada por la Agencia, esta Procuraduría Delegada presenta las siguientes observaciones y requerimientos de información:

I. Sobre la decisión de suspensión del proceso de contratación

1.1. Estado actual del proceso

Señala la Agencia en el numeral I de la respuesta, titulado “OPORTUNIDAD DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA Y ESTADO DEL PROCESO”, que para el momento en que se recibieron las observaciones de la PGN ya se había **adoptado** y **comunicado** la actuación con la que **culminó** la selección del proponente, situación que incide directamente en la procedencia de una suspensión.

Así se indica en el oficio No ANIM-2026-EE-0002180:

“El 14 de agosto de 2026 a las 11:09 a. m., Fiduciaria DAVIBANK S.A., en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo FC PAD HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS y PAD HUSJD CONTRATO 0572026, **notifico la aceptación de la propuesta al Consorcio San Charbel Hospitalario [...]**

Posteriormente, el mismo 14 de agosto de 2026, a las 2:45 p. m., fue recibida formalmente el Oficio PDFP1 No. 0288 emitido por su Despacho [...]

Para el momento en que se tuvo conocimiento formal del requerimiento preventivo, Fiduciaria DAVIBANK S.A., en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo FC PAD HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS y PAD HUSJD CONTRATO 0572026 **ya había adoptado y comunicado la actuación mediante la cual culminó la selección del proponente [...]**

Cabe mencionar que el Manual Operativo Versión No. 12 del Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable de Administración y Pagos No. 102 de 2016 y Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable de Administración y Pagos No. 57 de 2013, regula los procedimientos internos y requisitos [...] estableciendo que los Procesos de Selección, se registrarán, entre otras, por las siguientes cláusulas: [...]

‘4.1. ACEPTACIÓN DE OFERTA Y CITACIÓN A SUSCRIBIR CONTRATO: **Es el documento que elabora la FIDUCIARIA y a través del cual se informa sobre la aceptación de la oferta seleccionada** al respectivo POSTULANTE en un proceso de selección. En este mismo documento se indicarán los requisitos para la suscripción del correspondiente contrato y los necesarios para su ejecución’ [...]

Esta circunstancia incide directamente en el análisis de procedencia de una suspensión dirigida a **una etapa de selección que, para el momento de recibirse el requerimiento, ya había culminado** [...]

Para dar claridad a su Despacho, se manifiesta que la notificación de la aceptación de la oferta que aquí se pone en su conocimiento, tiene efectos similares a la adjudicación de la oferta, en el marco del régimen privado de contratación [...]” (negrilla fuera de texto).

Sobre lo expuesto, es preciso indicar:

- 1.1.1. De lo anterior se deprenen las siguientes conclusiones: (i) la aceptación de la oferta ya fue notificada al consorcio; (ii) dicha aceptación equivale a la adjudicación del proceso en el marco del régimen privado y, (iii) con esta se culminó la selección del proponente; sin embargo, tal actuación, que sin duda reviste gran importancia, **nunca fue contemplada en los términos de referencia como una etapa del proceso ni como parte del cronograma a ejecutarse.**

Con lo anterior, se pone de presente la posible **vulneración** de **las reglas contenidas en el Manual Operativo** que, según lo manifestado por la misma Agencia, establece que la “ACEPTACIÓN DE OFERTA Y CITACIÓN A SUSCRIBIR CONTRATO: Es el documento que elabora la FIDUCIARIA y a través del cual se informa sobre la aceptación de la oferta seleccionada al respectivo POSTULANTE”, y del **principio de transparencia**, pues lo señalado en los términos de referencia hace creer a cualquier ciudadano interesado en ejercer control sobre los recursos públicos y a este organismo de control que dicha etapa no se surtiría en el proceso de la referencia.

Sobre las etapas del proceso de contratación y el cronograma de este, indican los términos de referencia:

CRONOGRAMA Y ETAPAS DEL PROCESO DE SELECCIÓN

Actividad	Fecha programada
PUBLICACIÓN DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA	10 de Julio de 2026
AUDIENCIA INFORMATIVA.	14 de Julio de 2026. Se adelantará de manera virtual mediante la plataforma Microsoft Teams en el enlace que se indica a continuación: Tema: AUDIENCIA INFORMATIVA Día: 14 de Julio de 2026 Hora: 10:00 A.M. Unirse a la reunión Teams al siguiente link: Link: https://teams.microsoft.com/join/2404484258213?p=Ktfxke7LvaipgFihMC Id. de reunión: 240 448 425 821 3 Código de acceso: sa9JL32B
PLAZO PARA PRESENTAR OBSERVACIONES A LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA	Hasta el 16 de julio de 2026, hasta las 6:00 P.M. Los interesados deberán remitir sus observaciones a los siguientes correos electrónicos: lenis.hernandez@davibank.com ; felipe.gonzalez@davibank.com ; legalfiduciaria@davibank.com ; leslie.gandur@davibank.com Nota. Se informa a los interesados que NO se recibirán observaciones por fuera del canal dispuesto para ello.
PUBLICACIÓN DE RESPUESTAS A LAS OBSERVACIONES Y ALCANCE A LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA	21 de julio de 2026 Sera publicado en el siguiente enlace: Patrimonios Autónomos Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas y Derivados. https://www.davibank.com/fiduciaria/publica/productos/patrimonios-autonomos

[...]

EN EL EVENTO QUE SE REQUIERA	
PUBLICACIÓN INFORME FINAL DE EVALUACIÓN	Sera publicado en el siguiente enlace: Patrimonios Autónomos Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas y Derivados https://www.davibank.com/fiduciaria/publica/productos/patrimonios-autonomos
TRASLADO INFORME FINAL DE EVALUACIÓN	UN (1) DIA HÁBIL después de la publicación del informe FINAL de evaluación 6:00 PM. Los interesados deberán remitir sus observaciones a los siguientes correos electrónicos: lenis.hernandez@davibank.com ; felipe.gonzalez@davibank.com ; legalfiduciaria@davibank.com ; leslie.gandur@davibank.com Nota. Se informa a los interesados que NO se recibirán observaciones / subsanaciones por fuera del plazo previsto ni por fuera del canal dispuesto para ello.
RESPUESTAS A OBSERVACIONES AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN Y ALCANCE AL MISMO EN EL EVENTO QUE SE REQUIERA	Sera publicado en el siguiente enlace: Patrimonios Autónomos Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas y Derivados https://www.davibank.com/fiduciaria/publica/productos/patrimonios-autonomos
SUSCRIPCIÓN DEL CONTRATO DESPUES DE LA PUBLICACIÓN DEL INFORME FINAL	DIEZ (10) DÍAS HÁBILES DESPUES DE LA PUBLICACIÓN DEL INFORME FINAL
PRESENTACIÓN DE GARANTÍAS	DENTRO DE LOS CINCO (5) DÍAS HÁBILES SIGUIENTES A LA FIRMA DEL CONTRATO

Tal como se desprende de las imágenes, de acuerdo con el numeral 2.1. “CRONOGRAMA Y ETAPAS DEL PROCESO DE SELECCIÓN”, después de las respuestas a las observaciones al informe final de evaluación la etapa siguiente es la suscripción del contrato dentro de los diez (10) días hábiles después de la publicación del informe final.

- 1.1.2. Dice la respuesta de la ANIM que “**El 14 de agosto de 2026 a las 11:09 a. m.,** Fiduciaria DAVIBANK S.A., en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo FC PAD HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS y PAD HUSJD CONTRATO 0572026, **notifico la aceptación de la propuesta al Consorcio San Charbel Hospitalario**” (negrilla fuera de texto). No obstante, este organismo, antes del envío de las observaciones a la ANIM y con el fin de realizar de manera oportuna la actuación preventiva, consultó la página web de “Patrimonios Autónomos Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas y Derivados”, en el link <https://www.davibank.com/fiduciaria/publica/productos/patrimonios-autonomos>, sin que se encontrara publicado el documento de “ACEPTACIÓN DE OFERTA Y CITACIÓN A SUSCRIBIR CONTRATO”, ni la constancia del envío de aceptación al consorcio a las 11:09 a. m. del 14 de agosto de 2026.

Hasta el momento, el último documento que se encuentra publicado en la página de Patrimonios Autónomos es el que contiene las respuestas al informe final de evaluación, denominado “FORMULARIO No. 3- 14 DE AGOSTO DE 2026”, tal y como consta en la imagen que se inserta a continuación:

- INVITACIÓN PÚBLICA No. 24 DE 2026/ "REALIZAR ESTUDIOS, DISEÑOS E INGENIERÍA DE DETALLE PARA EL REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL, MODIFICACIÓN ARQUITECTÓNICA Y AMPLIACIÓN, ASÍ COMO LAS OBRAS REQUERIDAS PARA LA REHABILITACIÓN DEL EDIFICIO CENTRAL DEL HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS Y MATERNO INFANTIL, BAJO EL SISTEMA DE LLAVE EN MANO

FORMULARIO No. 3- 14 DE AGOSTO DE 2026

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN - FECHA DE PUBLICACIÓN 10 DE AGOSTO DE 2026

FORMULARIO No. 2 - 10 de agosto del 2026

Acta de verificación de Postulaciones - FECHA DE PUBLICACIÓN 29 DE JULIO DE 2026

Grabación de la Audiencia de Apertura de las Postulaciones IP 024 de 2026 - [Resumen: AUDIENCIA DE APERTURA DE LAS POSTULACIONES PROCESO DE SELECCION No 24 DE 2026](#) [lunes, 27 julio](#) | [Reunión Microsoft Teams](#)

INFORME PRELIMINAR DE EVALUACIÓN - FECHA DE PUBLICACIÓN 29 DE JULIO DE 2026

INSTRUCCIÓN FIDUCIARIA- FECHA DE PUBLICACIÓN 10 DE JULIO DE 2026

TERMINOS DE REFERENCIA - FECHA DE PUBLICACIÓN 10 DE JULIO DE 2026

FORMULARIO No. 1 - FECHA DE PUBLICACIÓN 21 DE JULIO DE 2026

ALCANCE No. 1 - FECHA DE PUBLICACIÓN 21 DE JULIO DE 2026

Los hechos señalados constituyen, posiblemente, una transgresión al principio de publicidad y transparencia en el proceso de selección invitación pública no. 024 de 2026. De no ser por las observaciones presentadas por la Procuraduría General de la Nación que condujeron a la respuesta de la ANIM, no se hubiera tenido conocimiento de la aceptación de oferta enviada al consorcio San Charbel Hospitalario.

II. Sobre la publicidad del proceso de contratación en el SECOP II

2.1. Con el fin de justificar la **NO publicación del proceso de contratación en el SECOP II, la ANIM manifiesta en su respuesta lo siguiente:**

“Para efectos de dar cumplimiento efectivo al principio de publicidad, se elevó consulta a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, con respuesta emitida el **22 de junio de 2022** (respuesta al radicado de entrada # P20220531005356), cuyos apartes se reproducen a continuación para dar claridad al asunto:

‘Si la Entidad Estatal contratante no está obligada a usar SECOP II en la gestión de sus procesos de contratación, puede adelantar la publicación del proceso por SECOP I, sin perjuicio de que la entidad que actuará en el rol de contratista esté actualmente obligada a utilizar SECOP II. Es preciso tener en cuenta que las entidades deben publicar la información de sus procesos de contratación en una sola de las plataformas electrónicas del SECOP. Es preciso tener en cuenta que las entidades deben publicar la información de sus procesos de contratación en una sola de las plataformas electrónicas del SECOP.’

En efecto, la Fiduciaria DAVIbank S.A., lleva a cabo la publicación del contrato y de la instrucción fiduciaria por **cuanto los demás documentos del proceso de contratación se ponen a disposición del público en general a través de la página de la fiduciaria, observando por esta vía el Principio de Publicidad**” (negrilla fuera de texto).

Respecto a las afirmaciones hechas por la ANIM, este organismo de control señala:

2.1.1. La obligación de publicar en el SECOP II es impuesta por una norma con rango de ley, pues fue voluntad del legislador exigir a las entidades estatales, que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, “publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II)”.

El artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, que consagra la citada obligatoriedad, establece un plazo de transición de seis (6) meses, lo que significa que su vencimiento fue el **18 de julio de 2022** (posterior al concepto citado por la ANIM), fecha a partir de la cual todas las entidades con regímenes especiales debieron iniciar la publicación obligatoria de sus recursos públicos en la plataforma del SECOP II.

2.1.2. Como parte de los argumentos dados por la Agencia se menciona un Concepto de Colombia Compra Eficiente del **22 de junio de 2022**. Sobre el particular, es necesario señalar:

- El **27 de diciembre del año 2023**, la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente expidió la Circular Única que sustituyó íntegramente la anterior Circular Externa Única que incluía las actualizaciones de la versión 02 de 15 de julio de 2022. Es esta Circular se consignó:

“El Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP es el medio de información oficial de toda la contratación realizada con cargo a recursos públicos. El SECOP es el único punto de ingreso de información y de generación de reportes para las Entidades Estatales, los entes de control y la ciudadanía en general, el cual garantiza que se cumplan los principios de publicidad y transparencia en la gestión contractual.

1.1. Quiénes Deben Publicar la Actividad Contractual en el SECOP [...]

- A partir del 18 de julio de 2022, **las Entidades Estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación** de la Administración Pública, **deberán publicar en el SECOP II**, todos los documentos relacionados con su actividad contractual, de conformidad con lo señalado en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.
- **Los particulares deberán publicar la información oficial de la contratación realizada con cargo a recursos públicos. Estos deberán realizar la publicación a través del módulo “Régimen Especial”**
- Por medio del Concepto C-294 de 2023, la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente manifestó:

“Tratándose de los contratos de régimen exceptuado, el deber de publicidad y transparencia fue complementado con la Ley 2195 de 2022. Según el artículo 1, esta Ley “[...] tiene por objeto adoptar disposiciones tendientes a prevenir los actos de corrupción, a reforzar la articulación y coordinación de las entidades del Estado y a recuperar los daños ocasionados por dichos actos con el fin de asegurar promover la cultura de la legalidad e integridad y recuperar la confianza ciudadana y el respeto por lo público”.

Dentro del capítulo VIII, por el cual se expiden “Disposiciones en materia contractual para la moralización y la transparencia”, se ubica el artículo 53. Este adiciona el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y obliga a las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública a publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP II– o la plataforma transaccional que haga sus veces”.

- A través del Concepto C- 377 del **7 de mayo de 2025**, citado por esta Procuraduría Delegada en el oficio de observaciones No PDFP1 No. 0288 del 14 de agosto de 2026, la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente indicó:

“De manera preliminar es pertinente indicar, que un patrimonio autónomo es un conjunto de bienes, recursos y derechos administrados por una sociedad fiduciaria a través de un contrato de fiducia mercantil. La Ley 80 de 1993 permite realizar negocios fiduciarios, siempre que tengan por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos estatales, por lo que si es posible el pago de obligaciones a través de un patrimonio autónomo. No obstante, en cada caso deberá analizarse que tenga relación con el contrato y las condiciones estipuladas en su creación.

Ahora bien, **cuando una entidad estatal constituye un patrimonio autónomo los recursos siguen siendo recursos públicos y los contratos fiduciarios derivados del mismo deben publicarse en el SECOP II por la entidad estatal que los suscriba de acuerdo con el régimen jurídico aplicable**”.

De acuerdo con lo anterior, esta Procuraduría Delegada reitera la obligación de publicar en el SECOP II el proceso de invitación pública No. 024 de 2026, así como los posibles vicios que pueden afectar la validez del contrato por vulnerar, presuntamente, los principios de publicidad y transparencia, así como la Ley 2195 de 2022.

2.1.3. Posible violación del principio de publicidad y transparencia por ausencia de los documentos que hacen parte de la invitación pública No 024.

Señala la Agencia en la respuesta entregada bajo el radicado No ANIM-2026-EE-0002180 que:

“la Fiduciaria DAVIbank S.A., lleva a cabo la publicación del contrato y de la instrucción fiduciaria por cuanto los **demás documentos del proceso de contratación se ponen a disposición del público en general a través de la página de la fiduciaria, observando por esta vía el Principio de Publicidad**”.

No obstante, revisada la página de la fiduciaria, no se observan publicados la totalidad de los documentos que hacen parte del proceso invitación pública No. 024 de 2026. Los únicos documentos que pueden visualizarse son los siguientes:

INVITACIÓN PÚBLICA No. 24 DE 2026/ "REALIZAR ESTUDIOS, DISEÑOS E INGENIERÍA DE DETALLE PARA EL REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL, MODIFICACIÓN ARQUITECTÓNICA Y AMPLIACIÓN, ASÍ COMO LAS OBRAS REQUERIDAS PARA LA REHABILITACIÓN DEL EDIFICIO CENTRAL DEL HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS Y MATERNO INFANTIL, BAJO EL SISTEMA DE LLAVE EN MANO

FORMULARIO No. 3- 14 DE AGOSTO DE 2026

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN - FECHA DE PUBLICACIÓN 10 DE AGOSTO DE 2026

FORMULARIO No. 2 - 10 de agosto del 2026

Acta de verificación de Postulaciones - FECHA DE PUBLICACIÓN 29 DE JULIO DE 2026

Grabación de la Audiencia de Apertura de las Postulaciones IP 024 de 2026 - Resumen: [AUDIENCIA DE APERTURA DE LAS POSTULACIONES PROCESO DE SELECCIÓN No 24 DE 2026](#) lunes, 27 julio | Reunión | [Microsoft Teams](#)

INFORME PRELIMINAR DE EVALUACIÓN - FECHA DE PUBLICACIÓN 29 DE JULIO DE 2026

INSTRUCCIÓN FIDUCIARIA- FECHA DE PUBLICACIÓN 10 DE JULIO DE 2026

TERMINOS DE REFERENCIA - FECHA DE PUBLICACIÓN 10 DE JULIO DE 2026

FORMULARIO No. 1 - FECHA DE PUBLICACIÓN 21 DE JULIO DE 2026

ALCANCE No. 1 - FECHA DE PUBLICACIÓN 21 DE JULIO DE 2026

Del más antiguo al más reciente, los documentos publicados corresponden a:

- ALCANCE No. 1 - FECHA DE PUBLICACIÓN 21 DE JULIO DE 2026: modificación de los términos de referencia.
- FORMULARIO No. 1 - FECHA DE PUBLICACIÓN 21 DE JULIO DE 2026: documento de respuestas a observaciones presentadas al proceso por invitación pública 024 de 2026.
- TÉRMINOS DE REFERENCIA - FECHA DE PUBLICACIÓN 10 DE JULIO DE 2026: incluye las condiciones del proceso de contratación.
- INSTRUCCIÓN FIDUCIARIA- FECHA DE PUBLICACIÓN 10 DE JULIO DE 2026: contiene las instrucciones del fideicomitente.
- INFORME PRELIMINAR DE EVALUACIÓN - FECHA DE PUBLICACIÓN 29 DE JULIO DE 2026.
- Resumen: AUDIENCIA DE APERTURA DE LAS POSTULACIONES PROCESO DE SELECCIÓN No 24 DE 2026, lunes, 27 julio | Reunión | Microsoft Teams.
- Acta de verificación de Postulaciones - FECHA DE PUBLICACIÓN 29 DE JULIO DE 2026: incluye las constancias de recibidos de las postulaciones.
- FORMULARIO No. 2 - 10 de agosto del 2026: contiene las respuestas a las observaciones al informe preliminar de evaluación.
- INFORME FINAL DE EVALUACIÓN - FECHA DE PUBLICACIÓN 10 DE AGOSTO DE 2026.
- FORMULARIO No. 3- 14 DE AGOSTO DE 2026: documento de respuestas a las observaciones al informe final de evaluación.

Ahora bien, el “PROYECTO DE TÉRMINOS DE REFERENCIA” hace referencia a varios documentos que no se encuentran publicados en la página de la fiduciaria y que, en

consecuencia, no pudieron ni pueden ser objeto de observaciones o control por parte de la ciudadanía, veedurías y órganos como la Procuraduría General de la Nación. Así, se citan como ejemplo los siguientes:

- Solicitud de cotizaciones para establecer los valores estimados;
- Cotización recibida a partir de dicha solicitud;
- Valores históricos actualizados a los que se recurrió para establecer el presupuesto;
- Análisis técnico y económico. Este documento es mencionado en la respuesta dada por la ANIM a la PGN;
- Matriz comparativa. Este documento también es mencionado en la respuesta dada por la ANIM a la PGN;
- Documento de aceptación de oferta;
- Comunicación de aceptación de oferta.

Teniendo en cuenta las observaciones presentadas en el numeral I y II del presente documento relacionadas con la publicación de documentos y las posibles violaciones de los principios de la función administrativa, se reitera la observación presentada en el oficio No PDFP1 No. 0288 del 14 de agosto de 2026, de realizar la publicación del proceso de contratación en el SECOP II, así como de todos los documentos precontractuales que hacen parte del mismo, y **a otorgar un tiempo prudencial, antes de la suscripción del contrato, con el fin de que las reglas del proceso y los informes elaborados en el desarrollo de este sean conocidos por la ciudadanía, las veedurías y los órganos de control, además de que se puedan presentar observaciones al respecto.** Esto, ante el inminente riesgo de quedar viciado el contrato que se llegue a celebrar.

III. **Sobre la verificación de experiencia del consorcio SAN CHARBEL HOSPITALARIO y las dudas en torno a esta**

Esta Procuraduría Delegada, a través del citado oficio 0288, recomendó

“En razón a esto y en atención a que en el pluricitado proceso se encuentran comprometidos recursos públicos, resulta necesario que antes de la suscripción del contrato o de cualquier decisión relacionada con la adjudicación del proceso o actuación similar, se lleven a cabo todas las acciones necesarias por parte del Patrimonio Autónomo para verificar que la documentación que obra en las ofertas no se encuentre alterada, adulterada o sea inexacta”.

Entre los argumentos dados en la respuesta de la ANIM se encuentra el siguiente:

“Que **el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007**, establece que **el Registro Único de Proponentes constituye plena prueba** respecto de las circunstancias verificadas por la Cámara de Comercio, por lo que su contenido no puede ser simplemente desconocido por el Comité Evaluador mientras conserve sus efectos”.

De la anterior afirmación se derivan dos (2) conclusiones: **(i)** que en la invitación pública No. 024 de 2026 se aplican las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: **(ii)** que, de manera específica, para efectos de la experiencia consignada en el Registro Único de Proponentes, se tienen en cuenta las disposiciones contenidas en el artículo 1150 de 2007.

Sobre el particular, esta Procuraduría Delegada le recuerda lo que el mismo artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 establece:

“Cuando en desarrollo de un proceso de selección una entidad estatal **advierta la existencia de posibles irregularidades en el contenido de la información del RUP**, que puedan afectar el cumplimiento de los requisitos exigidos al proponente dentro del proceso de que se trate, **podrá suspender el proceso de selección e impugnar ante la Cámara de Comercio la inscripción**, para lo cual no estarán obligadas a prestar caución. Para el trámite y adopción de la decisión las Cámaras de Comercio tendrán un plazo de veinte (20) días. De no haberse adoptado una decisión en el término anterior, la entidad reanudará el proceso de selección de acuerdo con la información certificada en el RUP”.

Ni en la respuesta dada por la ANIM ni en los documentos publicados en la página web del Patrimonio Autónomo se observa que se haya llevado a cabo suspensión de la invitación pública y se haya impugnado ante la Cámara de Comercio la inscripción.

En razón a lo anterior, se solicita informar si el trámite mencionado fue llevado a cabo, y, en caso de no haberse realizado, informar las razones técnicas y jurídicas que soportaron esa decisión.

IV. Sobre las reglas de la invitación pública No 024 que pueden contrariar el Manual Operativo

4.1. De las garantías de la invitación pública

Los términos de referencia establecen en el numeral 7.8 “GARANTÍAS Y MECANISMOS DE COBERTURA DEL RIESGO” que las garantías de cumplimiento, calidad del servicio, correcto funcionamiento, salarios y prestaciones, estabilidad de la obra y devolución del pago anticipado, se constituyen en favor de “del PATRIMONIO AUTÓNOMO FC PAD HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS y PATRIMONIO AUTÓNOMO FC PAD HUSJD CONTRATO 057-2026 [...], a la AGENCIA NACIONAL INMOBILIARIA VIRGILIO BARCO VARGAS, a el HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JUAN DE DIOS Y MATERNO INFANTIL - HUSJDM, [...] y al MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL identificado con NIT 900.474.727-4, adicionalmente, para el amparo de estabilidad de obra y responsabilidad civil extracontractual al Propietario del Predio, actualmente corresponde a la SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD DE BOGOTÁ- FONDO FINANCIERO DISTRITAL DE SALUD [...], así como garantía de responsabilidad civil extracontractual”.

Sin embargo, el Manual Operativo Versión N° 12 señala que “Las garantías deberán incluir como beneficiario al **PAM, PATRIMONIO AUTÓNOMO PROYECTO MINISTERIOS EVB y/o PADs**” sin señalar que, además de los citados, se pueden incluir otros beneficiarios.

Por lo anterior, se solicita indicar las razones, con sus respectivos soportes jurídicos y normativos, que se tuvieron en cuenta para incluir beneficiarios adicionales a los determinados en el Manual Operativo Versión N° 12, como documento contentivo de las “reglas y los procedimientos que regirán la relación entre las partes del CONTRATO DE FIDUCIA No. 102 de 2016 así como entre la FIDUCIARIA y los contratistas del PAM (Patrimonio Autónomo Matriz) y de los PADs (Patrimonios Autónomos Derivados) y las reglas y procedimientos del Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable de Administración y Pagos No. 57 de 2013 (en adelante PATRIMONIO AUTÓNOMO PROYECTO MINISTERIOS EVB)”.

4.2. Del plazo para la aprobación de garantías

Según el Manual Operativo Versión N° 12 el plazo para la aprobación de garantías es de **“ocho (8) horas laborales** siguientes al recibo de esta por parte del Contratista”; sin embargo, los términos de referencia contemplan un plazo diferente equivalente a tres (3) días con posibilidad de adicionarse por tres (3) días más, contrariando de esta manera las reglas a las que se encuentra sometido el proceso de contratación.

Esto dicen los términos de referencia:

“Dentro de los 5 días hábiles siguientes a la suscripción del contrato deberá presentarse para aprobación del interventor, las garantías y la siguiente información y documentación [...] Nota: **En caso de no aprobarse en la primera entrega de los TRES (3) DÍAS HÁBILES, se repetirá el procedimiento aquí establecido, hasta por máximo una revisión con plazo de TRES (3) DÍAS HÁBILES más**”.

4.3. Del procedimiento para la aplicación de la cláusula penal pecuniaria

De acuerdo con lo dispuesto en el Manual Operativo Versión N° 12, de manera previa a la aplicación de la cláusula penal pecuniaria, se adelanta un procedimiento en el cual la FIDUCIARIA, una vez recibida la instrucción por parte de la ANIM para iniciar el procedimiento, informará por escrito al contratista y este responderá con las explicaciones y soportes dentro de los **tres (3) días hábiles** siguientes al recibo del requerimiento de la fiduciaria.

Dicho término fue modificado en los términos de referencia, en los que se consigna:

“Para la aplicación de la cláusula penal, se adelantará el siguiente procedimiento: 1) El Patrimonio Autónomo CONTRATANTE una vez tenga conocimiento del presunto incumplimiento informará por escrito a EL CONTRATISTA sobre dicha situación. 2) EL

CONTRATISTA responderá con las explicaciones y soportes del caso al Patrimonio Autónomo CONTRATANTE dentro de los **cinco (5) días hábiles** siguientes al recibo del requerimiento del Patrimonio Autónomo CONTRATANTE”

Esta regla, contenida en los términos de referencia, desconoce la normatividad (Manual Operativo Versión N° 12) que contiene el procedimiento reglado para la invitación pública No 024.

4.4. De la vigencia de la garantía de cumplimiento

Según lo señalado en el artículo 23 del Manual Operativo, la vigencia de la garantía de cumplimiento es desde su aprobación hasta la terminación del contrato:

TIPO DE AMPAROS:				
AMPAROS	RIESGO	VALOR ASEGURADO	VIGENCIA	
			DESDE	HASTA
CUMPLIMIENTO	Incumplimiento de las obligaciones legales o contractuales por parte del contratista, multas y cláusula penal.	No será inferior al 10% del valor del contrato.	Aprobación de la garantía única.	terminación del contrato

Empero, los términos de referencia extienden el plazo de dicha garantía hasta la liquidación del contrato y seis (6) meses más, así:

GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO		
AMPARO	CUANTIA	VIGENCIA
CUMPLIMIENTO: Mediante la cual se amparan los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones, el cumplimiento general del CONTRATO por parte del CONTRATISTA	En cuantía equivalente al TREINTA POR CIENTO (30%) del valor del contrato llave en mano	Hasta la liquidación del contrato y seis (6) meses más

Sin perjuicio de que se trate de una ampliación que pueda generar mayor protección sobre el patrimonio, lo cierto es que tal disposición contraría las reglas por las que se rige la invitación pública, contenidas en el Manual Operativo.

Respecto a las observaciones señaladas en el presente numeral (IV), se solicita indicar la justificación, con sus respectivos soportes normativos, en los que se basó la fiduciaria para modificar el procedimiento reglado al que está sometida la invitación pública No 024.

V. Frente a la determinación del presupuesto

Dentro de la respuesta, la ANIM señala:

“(…) En relación específicamente con la determinación del valor, el artículo 10 del Manual Operativo dispone que la ANIM puede acudir, entre otros, a los siguientes mecanismos: **solicitud de cotizaciones, precios históricos, precios de referencia obtenidos de contrataciones adelantadas por otras entidades públicas y, cuando resulte aplicable, presupuesto estimado por el consultor de estudios y diseños** (…)

Lo exigido sustancialmente es que la ANIM adelante el **análisis técnico y económico** correspondiente y que **el valor y su justificación** queden incorporados en la **Solicitud de Servicio, sin perjuicio de los demás documentos que deban acompañarla** conforme a la modalidad y a la lista de chequeo que resulte aplicable (…)

Esta distribución de responsabilidades resulta además consistente con el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, conforme al cual las entidades sometidas a regímenes contractuales excepcionales deben desarrollar su **actividad contractual de acuerdo con su régimen especial y con observancia de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal**” (negrilla fuera de texto).

Ahora bien, frente a lo señalado por la entidad, es importante destacar que los mencionados documentos de “análisis técnico y económico” y “Solicitud de Servicio” no figuran dentro de la documentación dispuesta por la fiducia DAVIbank, como se evidencia a continuación:

INVITACIÓN PÚBLICA No. 24 DE 2026/ “REALIZAR ESTUDIOS, DISEÑOS E INGENIERÍA DE DETALLE PARA EL REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL, MODIFICACIÓN ARQUITECTÓNICA Y AMPLIACIÓN, ASÍ COMO LAS OBRAS REQUERIDAS PARA LA REHABILITACIÓN DEL EDIFICIO CENTRAL DEL HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS Y MATERNO INFANTIL, BAJO EL SISTEMA DE LLAVE EN MANO
FORMULARIO No. 3- 14 DE AGOSTO DE 2026
INFORME FINAL DE EVALUACIÓN - FECHA DE PUBLICACIÓN 10 DE AGOSTO DE 2026
FORMULARIO No. 2 - 10 de agosto del 2026
Acta de verificación de Postulaciones - FECHA DE PUBLICACIÓN 29 DE JULIO DE 2026
Grabación de la Audiencia de Apertura de las Postulaciones IP 024 de 2026 - Resumen: AUDIENCIA DE APERTURA DE LAS POSTULACIONES PROCESO DE SELECCION No 24 DE 2026 lunes, 27 julio Reunión Microsoft Teams
INFORME PRELIMINAR DE EVALUACIÓN - FECHA DE PUBLICACIÓN 29 DE JULIO DE 2026
INSTRUCCIÓN FIDUCIARIA- FECHA DE PUBLICACIÓN 10 DE JULIO DE 2026
TERMINOS DE REFERENCIA - FECHA DE PUBLICACIÓN 10 DE JULIO DE 2026
FORMULARIO No. 1 - FECHA DE PUBLICACIÓN 21 DE JULIO DE 2026
ALCANCE No. 1 - FECHA DE PUBLICACIÓN 21 DE JULIO DE 2026

Así las cosas, si bien la ANIM reconoce que es su deber elaborar el documento denominado “análisis técnico y económico”, así como incluir el valor y la justificación del presupuesto dentro de la “Solicitud de servicio”, los mismos no reposan dentro de la página de la fiduciaria DAVIbank. De esta forma, se advierte por parte de este ente de control que la actividad contractual posiblemente no se gestiona bajo la observancia de los principios de la función administrativa¹, en especial lo que corresponde al principio constitucional de publicidad.

Por otra parte, en lo referente a la determinación del presupuesto oficial, la ANIM indica:

¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 209.

“(…) La Solicitud de Servicio, además, **no se limitó a indicar un valor global. Incorporó el presupuesto estimado, su composición, los costos comprendidos y el tratamiento de la variación de precios durante el horizonte de ejecución contractual.**

(…)

La misma Solicitud distribuyó el presupuesto así:

- Componente 1 – Estudios y diseños técnicos Fases 1 y 2: \$4.813.121.014,45.
- Componente 2 – Construcción Fase 1: \$264.232.013.605,18.
- Componente 2 – Construcción Fase 2: \$23.869.263.635,50.
- Total presupuesto estimado: \$292.914.398.255,13.

La solicitud de servicio fue suscrita el 10 de julio de 2026 y cuenta, según el documento aportado, con elaboración, **revisión jurídica y visto bueno de control presupuestal**, circunstancia que permite identificarla como el instrumento formal mediante el cual la ANIM dejó documentadas las condiciones de planeación remitidas para la estructuración del proceso. (…)

La metodología adoptada priorizó proyectos relacionados con **obra nueva, construcción, adecuación, ampliación e intervención de edificaciones existentes**, con énfasis en infraestructura del sector salud y edificaciones de requerimientos técnicos comparables, (...) **área intervenida, valor contractual actualizado a precios de 2026 y costo unitario por metro cuadrado.** (…)

Simultáneamente, la ANIM evaluó los insumos técnicos previamente disponibles para el Edificio Central y estableció **un nivel global aproximado de avance del 44,49 %, determinando, por consiguiente, un alcance pendiente por ejecutar correspondiente aproximadamente al 55,51% (...)** (negrilla fuera de texto).

De lo anterior es claro que, frente a los estudios y diseños, sólo se cuenta con un avance de manera global del 44,49%. En ese sentido, la ANIM sostiene que “(…) el presupuesto de estudios y diseños no fue fijado mediante una estimación global carente de soporte, sino a partir de una referencia sectorial actualizada, el área concreta de intervención y el nivel de desarrollo técnico previamente disponible”.

Al margen de lo anterior, la ANIM destaca que:

“(…) Para el componente de obra, la matriz comparativa generó valores unitarios actualizados a precios de 2026. Ante la dispersión derivada de la diferente naturaleza y complejidad de los proyectos analizados, se adoptó como medida representativa la mediana, con el propósito de reducir el efecto de valores extremos”.

Al respecto, la determinación del presupuesto resulta llamativo para esta Procuraduría Delegada que la etapa constructiva se está estimando con un “valor unitario por metro construido”. En este sentido, si bien con el avance actual de los estudios y diseños se conoce el área total estimada a intervenir, la ANIM no cuenta con los estudios y diseños a detalle culminados, es decir, técnicamente no tiene certeza de las cantidades definitivas de obra de los diferentes ítems que integran el presupuesto.

Frente a esto, la ANIM resalta que se “(...) consolidó una matriz comparativa a partir de procesos contractuales publicados en SECOP, seleccionando referencias que, por sus características técnicas, alcance y escala, permitieran efectuar comparaciones pertinentes con el proyecto”.

En consecuencia, y una vez analizada la información anexa allegada por la ANIM, esta Procuraduría Delegada **no observa tal “matriz comparativa”**, situación que no permite corroborar lo expresado por la entidad frente a la metodología implementada para su estimación, comprometiendo de esta forma la transparencia de la invitación pública. De tal manera, la alerta preventiva elevada con la determinación del presupuesto se mantiene.

VI. Frente a los indicadores financieros

La ANIM expresa que:

“(...) se consideró pertinente establecer los siguientes indicadores de capacidad financiera y organizacional para **garantizar una mayor pluralidad de postulantes en el proceso de selección** de invitación pública No. 24 de 2026:

Índice de Liquidez $\geq$	Índice de Endeudamiento $\leq$	Razón de Cobertura de Intereses $\geq$	Rentabilidad d Patrimonio $\geq$	Rentabilidad Activo $\geq$
1.3	0,75	1.5	0,02	0,01

(...)

se evidencia que la ANIM y la Fiduciaria Davibank S.A. desarrollaron una metodología objetiva para establecer los indicadores de capacidad financiera y organizacional del proceso de selección de invitación pública No. 24 de 2026”.

Al respecto, la determinación de tales valores para los índices de capacidad financiera resulta llamativa puesto que, de las muestras de oferta y demanda analizadas, esta Procuraduría Delegada observa que resultan superiores al promedio en ambos casos, es decir, desde su planteamiento restringen al 50% de los potenciales oferentes lo que configura una limitación en la participación de empresas del sector y deriva en una posible vulneración de los principios de igualdad y libre concurrencia.

En tal sentido, es importante precisar lo que frente a los principios de igualdad y libre concurrencia, la Corte Constitucional ha señalado:

“(...) la importancia de dos de los principios que rigen este procedimiento: la libre concurrencia y la igualdad entre proponentes. El primero, directamente relacionado con el mandato de igualdad de oportunidades contemplado en el artículo 13 constitucional, con el derecho a la libre competencia reconocido en el artículo 333 ibídem y con los principios de la función administrativa, garantiza la posibilidad de que todos aquellos que reúnan los requisitos para celebrar un contrato estatal, puedan concurrir ante la respectiva entidad a presentar sus ofertas y puedan formularlas sobre bases idénticas, sin perjuicio de limitaciones razonables que persigan asegurar la adecuada ejecución del contrato y el cumplimiento de los cometidos

estatales. Desde el punto de vista de la entidad estatal, este principio asegura pluralidad de competidores, lo que a su turno redundará en mejores ofertas en beneficio de la eficiencia”².

Asimismo, se reitera que la Agencia Nacional de Contratación Pública señala que:

“(…) Si un indicador representa una mayor probabilidad de riesgo a medida que aumenta su valor, **se debe fijar como criterio un valor máximo**.

Si refleja una menor probabilidad de riesgo a medida que su valor sea mayor, **procede fijar un mínimo** (…)”³ (negrilla fuera de texto).

En este orden de ideas, y considerando lo expuesto por la ANCP, es pertinente señalar que: i. para el índice de liquidez la ANIM debió fijar un valor mínimo; ii. para el índice de endeudamiento la entidad debió establecer un valor máximo y, iii. finalmente, para la razón de cobertura de interés se debió fijar un valor mínimo. Lo anterior, con la finalidad de reflejar la realidad financiera del sector vinculando al objeto contractual, garantizando el principio de igualdad y la libre concurrencia de los oferentes interesados.

VII. Consideraciones frente a la respuesta de la ANIM respecto de la experiencia del Consorcio San Charbel Hospitalario

Frente a los requerimientos formulados por esta Procuraduría Delegada en relación con la experiencia acreditada por el consorcio San Charbel Hospitalario, particularmente respecto del contrato No. 0155-2017-000383, se considera necesario enfatizar que las explicaciones remitidas no satisfacen los cuestionamientos planteados por este ente de control. Por el contrario, se suscitan nuevos cuestionamientos con respecto a si, de conformidad con las reglas previamente fijadas en los términos de referencia, la documentación inicialmente aportada permitía acreditar que GESCH S.A.S. podía hacer valer como propia la experiencia derivada del contrato No. 0155-2017-000383 y, en caso negativo, determinar si los documentos allegados posteriormente únicamente precisaron una circunstancia preexistente o si, en cambio, resultaron determinantes para estructurar jurídicamente la atribución de dicha experiencia a uno de los integrantes del consorcio San Charbel Hospitalario.

- Frente a la determinación posterior del porcentaje de participación

La ANIM reconoció expresamente que “de ninguno de los documentos publicados en la plataforma SECOP I así como de ninguno de los documentos aportados por el proponente fue posible concluir los porcentajes de participación de la Unión Temporal”, indicando seguidamente que “habiéndose aportado la certificación de composición accionaria de GESCH S.A.S. y el documento de constitución de la Unión Temporal INSA, se pudo constatar los porcentajes de participación”⁴.

² Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 2012. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³ Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los procesos de contratación. Agencia Nacional de Contratación - Colombia Compra Eficiente, 2023.

⁴ Página 97 de la respuesta de la ANIM.

La respuesta confirma que los documentos inicialmente aportados no permitían determinar el porcentaje de participación necesario para cuantificar la experiencia. Esta circunstancia resulta contraria a la regla prevista en la Nota 3 de los términos de referencia, según la cual el porcentaje de participación debía estar indicado en la respectiva certificación.

En consecuencia, la evaluación final se sustentó en documentación allegada con posterioridad para acreditar un elemento que resultaba determinante para establecer la experiencia reconocida, situación que repercute directamente en la igualdad con la que debió tramitarse la propuesta de todos los involucrados. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado:

“El principio de igualdad en la contratación [...] exige dispensar un tratamiento idéntico a quienes se encuentran en las mismas condiciones; de modo que se les otorguen las mismas oportunidades en función de sus características, acciones y propuestas”⁵.

- Frente al fundamento para atribuir a GESCH S.A.S. la experiencia de COINSES

Frente a la pregunta sobre la disposición de los términos de referencia que permitía atribuir a GESCH la experiencia de COINSES, la ANIM respondió:

“Ninguno de los apartes de los Términos de Referencia estableció porcentajes mínimos de experiencia aportada, o de participación en estructuras plurales”⁶.

Con respecto a lo anterior, es necesario destacar que la respuesta no aborda el cuestionamiento planteado por el Ministerio Público, ya que esta Procuraduría Delegada cuestionó la ausencia de una disposición en los términos de referencia que permitiera atribuir a GESCH S.A.S. la experiencia ejecutada por COINSES.

Dado que la ANIM anunció expresamente que la inexistencia de un porcentaje mínimo no constituye fundamento jurídico para trasladar la experiencia entre personas jurídicas distintas, es del entender del Ministerio Público que la ANIM no identificó una disposición de los términos de referencia que sustentara la atribución de la experiencia de COINSES a GESCH S.A.S., lo cual evidencia una falta de correspondencia entre la decisión adoptada y las reglas previamente establecidas en el proceso.

- Frente a la idoneidad del documento utilizado para acreditar el porcentaje de participación

La ANIM manifestó:

“Fue el único medio que permitió acreditar el porcentaje de participación, dado que no existe ningún documento en SECOP I, que permita corroborar dichos porcentajes”⁷.

Esta afirmación no permite concluir que el documento utilizado fuera el medio de acreditación previsto en los términos de referencia. El hecho de que el documento aportado hubiera sido el único disponible para establecer los porcentajes no habilitaba al comité evaluador para

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-154 de 2023, M.P.: José Fernando Reyes Cuartas.

⁶ Página 97 de la respuesta de la ANIM.

⁷ Página 98 de la respuesta de la ANIM.

sustituir la exigencia expresa según la cual dicha información debía constar en la respectiva certificación. En este sentido, la ausencia de otro documento disponible no modifica las reglas previamente establecidas por la entidad. En consecuencia, al admitir un documento distinto al estipulado para acreditar la experiencia (cuya forma de acreditación había sido expresamente definida en los términos de referencia), la evaluación se apartó de sus propias reglas, con afectación del principio de transparencia. Con relación a esto, el Consejo de Estado ha expuesto:

“el deber de elaborar un pliego de condiciones o términos de referencia que rijan el respectivo procedimiento de selección y que contengan las reglas objetivas, justas, claras, completas y precisas que permitan la adecuada confección de las ofertas, el señalamiento en dichos documentos de las reglas de adjudicación del contrato, la publicidad de los informes, conceptos y decisiones que en dicha etapa se produzcan, así como la posibilidad de contradicción de los mismos por parte de los participantes.”

(...)

el hecho de que no se tramite un procedimiento de selección formal, como es el de la licitación pública, no significa de manera alguna que la escogencia del contratista pueda ser arbitraria y caprichosa⁸”.

- Frente al documento utilizado para atribuir la experiencia a GESCH S.A.S.

La ANIM indicó:

“El acta de constitución de la Unión Temporal no es el documento que acredita la experiencia, dado que la experiencia fue acreditada mediante contrato y certificación, el acta de constitución permitió verificar los porcentajes de participación⁹”

Esta respuesta confirma que el acta de constitución fue determinante para establecer el porcentaje de participación, pero no explica cuál fue el fundamento documental y jurídico que permitió que la experiencia correspondiente a COINSES fuera reconocida a GESCH S.A.S. En efecto, determinar el porcentaje de participación de COINSES en la unión temporal INSA no equivale a establecer que dicho porcentaje pueda ser acreditado posteriormente por una sociedad distinta.

Por tanto, persiste la ausencia de una motivación suficiente sobre el tránsito jurídico entre la experiencia de COINSES y su reconocimiento a favor de GESCH S.A.S.

- Frente al fundamento jurídico utilizado para reconocer la experiencia

La ANIM manifestó:

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de 31 de agosto de 2015, rad. N° 23-26-000-1995-01712-01(17.757). C.P.: Danilo Rojas Betancourth.

⁹ Página 98 de la respuesta de la ANIM.

“La experiencia acreditada no se verifica por una situación de control o subordinación, sino por las prerrogativas del numeral 2.5 del artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015”¹⁰.

Esta afirmación resulta relevante porque la propia ANIM admite que el reconocimiento de la experiencia no se sustentó en la relación de control prevista en la Nota 5 de los términos de referencia. No obstante, el fundamento ahora invocado exige verificar el cumplimiento de presupuestos jurídicos específicos para que una persona jurídica pueda acreditar la experiencia de sus accionistas, socios o constituyentes.

Por tanto, resulta indispensable establecer si dichos presupuestos fueron efectivamente verificados y motivados por el comité evaluador en el informe de evaluación, comoquiera que la respuesta posterior de la ANIM no puede sustituir la motivación que debía respaldar la decisión al momento de su adopción. De tal manera, de no haberse aplicado y motivado dicho fundamento durante la evaluación, la explicación posterior constituiría una fundamentación posterior a la decisión, incompatible con el principio del debido proceso:

“Es importante considerar también, que independientemente de que la entidad estatal contratante se encuentre sujeta a un régimen especial de contratación **o al del derecho privado y, por ende esté exceptuada del Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública (...)**, sus actuaciones contractuales, en general, y las que atañen a las decisiones que se tomen en torno a la inhabilidad o incompatibilidad de un proponente (...), **deben estar guiadas por el debido proceso**, y han de proferirse por parte del funcionario competente”¹¹ (negrilla fuera de texto).

- Frente a la participación accionaria del 1%

Finalmente, frente a la pregunta sobre el método utilizado para determinar que una participación accionaria del 1% constituía una relación de control, la ANIM respondió de manera categórica:

“No se estableció la situación de control o subordinación planteada”¹².

Esta respuesta confirma que la participación accionaria del 1% no fue considerada por la ANIM como una relación de control o subordinación. De tal manera, resulta necesario confrontar esta respuesta con el informe final de evaluación, en el que se hizo referencia a que “COINSES quien participó en la UT INSA, a su vez hace parte de la conformación accionaria de Grupo GESH con un 1%”.

Si la participación del 1% no fue utilizada para acreditar una relación de control —como expresamente lo reconoce ahora la ANIM—, resulta indispensable determinar cuál fue la incidencia jurídica concreta de dicha participación accionaria en la decisión de reconocer la experiencia a GESCH S.A.S.

La ausencia de una explicación consistente sobre este punto compromete la motivación de la evaluación, pues no resulta jurídicamente admisible que una circunstancia societaria sea

¹⁰ Página 100 de la respuesta de la ANIM.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 20 de febrero de 2018, rad. N° 11001-03-06-000-2017-00058-00(2335), C.P.: Álvaro Namén Vargas.

¹² Página 100 de la respuesta de la ANIM.

utilizada dentro del análisis de experiencia sin que se determine con precisión cuál es su efecto jurídico y cuál es la regla que autoriza dicho efecto.

VIII. Sobre la posibilidad de dejar sin efectos la aceptación de la propuesta al consorcio San Charbel Hospitalario efectuada dentro del proceso invitación pública No. 024 de 2026

Conforme a lo mencionado por la ANIM, el 14 de agosto 2026 Fiduciaria DAVIBANK S.A., en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo FC PAD HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS y PAD HUSJD CONTRATO 0572026, notificó la aceptación de la propuesta al consorcio San Charbel Hospitalario.

No obstante, es importante destacar que la existencia de dichos actos no deriva en el perfeccionamiento del negocio jurídico proyectado, **por lo que se pone de presente la oportunidad de adoptar las decisiones necesarias para preservar la legalidad de la actuación contractual y la protección del patrimonio público.**

En efecto, Davibank y la ANIM han sostenido que sus procesos contractuales se desarrollan bajo las reglas del derecho privado. En desarrollo de dicha facultad, Davibank adoptó su propio “Manual Operativo Versión No. 12 Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable de Administración y Pagos No. 102 de 2016”, instrumento que regula las condiciones aplicables a la celebración y perfeccionamiento de los contratos que suscribe.

Particularmente, en la invitación pública No. 24 de 2026, el numeral 5.3 de los términos de referencia establece de manera expresa que posterior a la aceptación de postulación, prosigue la suscripción del contrato, es decir, el contrato a celebrar se entiende perfeccionado con la firma de las partes, por lo que se trata de una disposición clara que fija el momento a partir del cual nace válidamente el vínculo contractual y que, por lo mismo, resulta obligatorio para el patrimonio autónomo y para sus proponentes:

5.3| MODIFICACIÓN O REVOCATORIA DE LA ACEPTACIÓN DE LA POSTULACIÓN

LA FIDUCIARIA DAVIBANK S.A actuando única y exclusivamente como vocera y administradora de PATRIMONIO AUTÓNOMO FC PAD HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS y PATRIMONIO AUTÓNOMO FC PAD HUSJD CONTRATO 057-2026, previa instrucción de la ANIM como contratante podrá modificar o revocar el documento de aceptación de postulación, si el postulante a quien se le acepte la postulación no suscribe el contrato o si dentro del plazo comprendido entre la aceptación de la postulación y la suscripción de éste, sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad o se evidencia que el postulante se encuentra incurso en alguna causal de rechazo prevista en los Términos de Referencia, o la obtuvo por medios ilegales.

Bajo esta perspectiva, mientras no se haya producido la suscripción del correspondiente documento contractual, no puede afirmarse que exista un contrato perfeccionado. En consecuencia, la aceptación de la propuesta al consorcio San Charbel Hospitalario expedida en la invitación pública No. 24 de 2026 constituiría un documento precontractual de carácter privado que no ha dado lugar aún al nacimiento de una relación contractual consolidada.

Precisamente, teniendo en cuenta que el contrato no se encuentra perfeccionado, la ANIM y Davibank conservan la posibilidad jurídica de examinar la legalidad y suficiencia de los elementos que soportan la contratación proyectada y de adoptar las medidas que resulten necesarias sobre dicho documento mercantil (aceptación de la propuesta al consorcio San Charbel Hospitalario), con el fin de evitar la consolidación de una situación que podría vulnerar el ordenamiento jurídico.

En criterio de esta Procuraduría Delegada, los riesgos aquí expuestos podrían comprometer la validez del negocio jurídico a suscribir, por lo que proceder a la suscripción del contrato únicamente por la existencia de una aceptación previa que todavía no ha producido el perfeccionamiento del vínculo contractual, resultaría contrario al principio de moralidad.

Con respecto a la moralidad en las actuaciones administrativas, la Corte Constitucional ha hecho referencia a este principio así:

“El principio de moralidad en la administración pública cubre todas las actuaciones de los funcionarios del Estado y de los particulares que cumplen funciones públicas. La jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve que en la Constitución se establecieron múltiples instrumentos encaminados a asegurar el respeto del principio de moralidad, en cuanto el texto superior señala claros mandatos destinados a asegurar el cumplimiento transparente e imparcial de las funciones públicas”¹³.

En ese sentido, la moralidad está catalogada como un principio orientador para el cumplimiento de las funciones públicas, el cual le exige a los sujetos contractuales actuar bajo la plena observancia del ordenamiento jurídico constitucional, legal y reglamentario con el fin de garantizar la consecución de los fines propuestos por la entidad. En este punto, es menester señalar que los procesos de selección de contratistas son una categoría que conforma el universo de las actuaciones y funciones públicas y por ello, la gestión de la ANIM y Davibank debe estar encaminada a respetar y garantizar las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias en procura de la protección del principio de moralidad administrativa.

Teniendo en cuenta las circunstancias advertidas en el presente documento, este organismo de control **exhorta a la ANIM y a DaviBANK a que, con carácter urgente, adopten las medidas correctivas pertinentes, incluyendo la evaluación de la procedencia de dejar sin efectos la ACEPTACIÓN DE LA PROPUESTA efectuada dentro de la invitación pública No. 024 de 2026**, con el fin de ajustar la actuación contractual adelantada por la entidad y la fiduciaria a los principios constitucionales y legales que rigen la función administrativa, el gasto público y la contratación, así como de prevenir la consolidación de acciones que podrían derivar en responsabilidades disciplinarias, como también una posible nulidad absoluta del futuro contrato.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-826 de 2013. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

IX. Requerimientos

- 9.1. Resolver de fondo cada una de las observaciones presentadas en este escrito, señalando los fundamentos técnicos, jurídicos, jurisprudenciales y doctrinales que sustentan la respuesta.
- 9.2. Evaluar, en el marco de su autonomía, la posibilidad de **suspender** el proceso de contratación en el estado en que se encuentra, con el fin de que se evalúen las posibles vulneraciones expuestas y se tomen las decisiones a que haya lugar.
- 9.3. Atendiendo las observaciones señaladas y las posibles vulneraciones a las que se hizo referencia en el romano VIII, se recomienda analizar la posibilidad de dar aplicación a lo establecido en el numeral 5.3 y 5.4. sobre **“MODIFICACIÓN O REVOCATORIA DE LA ACEPTACIÓN DE LA POSTULACIÓN”** y **“SUSPENSIÓN Y/O CANCELACION DEL PROCESO DE SELECCIÓN”**.
- 9.4. Realizar la publicación del presente oficio de manera inmediata en la página web de la fiduciaria y en la plataforma del SECOP II, de acuerdo con las observaciones realizadas.
- 9.5. Remitir copia de la respuesta dada a las peticiones presentadas por el señor Camilo A. Enciso V. y Juan Alejandro Rivera Pinilla, representante del consorcio LA VICTORIA, radicadas el 20 de agosto de 2026 y puestas en conocimiento de este organismo de control en la misma fecha.
- 9.6. Enviar la respuesta al presente requerimiento en el término de un **(1) día hábil siguiente a la fecha de su recibo, y en todo caso antes de la celebración del contrato**. Lo anterior, con el fin de que esta Procuraduría Delegada conozca de manera oportuna el análisis efectuado por ustedes y pueda presentar las observaciones a que haya lugar, con el fin de evitar afectaciones a derechos, al patrimonio público y al ordenamiento jurídico colombiano.

X. Sobre la función preventiva de la PGN

De conformidad con la Resolución 132 de 2014, por medio de la cual se establecen los lineamientos para el ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación, a través de esta función

“[...] la entidad busca anticiparse y evitar la ocurrencia de hechos que afecten los derechos de las personas, mediante la detección y advertencia temprana de riesgos en la gestión pública. De igual manera promueve el respeto de las garantías de los derechos constitucionales”.

De acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 108 de 2025, la función preventiva no implica en modo alguno:

“[...] **coadministración, prejuzgamiento o injerencia en las decisiones o actuaciones administrativas**, o de cualquier otra índole, de las entidades y de los particulares que ejercen funciones públicas o administren recursos públicos. En consecuencia, en el ejercicio de la

vigilancia preventiva no se expedirán conceptos, avales o aprobaciones a los procesos de contratación o a la ejecución o liquidación de los contratos.

La función preventiva **no debe alterar ni afectar la autonomía de la entidad contratante en las diferentes actuaciones y decisiones que realice en el proceso contractual** desde la etapa de planeación hasta su terminación y liquidación y el cumplimiento de todas las obligaciones del contratista” (negrilla fuera de texto).

En ese sentido, resulta pertinente reiterar que la función preventiva tiene como propósito advertir de manera oportuna posibles afectaciones a los principios que rigen la contratación estatal y a la adecuada administración de los recursos públicos, las cuales podrían eventualmente dar lugar a la activación de los mecanismos de control disciplinario, así como promover la adopción de medidas correctivas antes de la toma de decisiones definitivas dentro del proceso.

Por lo anterior, se advierte que la inobservancia de los riesgos identificados podría comprometer la legalidad de las actuaciones posteriores, así como la validez del negocio jurídico a celebrar, en la medida en que tales decisiones se fundamentarían en un procedimiento posiblemente viciado.

Respecto de la información solicitada, esta Procuraduría Delegada recuerda que, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 2195 de 2022:

“La Procuraduría General de la Nación, exclusivamente para el ejercicio de sus funciones, tendrá acceso directo a la información y a las bases de datos de las entidades públicas y privadas que cumplan funciones públicas, sin oponibilidad de reserva legal”.

Conforme con el numeral 17 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, es deber de todo servidor público:

“Permitir a los representantes del Ministerio Público, fiscales, jueces y demás autoridades competentes el acceso inmediato a los lugares donde deban adelantar sus actuaciones e investigaciones y el examen de los libros de registro, documentos y diligencias correspondientes. Así mismo, prestarles la colaboración necesaria para el desempeño de sus funciones”.

La presente comunicación se realiza en virtud de la función preventiva integral de la Procuraduría General de la Nación, la cual tiene como marco normativo el artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000, Resoluciones números 132 de 2014, 108 de 2025 y 377 de 2022 de la Procuraduría General de la Nación.

La respuesta al presente requerimiento debe ser enviada en el **término de un (1) día hábil** siguiente a la recepción de esta comunicación, al correo electrónico funcionpublica@procuraduria.gov.co y copia de esta a los correos electrónicos

maferreira@procuraduria.gov.co;
dfmunoz@procuraduria.gov.co.

cbettin@procuraduria.gov.co;

Atentamente,



Marcio Melgosa Torrado
Procurador Delegado

Procuraduría Delegada Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública

Proyectó: María Angélica Ferreira / Diego Muñoz / Camilo Bettin.
Revisó: María Angélica Ferreira.
Revisó y aprobó: M.M.T.