





La doctrina tiene establecido<sup>2</sup>, que en el sistema legal colombiano se encuentra consagrada la teoría de la prevalencia de la voluntad sobre la declaración<sup>3</sup>, pues el artículo 1502 del Código Civil al enumerar los requisitos para la existencia y validez de los actos jurídicos señala:

*“ART. 1502. REQUISITOS PARA OBLIGARSE. “Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario:*

*10.) que sea legalmente capaz.*

*20.) que consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio.*

*30.) que recaiga sobre un objeto lícito.*

*40.) que tenga una causa lícita.”*

Para el autor, este artículo consagra la prevalencia de la voluntad porque:

*“En primer lugar, porque el texto comienza diciendo: “Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario: 1º ..., 2º ..., 3º ...4º ...” Es pues evidente que el solo acto (aparente) o declaración no es suficiente para que se produzcan los efectos propios de los actos jurídicos. Además, es necesario que a dicha declaración se unan los otros requisitos que el texto enumera (...)*

*En segundo lugar, como entre los requisitos legales enumerados la mayoría toca directamente con los aspectos psicológicos de la actuación jurídica, la exigencia de ellos implica indiscutiblemente la consagración expresa de la teoría de la prevalencia de la voluntad, ya que, como lo sabemos, esta estriba cabalmente en la importancia que se les atribuye a tales aspectos. En efecto, el numeral segundo del comentado texto requiere expresamente la existencia del consentimiento y que este sea sano para que la declaración pueda ser eficaz. Por consiguiente, si el agente a quien dicha declaración se atribuye no ha consentido en ella, no hay acto que le sea imputable. Quiere esto decir que lo que le da vida verdadera a la declaración o apariencia externa de un acto es su consentimiento anímico, o sea, la voluntad real de los agentes. Además, la exigencia de que esta voluntad o consentimiento sea sano implica la necesidad de valorar el íter psicológico o interno de la actuación para determinar si este se ha desarrollado normalmente o, si por el contrario, registra interferencias de factores extraños, como el error, el dolo o la fuerza, valoración que permite decidir si tal actuación alcanzó o no el grado suficiente de libertad y de consciencia requerido por la ley.*

*En el mismo orden de ideas, el numeral primero del artículo comentado requiere la capacidad legal de los agentes, y, como ya lo sabemos, este requisito, en la mayoría de los casos, se endereza a excluir del comercio jurídico a las personas que, por deficiencias sico – físicas, no se reputan aptas para realizar un acto volitivo normal. De suerte que la*

---

<sup>2</sup> OSPINA FERNANDEZ Guillermo, OSPINA ACOSTA Eduardo. “Teoría general de los Actos o Negocios Jurídicos” Editorial Temis 1980. Página 111

<sup>3</sup> Teoría según la cual el elemento verdaderamente relevante en la actuación jurídica privada es la voluntad real que la preside, y no la apariencia material que resulta de su exteriorización más o menos perfecta. OSPINA FERNANDEZ Guillermo, OSPINA ACOSTA Eduardo. “Teoría general de los Actos o Negocios Jurídicos” Editorial Temis 1980. Página 105

*exigencia mencionada también impone, ordinariamente y de acuerdo con la teoría de la prevalencia de la voluntad, la necesidad de traspasar la apariencia de los actos jurídicos, vale decir, la declaración y de ponderar factores psicológicos. Además, el numeral cuarto del artículo exige la causa lícita (que también debe ser real). Y como “se entiende por causa el motivo que induce al acto o contrato, esta otra exigencia también implica la ponderación de elementos eminentemente subjetivos, como lo son esos móviles determinantes de la voluntad.*

*Redondea el sistema esbozado el art. 1618 de la obra que se cita, pues que, al sentar la regla de que “conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras”, ratifica con énfasis la tesis de que nuestra legislación indiscutiblemente consagra la prevalencia de la voluntad real de los agentes sobre la expresión material de ella”.*<sup>4</sup>

Sobre la regla prevista por el artículo 1618 del Código Civil, disposición legal que consagra el principio de interpretación de los contratos según el cual prevalece la voluntad real, ha sostenido la Corte Suprema de Justicia:

*“... debe reiterarse también, como está suficientemente decantado, que en el derecho privado nacional en materia de interpretación contractual rige el principio básico según el cual “conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras” (artículo 1618 del Código Civil). Desde antiguo, la jurisprudencia y la doctrina han señalado que este principio es el fundamental dentro de la labor interpretativa, al lado de la cual los demás criterios y reglas establecidos en el Código Civil toman un carácter subsidiario, instrumental o de apoyo, en la labor de fijación del contenido contractual”.*<sup>5</sup>

La nombrada Corporación ha establecido que esta regla de interpretación de los contratos es aplicable a las declaraciones de voluntad efectuadas durante todo el proceso de negociación:

*“De allí que los criterios de interpretación del contrato tengan que ser extendidos, con las diferencias del caso, a las plurales declaraciones de voluntad de toda la negociación. En relación con la regla principal e imperativa de interpretación: ha de retenerse la intención de los declarantes. Al lado de esta regla principal e imperativa, se abre paso la siguiente subregla de interpretación –en realidad una presunción de la regla principal–: “Las reglas que da el Código Civil en materia de convenciones interpretan la presunta voluntad de las partes” (CSJ. G.J. XVIII, p. 70, sentencia del 20 de noviembre de 1906).”*<sup>6</sup>

Como viene de precisarse, para la formación del acto jurídico es requisito sustancial la existencia de la voluntad, la que por permanecer en el fuero interno de los individuos debe ser declarada. En nuestro Código Civil se ha consagrado la regla de prevalencia de la voluntad real sobre la declarada y por ende, en caso de existir divergencia entre ellas, debe

---

<sup>4</sup> OSPINA FERNANDEZ Guillermo, OSPINA ACOSTA Eduardo. “Teoría general de los Actos o Negocios Jurídicos” Editorial Temis 1980. Página 111

<sup>5</sup> Sentencia Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, 19 de diciembre de 2008

<sup>6</sup> Sentencia Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. SC 1303 30 de junio de 2022. M.P. Francisco Ternera Barrios.

darse prelación a la verdadera intención de las partes.<sup>7</sup> Esta prevalencia ha sido explicada por la Corte Suprema de Justicia<sup>8</sup> en los siguientes términos:

*“La trascendencia que el derecho reconoce a la voluntad supone su sincronía con la declaración que de la misma se haga. Es de la voluntad real de donde surge la obligatoriedad del acto jurídico, pero como aquella pertenece al fuero interno de las personas, al manifestarse, debe armonizar con lo verdaderamente querido”.*

Sobre el punto, la doctrina comparada sostiene;

*“Lo que el derecho realiza y dota de consecuencias jurídicas es el querer del individuo, mediante el cual se manifiesta la propia autonomía en el campo de la vista social. Sin embargo, la voluntad, como estado interno, necesita explicarse, hacerse sensible, y la declaración sirve para esa función exteriorizadora. La declaración, por tanto, es solo un medio de revelación, de manifestación; pero lo esencial, lo jurídicamente eficaz, es la voluntad.”<sup>9</sup>*

*La nombrada Corporación también ha considerado que solo cuando la intención de las partes sea coincidente respecto de lo proyectado por éstas, estamos en presencia de un acuerdo de voluntades:*

*“(…) Sólo en el evento de que la intención de los participantes sea positiva y coincidente respecto de las bases por ellos proyectadas, se estará en presencia de un acuerdo de voluntades que, en el caso de los contratos consensuales, determinara su celebración o, tratándose de los contratos solemnes, exigirá para su cabal perfeccionamiento, la satisfacción de las correspondientes formalidades legales. Si la voluntad de los interesados, o de alguno de ellos, es negativa, o disímil en algún punto –determinante- materia del negocio, no tendrá lugar el surgimiento o floración plena del contrato en el cosmos jurídico.”<sup>10</sup>*

*Por su parte, la Doctrina ha definido el consentimiento así:*

*“Si el consentimiento consiste en ‘el concurso real de las voluntades de dos o más personas’ es obvio que este requisito específico de las convenciones solamente existe en el momento en que todas y cada una de tales personas han manifestado sus voluntades convergentes hacia un mismo querer (in idem placitum consensus), lo que natural y lógicamente supone, a lo menos, la sucesión de dos actos simples: la propuesta y su aceptación. Es necesario que uno de los interesados le proponga a otro u otros la celebración de la convención y que éste o éstos, a su turno, manifiesten que están de acuerdo con tal propuesta y que adhieren a ella. Así, el encuentro y la unificación de la propuesta y su aceptación es lo que genera el consentimiento.”<sup>11</sup>*

De otra parte, resulta necesario manifestar que en nuestra legislación se erige como pilar fundamental de las instituciones el principio de la buena fe, consagrado constitucionalmente por el artículo 83 de la Constitución Política que reza:

*“Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.”*

<sup>7</sup> “Finalmente, siempre que quede establecida la discordancia entre el tenor literal o verbal de la declaración y la real intención de los agentes, esta última debe ser preferida por el intérprete al tratar de aplicar el acto y de deducir los efectos de este...”. OSPINA FERNANDEZ Guillermo, OSPINA ACOSTA Eduardo. “Teoría general de los Actos o Negocios Jurídicos” Editorial Temis 1980. Página 106.

<sup>8</sup> Sentencia Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil. SC3598- 28 de septiembre de 2020. M.P. Luis Alfonso Rico Puerta.

<sup>9</sup> Ferrara Francesco, La simulación de los negocios jurídicos. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid 1969, p.7

<sup>10</sup> Sentencia Corte Suprema de Justicia, SC 19 Dic. 2006. Rad. 1998-10363-01

<sup>11</sup> OSPINA FERNANDEZ Guillermo, OSPINA ACOSTA Eduardo. “Teoría general de los Actos o Negocios Jurídicos” Editorial Temis 1980. Página 150

En materia contractual, este principio sugiere que el comportamiento de las partes responda a una constante colaboración y fidelidad al vínculo celebrado, o como lo señala Corte Constitucional<sup>12</sup>:

*“El principio de la buena fe, igualmente, impone el deber de coherencia en el comportamiento, y por ello es un concepto que irrumpe en el contenido ético- social del orden jurídico y sirve de cauce para la integración del ordenamiento jurídico. La buena fe conlleva una regla de comportamiento civiliter, lo que quiere decir, que lo que debe esperarse de las partes es que actúen de manera seria y honesta.”<sup>13</sup>*

El deber de obrar de buena fe debe predicarse tanto en la etapa contractual (art. 1603 Código Civil), como durante la etapa precontractual, esta última por virtud de lo dispuesto en el artículo 863 del Código de Comercio:

*“ART. 863. Las partes deberán proceder de buena fe exenta de culpa en el periodo precontractual, so pena de indemnizar los perjuicios que se causen.”*

Por virtud de este principio las partes están obligadas a actuar durante las fases preliminares con seriedad, probidad, diligencia, lealtad y sin perjudicar los intereses ajenos. Sobre este aspecto de la buena fe, ha señalado la Corte Suprema de Justicia:

*“...dentro de los deberes de corrección y lealtad que se exigen a toda persona que emprenda tratos negociales, se encuentra el que atañe con las informaciones o declaraciones que está llamado a suministrar, cuando a ellas hay lugar, en relación con el objeto, circunstancias o particularidades del acuerdo en camino de consumación, y cuya importancia, si bien variable, resulta substancial para efectos de desembarazar el consentimiento del destinatario de artificios o vicios que lo afecten.”<sup>14</sup>*

Así las cosas, durante la etapa preliminar las partes deben observar unas reglas de conducta inspiradas en los deberes de lealtad y corrección en el tráfico jurídico, con el fin de asegurar la protección contra la mala fe, la ligereza de su contraparte o el abuso de su libertad para concluir o no el contrato. Esas reglas suponen que una interrupción intempestiva o una ruptura abrupta y sin justificación alguna de las negociaciones previas al contrato pueden generar una responsabilidad extracontractual por culpa in contrahendo, que da derecho a una indemnización por el daño consecuencia de la frustración del negocio jurídico por la violación del “principio y deber” de actuar de buena fe.

De manera que, podrá incurrirse en responsabilidad durante las etapas previas a la celebración del contrato, si se obra de forma contraria al principio de buena fe y con culpa.

Ha reiterado el Consejo de Estado de manera uniforme que la culpa es uno de los presupuestos de la responsabilidad precontractual, derivado del artículo 863 del Código de Comercio.

Y que constituye: *“...un criterio de imputación que gravita sobre la previsibilidad y evitabilidad del daño, con el que se quebranta el principio alterum non laedere. El demandado será así responsable, por el incumplimiento del deber general de cuidado, cuando previendo o pudiendo prever el daño no lo haya evitado, si contaba con los medios para ello”<sup>15</sup>(...)*

<sup>12</sup> T 209 de 17 de marzo de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>13</sup> González Pérez Jesús. *“El principio General de la buena fe en el derecho administrativo”*. Editorial Civitas.

<sup>14</sup> Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 4 de abril del 2001, M.P. Jorge Antonio Castillo Rugeles.

Véase igualmente la sentencia de 13 de diciembre del 2001 de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, M.P. Manuel Ardila Vásquez

<sup>15</sup> REGLERO CAMPOS, L. F., y BUSTO LAGO, J.M. (coord.), *Tratado de Responsabilidad Civil*, Tomo I, 52 edición, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 396-306.

*En las tratativas, en las que no sea ha perfeccionado aún una relación jurídica con unas obligaciones recíprocas, es previsible que el oferente invitado haya desplegado una conducta encaminada a suscribir el contrato, con un contenido patrimonial.<sup>16</sup>*

(...)

*3.6.1.2. Aparte, reconociendo que la buena fe constituye una cláusula amplia, genérica y flexible, capaz de amparar múltiples escenarios<sup>17</sup>, la doctrina<sup>18</sup> se ha encargado de perfilar el deber precontractual jurídicamente tutelado de información, de acuerdo con el cual las partes recíprocamente deben poner en conocimiento a la otra, de manera veraz, cada circunstancia capaz de influenciar en la decisión de contratar.<sup>19</sup>*

Ha señalado también el Consejo de Estado que para que se configure responsabilidad precontractual por culpa in contrahendo se requiere: (i) que exista una situación real de negociación; (i) que de los tratos se haya generado una situación de confianza, que se pueda esperar, razonablemente, la adopción de determinada conducta en la otra parte tendiente a la celebración del contrato; (iii) que la ruptura haya sido injustificada o contraria a la corrección (información, veracidad, lealtad) y a la buena fe exigida en el campo comercial y (iv) que como consecuencia de ese comportamiento se cause un daño.<sup>20</sup>

Existe jurisprudencia que bajo similares supuestos de hecho, se reconoce, acepta e interpreta la propuesta en favor del proponente, por errores mecanográficos, a saber:

<sup>16</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil, sentencia del 19 de diciembre de 2006, expediente 1998-10363: «(...) la Sala ha puntualizado que, en la fase precontractual, “se realizan esfuerzos de la más variada índole, precisamente encaminados a cristalizar expectativas y planes económicos, notándose la presencia de una serie de encuentros, de contactos, de intercambios de opiniones y de consulta entre las partes, todo lo cual no puede resultar frustrado inicuamente y no más que respaldado por el principio de la libertad contractual; antes bien, la conducta que deben observar quienes así se contactan en pos de un designio contractual deben ajustarla al principio de la buena fe”. (Cas. Civ., sent. de 31 de marzo de 1998). De manera más reciente, esta Corporación, en sentencia de 13 de diciembre de 2001 (exp. 6775), señaló que “a menudo la celebración del contrato no se logra de un solo golpe, sino que está precedida de una serie de aproximaciones, encuentros e intercambios de opiniones y de consultas entre las partes -lo que autoriza a afirmar metafóricamente que el contrato es, desde esa perspectiva, el punto final de los desacuerdos-, y que es natural que en dicha fase se puedan presentar situaciones perjudiciales para los contratantes, si es que no ajustan su conducta al secular principio de la buena fe; y dado que sería cuando menos ingenuo atrapar todas las hipótesis que ofrece la realidad, el legislador prefirió una cláusula general con el fin de permitir al intérprete un criterio elástico de valoración, estatuyendo que las partes deberán proceder de buena fe exenta de culpa en el periodo precontractual, so pena de indemnizar los perjuicios que se causen” (art. 863 del código de comercio). // Es por ello por lo que los tratos preliminares, entendidos pues como el conjunto -o plexo- de actividades realizadas por quienes persiguen la celebración de un contrato en aras de concretar los posibles términos del mismo (reuniones, intercambio de opiniones, precisiones varias, etc.), están sujetos al milenar y justiciero principio *neminem laedere*, de forma tal, que cuando alguno vulnere o perjudique ilegítima o inconsultamente al otro potencial contratante, nace para quien así procede el inequívoco deber de reparar el correspondiente daño».

<sup>17</sup> “Más, como es casi imposible establecer en abstracto en cuáles hipótesis un sujeto se ha de considerar responsable de los daños ocasionados a la contraparte en las negociaciones, el legislador ha recurrido a una cláusula general, con el fin de ofrecer al intérprete un criterio elástico de evaluación, consistente en prescribir que las partes “deberán proceder de buena fe exenta de culpa en el periodo precontractual, so pena de indemnizar los perjuicios que se causen” (artículo 863 del Código de Comercio), descargando en cada uno de los futuros contratantes el deber de comportarse de buena fe, como una fórmula comprensiva de los varios deberes (seriedad, probidad y diligencia) que pueden integrar el criterio fundamental de la rectitud en el tráfico jurídico, a pesar de que todavía no estén ligados por el vínculo contractual al que a la postre quieren llegar (subraya la Sala)”. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. Sentencia del 31 de marzo de 1998. Rad. 4962.

<sup>18</sup> Ver, entre muchos otros: BORDA, Alejandro. “La buena fe en la etapa precontractual”. En: Revista Universitas. N° 129 (pp. 39-79), julio – diciembre 2014. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C., p. 51-56.

<sup>19</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 22 de noviembre de 2021 C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

<sup>20</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera 28 de febrero de 2020. C.P. Guillermo Sánchez Luque



El Consejo de Estado<sup>21</sup>, en Sentencia del 2 de junio de 2016, expediente 17783, también aplicando el principio de hacer prevalecer lo sustancial sobre lo formal, revisa un rechazo de una propuesta por cuanto en principio al parecer no cumplió con todos los requisitos establecidos en el pliego de condiciones. El rechazo de la propuesta es por haber colocado un ítem repetido. El argumento del demandante es que cometió un error mecanográfico y para ello solicita que se revise toda la propuesta en donde se puede colegir que sí hizo el ofrecimiento del ítem correspondiente, sobre todo porque están ofrecidas las cantidades solicitadas. En este caso, el juez señala que no hay autorización legal para rechazar una propuesta por un error mecanográfico al hacer prevalecer lo sustancial sobre lo formal.

Los errores mecanográficos, han sido objeto de amplio análisis en marcos académicos y jurisprudenciales, y resueltos a la luz de los principios de Selección Objetiva, y Prevalencia de lo Sustancial sobre lo formal, a este respecto vale traer a colación el artículo del Dr. Ernesto Matallana Camacho denominado *“La preservación de las garantías constitucionales en la licitación en el trámite de evaluación de las propuestas y el control que ejerce el juez sobre la actividad contractual de la Administración pública”*<sup>22</sup> publicado por la Universidad Externado de Colombia, cuyos apartes serán transcritos por su relevancia en la observación que se pretende absolver:

*“En otra sentencia, donde el Consejo de Estado resuelve aplicando también el principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, el demandante le plantea a la Administración que cometió un error mecanográfico, y recordando sentencias anteriores la Corporación se ha pronunciado en el sentido de señalar que no es válido un rechazo por asuntos nimios o inútiles que no den el alcance para el rechazo del ofrecimiento. Para el caso en concreto se trataba de un error mecanográfico por cuanto de la lectura de la propuesta se colegía que se estaba refiriendo el documento en relación con el ítem que estaba ofreciendo y así saltaba a la vista y ya para la reparación de perjuicios el Consejo de Estado validó la evaluación efectuada por los peritos para demostrar que el demandante tenía vocación para ser el primero en orden de elegibilidad.”*

(...)

7. Como se puede observar, en la mayoría de los casos traídos a colación en este estudio de la jurisprudencia entre los años 2015 y 2018, la Administración pública cometió errores en la evaluación de las propuestas, que les permitieron a los proponentes a los cuales se les negó el derecho a ser adjudicatarios del contrato demandar en sede judicial la nulidad del acto de adjudicación por ilegal y la solicitud de reparación de perjuicios que este acto les generó. Es así como unos pliegos de condiciones que contengan reglas vagas, imprecisas y confusas no se pueden interpretar en contra del proponente sino de la propia Administración; o aquellos pliegos de condiciones que contienen cláusulas que le permiten al comité evaluador manipular sin justificación la adjudicación de puntos le posibilitan al juez del contrato calificar su ineficacia de pleno derecho; o la prohibición para la Administración pública de modificar los pliegos de condiciones después de recibidas las ofertas hace que el juez declare la ineficacia de pleno derecho de esa modificación, y ello incluye que los plazos para adelantar el trámite son perentorios y tomar decisiones por fuera de estos plazos hace anulable el acto administrativo así proferido, por fuera de competencia. Otras irregularidades se encuentran en rechazar una propuesta porque no allegó un certificado de existencia y representación; o no indagar en otros ordenamientos como se interpreta el objeto social y otras actividades relacionadas. Como aplicación del principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, frente a los estados financieros se considera que la certificación expedida por el representante legal y el contador cubre el contenido de los estados financieros, y, en caso de requerirse, este aspecto puede ser subsanado, y en cuanto a errores de digitación, un error mecanográfico en donde en la

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 2 de junio de 2016, expediente 17783

<sup>22</sup> <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/b6c99aa7-cc78-4d59-a0da-f6d5f3ec94ca/content>



*interpretación de la propuesta se puede colegir la información real no puede dar lugar a su rechazo. Esto significa que el comportamiento de la Administración de manera reiterada en la evaluación de las propuestas vulnera los principios constitucionales de igualdad y libre competencia económica y genera las correspondientes demandas para anular los actos administrativos de adjudicación del contrato y la correspondiente reparación de perjuicios por el daño ocasionado por este acto irregular, donde la entidad estatal termina cancelando dos veces la utilidad que esperaba obtener el adjudicatario del contrato a quien se le negó este derecho y al que ejecutó el contrato”.*

En igual sentido, la jurisprudencia que a continuación se referencia:

Consejo de Estado. Sentencia del 3 de junio de 2015, expediente 31211

Consejo de Estado. Sentencia del 1o de abril de 2016, expediente 39598

Consejo de Estado. Sentencia del 16 de agosto de 2018, expediente 38339

Consejo de Estado. Sentencia del 14 de febrero de 2018, expediente 37485

Consejo de Estado. Sentencia del 27 de noviembre de 2017, expediente 58362

Consejo de Estado. Sentencia del 12 de junio de 2017, expediente 51364

Consejo de Estado. Sentencia del 15 de mayo de 2017, expediente 40611

Consejo de Estado. Sentencia del 5 de abril de 2017, expediente 35163

Consejo de Estado. Sentencia del 7 de diciembre de 2016, expediente 37959

Consejo de Estado. Sentencia del 2 de junio de 2016, expediente 17783

Consejo de Estado. Sentencia del 8 de julio de 2016, expediente 30260

Consejo de Estado. Sentencia del 10 de febrero de 2016, expediente 38696

Consejo de Estado. Sentencia del 29 de julio de 2015, expediente 40660

Consejo de Estado. Sentencia del 26 de junio de 2015, expediente 29555

Consejo de Estado. Sentencia del 11 de mayo de 2015, expediente 34510

Consejo de Estado. Sentencia del 28 de enero de 2015, expediente 26414

Consejo de Estado. Sentencia del 18 de octubre de 2000, expediente 12663

Consejo de Estado. Sentencia del 21 de noviembre de 2013, expediente 25397

Consejo de Estado. Sentencia del 26 de noviembre de 2015, expediente 51376

Consejo de Estado. Sentencia del 20 de noviembre de 2020, expediente 51412

De manera que, habiéndose expuesto la verdadera voluntad económica del proponente, de manera inequívoca no se modifica de ninguna manera la oferta, no se incorpora información nueva, no se cambia el precio ofertado, no se mejora la propuesta, no se altera la competencia entre los oferentes, ni se modifica la comparación objetiva de las propuestas.

Cabe aclarar que la postulación económica es un documento que no admite subsanación, pero como se sigue de manera lógica, en la medida que se mantiene el valor del componente 1, y que el valor del IVA no puede ser diferente al 19%, es posible deducir de manera simple y razonable - sin corrección aritmética - que se trató de un error mecanográfico que no altera la manifestación de la voluntad expresada en la postulación económica, sumado a lo anterior, el Consorcio San Charbel rinde las explicaciones sobre el particular en el documento denominado “*Aclaración Causales de Rechazo*”.

## 2. OBSERVACIÓN No. 2 A SAN CHARBEL HOSPITALARIO

El informe preliminar de evaluación señala que el CONSORCIO SAN CHARBEL HOSPITALARIO aportó un denominado “soporte de pago” relacionado con la Póliza de Seguro de Cumplimiento No. SEPL-268785663-1, expedida por ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A.

No obstante, la exigencia establecida en los términos de referencia no consistía simplemente en presentar cualquier documento denominado soporte. El numeral 3.2.5 estableció expresamente que el postulante debía aportar el soporte de pago de la prima y precisó, de manera todavía más rigurosa, que junto con la garantía debía adjuntarse el **recibo de pago debidamente expedido por la aseguradora**, conforme a la reglamentación tributaria aplicable.

La misma disposición determinó expresamente que cuando no se aporte el recibo de pago la postulación será rechazada. Por consiguiente, el cumplimiento de este requisito no puede deducirse de la mera existencia de la póliza ni de un documento genérico que no reúna las características del recibo exigido. (...)

En consecuencia, solicitamos revisar materialmente el documento aportado por el CONSORCIO SAN CHARBEL HOSPITALARIO y verificar que:

1. Haya sido expedido por ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A.;
2. constituya un recibo efectivo de pago y no una cotización, orden de recaudo, cuenta pendiente, solicitud, financiación, promesa o instrucción de pago.
3. Identifique inequívocamente la Póliza No. SEPL-268785663-1;
4. indique el valor de la prima efectivamente pagada;
5. acredite que el pago se realizó antes del vencimiento del plazo para presentar las postulaciones.
6. cumpla las exigencias tributarias aplicables a la expedición del correspondiente recibo.

## RESPUESTA OBSERVACIÓN No. 02

|                                                                                                                                      |                                             |                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-------------------|
| <br>Agencia Nacional Inmobiliaria<br>Virgilio Barco | PROCESO: GESTIÓN CONTRACTUAL                | PÁGINA: 2 DE 7    |
|                                                                                                                                      | VERIFICACIÓN DE LAS POSTULACIONES RECIBIDAS | CÓDIGO: GC-FO-37  |
|                                                                                                                                      |                                             | VERSIÓN: 01       |
|                                                                                                                                      |                                             | FECHA: 18/12/2024 |

| NOMBRE POSTULANTE    | DEL | 1. CONSORCIO SAS CHARBBEL HOSPITALARIO                   |
|----------------------|-----|----------------------------------------------------------|
|                      |     | No. de póliza: 268785663                                 |
|                      |     | Aseguradora: Zurich Colombia Seguros                     |
| Garantía de seriedad |     | Fecha de expedición: 2 de julio de 2026                  |
| Original             |     | Folios en el que aparece: Copia 51 A y 51B y original 38 |
| Copia                |     | Objeto: Validado                                         |
|                      |     | Valor asegurado: \$29.291.439.825,51                     |

En audiencia pública celebrada el pasado 27 de julio de 2026, en la cual se hace apertura y registro de las postulaciones recibidas, se leyó el pago de la garantía de seriedad de la oferta, la cual se encuentra en los folios 51A y 51B, respectivamente.

### 3. OBSERVACIÓN No. 3 A SAN CHARBEL HOSPITALARIO

#### CERTIFICADO DE VIGENCIA PROFESIONAL DE QUIEN AVALÓ LA POSTULACIÓN

Según el Informe Preliminar, la carta de presentación fue avalada por el ingeniero civil ANRALDO ELIECER MEJÍA OJEDA, T. P. No. 08202187372 ATL. El certificado aportado fue expedido el 26 de mayo de 2026, razón por la cual el Comité solicitó aportar un certificado que cumpliera la condición temporal de treinta (30) días respecto de la fecha de cierre, ocurrida el 27 de julio de 2026.

En consecuencia, se solicita que el documento que se allegue en la etapa de subsanación no sea aceptado únicamente por tener una fecha reciente. La certificación debe permitir establecer, de manera inequívoca, que la matrícula profesional se encontraba vigente, sin suspensión ni limitación, al momento del cierre de la postulación.

La expedición posterior puede servir como medio de prueba de una situación preexistente, pero no puede acreditar solamente el estado actual del profesional ni sustituir la ausencia de una condición que no existiera al 27 de julio de 2026. Si el documento no acredita expresamente esa situación al cierre o no satisface la condición temporal establecida por los Términos y aplicada por el propio Comité, el postulante deberá ser evaluado como NO CUMPLE.

### RESPUESTA OBSERVACIÓN No. 03

En aras de atender la presente observación, será necesario remitirnos a los documentos de la subsanación allegada por el Consorcio San Charbel, en efecto, se recibieron certificados de vigencia y antecedentes disciplinarios del 26 de julio de 2026 y 31 de julio de 2026, respectivamente, emitidos por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería - COPNIA, que permiten verificar que el Ingeniero Civil ARNALDO ELIECER MEJIA OJEDA, identificado(a) con Cedula de Ciudadanía 1122808950, se encuentra inscrito(a) en el Registro Profesional Nacional que lleva esta entidad, en la profesión de INGENIERIA CIVIL con MATRICULA PROFESIONAL 08202-187372 desde el 16 de Junio de 2010, otorgado(a) mediante Resolución Nacional 632, cuenta con matrícula profesional vigente y no registra antecedentes disciplinarios ético-profesionales.

#### 4. OBSERVACIÓN No. 4 A UNIÓN TEMPORAL SAN JUAN DE DIOS 2026

El Informe Preliminar de Evaluación estableció que la UNIÓN TEMPORAL SAN JUAN DE DIOS 2026 no acreditó que el Contrato No. 032/2010 hubiera sido ejecutado de conformidad con la Norma Colombiana de Construcción Sismo Resistente - NSR-10. (...)

### RESPUESTA OBSERVACIÓN No. 04

En relación con la experiencia que se exige en los Términos de Referencia del Proceso de Selección Invitación Pública No. 024 de 2026, dada la magnitud y especialidades técnicas que supone la intervención del Hospital San Juan de Dios y Materno Infantil, se solicitó acreditar experiencia en los últimos 16 años de conformidad con la NSR 10, con este fin el proponente Unión Temporal San Juan de Dios 2026, allega el Contrato de Obra No. 032 de 2010, suscrito entre la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y el Consorcio Construhospitales, respecto del cual debemos manifestar:

a. El reglamento NSR-98 fue adoptado en Colombia mediante el Decreto 33 de 1998, emitido el 9 de enero de 1998 por el Ministerio de Desarrollo Económico y la Presidencia de la República. Esta norma estableció los requisitos técnicos y científicos para el diseño y la construcción sismo-resistente en el país.

b. Conforme lo dispuesto en los pliegos de condiciones correspondientes al proceso de licitación pública No. 010 de 2010 de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, estructurados con el propósito de vincular al contratista que llevaría a cabo la intervención del Hospital Militar Central, el proyecto fue previamente diseñado por la Universidad Militar Nueva Granada con las especificaciones dispuestas en la norma de sismo resistencia 98.

c. El proceso de contratación mencionado en el literal anterior fue adjudicado a Consorcio Construhospitales, con el cual se suscribió el Contrato de Obra No. 032 de 2010.

d. Que el contrato celebrado y aportado por el proponente establece en el acápite denominado "10.1.20 Lineamientos Generales de Ejecución de Obras Civiles para el Hospital Militar Central", define que:

*"Harán parte además de estas especificaciones las dadas por el equipo diseñador de la Universidad Militar Nueva Granada, las normas y reglamentos técnicos para construcción y redes técnicas dadas por el ICONTEC, NTC, ACI, NSR 98, Código Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes CCCSR, ASTM, así como las recomendaciones de los fabricantes para la colocación y utilización de sus productos." (folio 1023 de la propuesta), en concordancia con lo*

*dispuesto en los Pliegos de Condiciones que hacen parte integral del proceso de contratación adelantado. En igual sentido, los acápites relacionados con la "Descripción del "Bien" o "Servicio" en cada uno de sus ítems dispone que el procedimiento de ejecución debe "Consultar NSR 98".*

e. Igualmente, el proponente adjunta certificación expedida por el Director de Contratación de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares con fecha del 29 de enero de 2014, uno de cuyos apartes menciona dentro de las actividades desarrolladas "Actualización a NSR 10" (folio 1068), no obstante, dada la duda razonable que suscita la contradicción entre lo dispuesto en el contrato, los otrosíes, los pliegos de condiciones, los anexos técnicos del proceso de contratación adelantado por la Agencia Logística de las Fuerzas Militares en relación con la base normativa que fundamentó la ejecución del proyecto Hospital Militar Central, se solicitó mediante Informe Preliminar de Evaluación del 29 de julio de 2026, lo siguiente:

*"1. El postulante no cumple con lo establecido en los Términos de Referencia en el numeral 3.3.1 EXPERIENCIA ESPECÍFICA ADMISIBLE, componente 2, literal D menciona: "los contratos de objeto de certificación deberán haberse ejecutado en los últimos 16 años de conformidad con la expedición de la NSR 10." Se solicita que el contrato No. 032/2010, aportar documentación suficiente para aclarar que el contrato objeto de certificación se ejecutó de conformidad con la normativa NSR 10, según lo solicitado en los Términos de Referencia."*

f. En la subsanación presentada por la Unión Temporal San Juan de Dios 2026, se allega el otrosí No. 1 del Contrato de Obra previamente mencionado, uno de cuyos considerandos expresa que:

*"7. Con Memorando N° 660 ALGTC-222 del 17 de septiembre de 2010, el Grupo de Supervisores del Hospital Militar Central y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, con fundamento en los factores expuestos por el contratista y el Interventor, recomiendan modificar el anexo técnico del contrato, y manifiestan que se han presentado mayores cantidades de obra y obras adicionales que se requieren ejecutar resultado del desalojo y demolición de las áreas, como lo menciona la Interventoría en las justificaciones de los precios unitarios.*

*8. En cuanto a las mayores cantidades de obra como por ejemplo mayor cantidad de anclajes que se deben realizar para cumplir con la norma sismo resistente 98 y norma sismo resistente 10 cantidades que no fueron inicialmente presupuestadas por el personal estructurador de los diseños y presupuesto, la justificación de las mayores cantidades se encuentra contempladas una por una en el balance de obra.*

*Finalmente es importante mencionar que el valor de las obras no previstas solo es de \$253'701.454,70 que equivale a un 1,41% del porcentaje del presupuesto total.*

*Las mayores cantidades de obra tienen un valor de \$722'755.085,58 que equivale a un 4,02% del porcentaje del presupuesto total."*

Y a renglón seguido, se modifican las siguientes cláusulas:

*"CLAUSULA PRIMERA: Modificar el Anexo Técnico del contrato N° 032/2010, el cual quedará establecido de acuerdo con el Anexo Técnico N° 1 del presente Modificadorio N° .1*

**CLÁUSULA SEGUNDA - REAJUSTES:** La Agencia Logística de las Fuerzas Militares no reconocerá al CONTRATISTA ningún reajuste adicional por la modificación, por lo tanto, no implica variación en el precio del contrato N° 032/2010.

**CLÁUSULA TERCERA:** El presente modificatorio se entiende perfeccionado con la firma del Director General de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y la firma del contratista.

**CLAUSULA CUARTA:** *Obligaciones del Contratista. Se requiere que el contratista:*  
**4.1** *Cancele el valor de la publicación del presente modificatorio en el Diario Único de Contratación Pública."*

*CLAUSULA QUINTA - VIGENCIA DE LAS ESTIPULACIONES: Los demás términos y condiciones del contrato inicial del 19 de marzo de 2010 y la Prórroga N° 1 del 30 de junio de 2010, que no se modifican por medio del presente Modificadorio N° 1, continúan vigentes para todos los efectos legales"*

g. Que el otrosí de que trata el numeral anterior, sólo da cuenta de una mayor cantidad de anclajes para el cumplimiento de la NSR 10 - también para el cumplimiento de la NSR 98 como si no fuesen excluyentes - lo que supondría eventualmente el cumplimiento parcial de la norma mencionada, pues exclusivamente aborda el acápite de anclajes, que resulta ínfimo en relación con todos los aspectos técnicos que desarrolla la mencionada normatividad.

h. Que el proponente para probar el cumplimiento de la norma de sismo resistencia, anexa tanto el certificado de quién fungió como Director de Obra del precitado Hospital Militar Central con fecha del 15 de julio de 2026, así como el "*Informe de Justificación Técnica*" del Consorcio Vivaldi que hace parte de los documentos del Proceso de Selección Invitación Pública No. 021 de 2026 adelantado por la Fiduciaria Davibank quien actúa exclusivamente como vocera y administradora PATRIMONIO AUTÓNOMO FC PAD HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS y PATRIMONIO AUTÓNOMO FC PAD HUSJD CONTRATO, que los documentos no corresponden a aquellos que se admiten para la acreditación de experiencia de conformidad con el numeral 3.4 de los Términos de Referencia.

i. Incluso, si en gracia de discusión se admitieran los documentos previamente citados, ello no resuelve la duda razonable que subsiste respecto del fundamento legal que sustenta la ejecución de la intervención del Hospital Militar Central.

j. Que no existe fundamento legal ni contractual que dé cuenta del cumplimiento de la NSR10, pues el otrosí 1 no releva del cumplimiento de la NSR 98 al contratista, y por lo demás, tampoco se evidencian motivos para acogerse a la NSR 10 puesto que para la fecha del otrosí no había entrado en vigencia la NSR10.



k. Que la certificación de experiencia inscrita por el proponente en el Registro Único de Proponentes, es diferente de la presentada en el proceso que se adelanta, y cuya verificación de autenticidad se pretende verificar.

l. Si bien, el Decreto de adopción de la NSR 10, establece que:

*"Artículo 1°. Adóptese el Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente NSR-10, anexo al presente decreto, el cual tendrá vigencia en todo el territorio de la República.*

*Artículo 2°. Vigencia. El presente decreto rige a partir del día quince (15) julio del año 2010.  
(...)"*

Recordemos que el Decreto 2525 de 2010 dispuso:

*"Artículo 1°. Modificación del artículo 2° del Decreto 926 de 2010.*

*El artículo 2° del Decreto 926 de 2010 quedará así:*

*"Artículo 2°. Vigencia y transitoriedad. El presente decreto rige a partir del 15 de diciembre de 2010".*

m. Que solo el acto administrativo expedido por la Curaduría Urbana mediante el cual se otorgue una Licencia de Construcción llevaría a resolver la contradicción que subsiste entre los documentos que hacen parte del Contrato de Obra No. 032 de 2010, suscrito entre la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y el Consorcio Construhospitales, para establecer con precisión si se ejecutó al amparo de la NSR 98 o NSR 10.

No obstante, la documentación disponible no permitió corroborar el cumplimiento de la norma de sismo resistencia NSR 10, y por tanto, no se verifica la experiencia requerida en los Términos de Referencia.

## **5. OBSERVACIÓN No. 5 A LA UNIÓN TEMPORAL SAN JUAN DE DIOS 2026**

### **CERTIFICADO DE VIGENCIA PROFESIONAL DE QUIEN AVALÓ LA POSTULACIÓN HALLAZGO CONSIGNADO EN EL INFORME PRELIMINAR**

El Informe Preliminar de Evaluación señala que la carta de presentación de la postulación de la UNIÓN TEMPORAL SAN JUAN DE DIOS 2026 fue avalada por la arquitecta VIVIANA PEÑALOSA, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.022.936.756 y tarjeta profesional No. A16532022-1022936756.

El certificado de vigencia profesional aportado fue expedido el 11 de mayo de 2026, con código E856938. Por encontrarse fuera del término previsto en los términos de referencia, el Comité Evaluador solicitó aportar, durante el traslado del informe preliminar, un certificado cuya fecha de expedición cumpliera la condición de no ser anterior en más de treinta (30) días a la fecha de cierre.



☐ Mediante Correo Electrónico enviado el viernes 31 de julio a las 15:50

**UT SAN JUAN DE DIOS 2026 - JOHANNA MURILLO LICITACIONES5@DISICO.COM.CO**

**Asunto: Observaciones al informe de evaluación- Propuesta CONSORCIO SAN CHÁRBEL HOSPITALARIO**

### 1. OBSERVACIÓN No. 1 A SAN CHARBEL HOSPITALARIO

**Experiencia inhabilitante: contrato No. 011-2016 (Andrey Montes Jaramillo / GEO Construcciones Corp. S.A.S.)**

(...) Existe, entonces, una inconsistencia material y probada entre la calidad de “socio/asociado” bajo la cual se registró la experiencia en el RUP y la composición accionaria certificada por la propia sociedad, bajo juramento, en el año 2026. Se trata de un documento expedido y aportado por la misma empresa en otro trámite contractual, con anterioridad a la evaluación del presente proceso, lo que le otorga pleno mérito probatorio y hace innecesario un requerimiento adicional para constatar el hecho.

### RESPUESTA OBSERVACIÓN No. 01

De acuerdo con la información aportada por el postulante, en el RUP del consorciado **Geo Construcciones Corp SAS**, con fecha de expedición del 22 de julio del 2026, se evidencia que, a la fecha, la experiencia de este contrato continua dentro de la empresa como se evidencia en el RUP, y dentro del mismo documento se indica que fue aportada en calidad de Socio.

\*\*\*\*\* LA SIGUIENTE INFORMACIÓN SE ENCUENTRA EN FIRME \*\*\*\*\*

#### CERTIFICA: IDENTIFICACIÓN

NOMBRE: GEO CONSTRUCCIONES CORP. S.A.S  
NIT: 901638437-2  
MATRÍCULA MERCANTIL: 201376  
FECHA DE MATRÍCULA EN EL REGISTRO MERCANTIL: 26/09/2022  
NÚMERO DEL PROPONENTE: 6306  
FECHA DE LA ÚLTIMA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE PROPONENTES: 07/10/2022  
FECHA DE LA ÚLTIMA RENOVACIÓN EN EL REGISTRO DE PROPONENTES: 06/04/2026  
ORGANIZACIÓN: SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA  
TAMAÑO DE EMPRESA: MEDIANA EMPRESA

Folio 01 del RUP – Geo Construcciones



#### CÁMARA DE COMERCIO DE MONTERÍA

#### CERTIFICADO DE INSCRIPCIÓN Y CLASIFICACIÓN EN EL REGISTRO DE PROPONENTES

Fecha expedición: 22/07/2026 - 12:41:21  
Recibo No. S001253182, Valor 75000

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN gzb9mTTvtf

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a <https://sifront.confecamaras.co/cv/22> y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera limitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

CONTRATO CILIBERRADO POR  
NOMBRE DEL CONTRATISTA  
NOMBRE DEL CONTRATANTE  
VALOR CONTRATADO EN SMMLV

:2 - SOCIO / ASOCIADO  
:ANDREY MONTES JARAMILLO  
:MEDICINA INTEGRAL S.A.S.  
:72152,34

RUP Geo Construcciones

De conformidad con lo indicado en el RUP en el que se indica: “DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO Y DE LA LEY 962 DE 2005, LOS

ACTOS ADMINISTRATIVOS DE REGISTRO AQUÍ CERTIFICADOS QUEDAN EN FIRME DIEZ (10) DÍAS HÁBILES DESPUÉS DE LA FECHA DE INSCRIPCIÓN (...),

De acuerdo con lo mencionado anteriormente, y teniendo en cuenta que el RUP de consorciado **Geo Construcciones** se encuentra en firme de acuerdo con la Cámara de comercio, se valida la información aportada. Adicionalmente se verificó el Registro Único de Beneficiarios Finales de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, cuya actualización trimestral da cuenta de que el señor Andrey Montes Jaramillo, continúa haciendo parte de la composición accionaria de **Geo Construcciones Corp SAS**.

En consecuencia, NO se acepta la observación planteada y se mantiene lo indicado en el informe final de evaluación.

#### **Improcedencia del puntaje de Apoyo a la Industria Nacional (Formulario 15): participación de PRODELINC PANAMÁ S.A.**

De la revisión de la propuesta presentada por el CONSORCIO SAN CHÁRBEL HOSPITALARIO se observa que dentro de su conformación participa la sociedad PRODELINC PANAMÁ S.A., persona jurídica extranjera constituida conforme a la legislación de la República de Panamá. No obstante, lo anterior, el proponente plural diligenció y suscribió el Formulario 15 Factor de Apoyo a la Industria Nacional, solicitando el reconocimiento del puntaje correspondiente a la prestación de servicios nacionales o servicios extranjeros con trato nacional. (...)

Esta circunstancia genera una duda jurídica sustancial sobre la procedencia del puntaje solicitado mediante el Formulario 15, pues corresponde a la entidad establecer si, a la fecha de cierre del proceso, existía un acuerdo comercial vigente, una certificación de reciprocidad vigente, una norma comunitaria o cualquier otro instrumento jurídico que otorgara trato nacional a PRODELINC PANAMÁ S.A. De no existir tal instrumento, el proponente plural no satisface la condición del pliego para ser considerado prestador de servicios nacionales o con trato nacional, y no habría lugar a otorgarle el puntaje solicitado.

#### **RESPUESTA OBSERVACIÓN No. 02**

Teniendo en cuenta que PRODELINC PANAMÁ S.A., es una sucursal en Colombia de una sociedad extranjera de naturaleza comercial, inscrita en la Cámara de Comercio Aburrá Sur, resulta preciso aclarar que la Ley 816 de 2003, establece reglas de apoyo a la industria nacional a través de la contratación, conminando a la inclusión de “[...] un puntaje comprendido entre el diez (10) y el veinte por ciento (20%)» para estimular la industria nacional, cuando se oferten bienes o servicios nacionales” –inciso primero o “Franja 1”–, es importante señalar que la aplicación del puntaje al que se refiere el artículo 2 de la Ley 816 de 2003 fue reglamentado mediante el Decreto 680 de 2021. Por lo tanto, ha de tenerse en cuenta la nueva regulación de la regla de origen contemplada en este Decreto. En primer lugar, el artículo 1 modificó parcialmente el artículo 2.2.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015, para definir los *Servicios Nacionales* en forma distinta, así

*“Servicios Nacionales. En los contratos que deban cumplirse en Colombia, un servicio es colombiano si además de ser prestado por una persona natural colombiana o por un residente en Colombia, por una persona jurídica constituida de conformidad con la legislación colombiana o por un proponente plural conformado por estos o por estos y un extranjero con trato nacional, usa los bienes nacionales relevantes definidos por la Entidad Estatal para la prestación del servicio que será objeto del Proceso de Contratación o vinculen el porcentaje mínimo de personal colombiano según corresponda.*

*En los contratos que no deban cumplirse en Colombia, que sean prestados en el extranjero y estén sometidos a la legislación colombiana, un servicio es colombiano si es prestado por una persona natural colombiana o por un residente en Colombia, por una persona jurídica constituida de conformidad con la legislación colombiana o un proponente plural conformado por estos, sin que sea necesario el uso de bienes colombianos o la vinculación de personal colombiano.*

*Los extranjeros con trato nacional que participen en el Proceso de Contratación de manera singular o mediante la conformación de un proponente plural, podrán definir en su oferta si aplican la regla de origen aquí prevista, o cualquiera de las reglas de origen aplicables según el Acuerdo Comercial o la normativa comunitaria que corresponda. En aquellos casos en que no se indique en la oferta la regla de origen a aplicar, la Entidad Estatal deberá evaluar la oferta de acuerdo con la regla de origen aquí prevista.”.*

Ahora bien, el penúltimo inciso del artículo del 2.2.1.2.4.2.9 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 680 de 2021, establece una regla subsidiaria para otorgar el puntaje de industria nacional en procesos de contratación en los que, en atención al objeto contractual, no existan bienes colombianos relevantes o no exista oferta nacional de los bienes relevantes en el Registro de Productores de Bienes Nacionales. Esta regla consiste en otorgar el puntaje al proponente que vincule el porcentaje mínimo de empleados o contratistas por prestación de servicios colombianos establecido por la entidad estatal, el cual no podrá ser inferior al cuarenta por ciento (40%) del total de empleados y contratistas asociados al cumplimiento del contrato. Conforme con esta regla residual, cuando en el análisis efectuado en la fase de planeación la entidad estatal no logre establecer que el objeto contractual requiere de bienes nacionales que se ajusten a los referidos criterios, deberá otorgar el puntaje por apoyo a la industria nacional a los proponentes que se comprometan a ejecutar el contrato garantizando la participación de personal colombiano en el correspondiente porcentaje mínimo, asunto que ha sido objeto de análisis de manera reiterada por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, y que fundamenta la presente respuesta.<sup>23</sup>

En consecuencia, no se evidencian elementos fácticos o jurídicos que desvirtúen el análisis efectuado por el comité evaluador ni que justifiquen modificar el criterio adoptado en la evaluación. Por lo anterior, se mantiene el puntaje otorgado al oferente plural, conforme lo establecido en el Informe Final de Evaluación, aclarando que esta asignación conllevará la obligación para el proponente de vincular como mínimo el 40% de empleados o contratistas por prestación de servicios colombianos.

En consecuencia, NO se acepta la observación planteada y se mantiene lo indicado en el informe final de evaluación.

## **2. OBSERVACIÓN No. 3 A SAN CHARBEL HOSPITALARIO**

### **Inconsistencias en el FORMULARIO 2 – POSTULACIÓN ECONÓMICA: carácter no subsanable y confirmación del rechazo**

---

<sup>23</sup> Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. Concepto C 543 de 2024. Conceptos C-442 del 26 de agosto de 2021, C-542 del 20 de octubre de 2021, C-549 del 5 de noviembre de 2021, C-020 del 22 de febrero de 2022, C-219 del 21 de abril de 2022, C-265 del 4 de abril de 2022. Asimismo, la Agencia explicó la aplicación de la Resolución 304 de 2021 “Por la cual se modifican los Documentos Tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente” en los conceptos C-549 del 5 de noviembre de 2021, C-647 del 22 de noviembre de 2021, C-688 del 4 de enero de 2022, C-166 del 5 de abril de 2022, C-196 del 13 de abril de 2022, C-201 del 13 de abril de 2022, C-327 del 23 de mayo de 2022, C-352 del 2 de junio de 2022, C-396 del 15 de junio de 2022 y C-571 del 14 de septiembre de 2023, etc.

(...) Con fundamento en las causales 3 y 4 del numeral 5.7, el Comité concluyó de manera expresa que el proponente “NO CUMPLE y se encuentra RECHAZADO”. Se trata, por tanto, de una conclusión ya adoptada por el Comité sobre hechos verificados directamente en los documentos de la postulación, y no de una hipótesis planteada por este observante.

a) **Inconsistencias internas del propio documento original:** el error en la liquidación del IVA (18,98%) y la falta de correspondencia aritmética en la sumatoria del Subtotal Componente 1.

b) **Divergencia entre soportes:** las diferencias entre la información aportada en medio magnético (CD) y la información impresa.

(...) La conclusión es inequívoca: el FORMULARIO 2 es un requisito que otorga puntaje y, por consiguiente, no admite subsanación, corrección ni complementación con posterioridad al cierre.

c) **La regla de prevalencia del original no cura las inconsistencias detectadas.** El numeral 2.2 PRESENTACIÓN FÍSICA DE LAS POSTULACIONES (página 18) contempla dos reglas de solución de discrepancias —prevalencia del original sobre las copias, y prevalencia de las letras sobre los números (...)

d) **La consistencia de la oferta económica es una carga del postulante y la verificación aritmética no habilita reescribir valores.** El numeral 3.6 REQUISITOS PARA PRESENTAR LA POSTULACIÓN ECONÓMICA radica expresamente esa carga en el postulante, al disponer que “el interesado deberá revisar la consistencia y coherencia entre los valores ofertados”, y el numeral 2.9 añade que “El Postulante tiene la carga de presentar su postulación en forma integral”.

e) **Prohibición de postulaciones modificatorias con posterioridad al cierre.** Corregir en la etapa de traslado el valor de un ítem de la oferta económica equivaldría a admitir una modificación de la postulación con posterioridad al cierre, expresamente prohibida por el numeral 2.2, en desmedro de la igualdad de los postulantes —quienes quedaron vinculados a los valores efectivamente presentados— y en favorecimiento de un proponente ya calificado como rechazado.

### RESPUESTA OBSERVACIÓN No.03

Mediante informe preliminar de evaluación del 29 de julio de 2026, se había rechazado la postulación económica por cuanto se interpretó por parte del Comité Evaluador un error en la liquidación del IVA, correspondiente al Componente 1, sin embargo, allegadas las observaciones a la causal de rechazo por parte del Proponente quién argumenta un error mecanográfico, que no altera ninguno de los elementos esenciales de la postulación, así como tampoco reviste una magnitud que haga inferir algún cambio en la postulación misma, se procede a reconocer la existencia del mencionado error, considerando que:

En el derecho de obligaciones detenta la mayor importancia la voluntad de las partes al momento de contraer una obligación, como quiera que a través de ella se manifiesta el principio fundamental de la autonomía de la voluntad.

Dispone el artículo 1.494 del Código Civil:

**“ART. 1.494.—Las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones; ya de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una**





La doctrina tiene establecido<sup>26</sup>, que en el sistema legal colombiano se encuentra consagrada la teoría de la prevalencia de la voluntad sobre la declaración<sup>27</sup>, pues el artículo 1502 del Código Civil al enumerar los requisitos para la existencia y validez de los actos jurídicos señala:

*“ART. 1502. REQUISITOS PARA OBLIGARSE. “Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario:*

*10.) que sea legalmente capaz.*

*20.) que consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio.*

*30.) que recaiga sobre un objeto lícito.*

*40.) que tenga una causa lícita.”*

Para el autor, este artículo consagra la prevalencia de la voluntad porque:

*“En primer lugar, porque el texto comienza diciendo: “Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario: 1º ..., 2º ..., 3º ...4º ...” Es pues evidente que el solo acto (aparente) o declaración no es suficiente para que se produzcan los efectos propios de los actos jurídicos. Además, es necesario que a dicha declaración se unan los otros requisitos que el texto enumera (...)*

*En segundo lugar, como entre los requisitos legales enumerados la mayoría toca directamente con los aspectos psicológicos de la actuación jurídica, la exigencia de ellos implica indiscutiblemente la consagración expresa de la teoría de la prevalencia de la voluntad, ya que, como lo sabemos, esta estriba cabalmente en la importancia que se les atribuye a tales aspectos. En efecto, el numeral segundo del comentado texto requiere expresamente la existencia del consentimiento y que este sea sano para que la declaración pueda ser eficaz. Por consiguiente, si el agente a quien dicha declaración se atribuye no ha consentido en ella, no hay acto que le sea imputable. Quiere esto decir que lo que le da vida verdadera a la declaración o apariencia externa de un acto es su consentimiento anímico, o sea, la voluntad real de los agentes. Además, la exigencia de que esta voluntad o consentimiento sea sano implica la necesidad de valorar el íter psicológico o interno de la actuación para determinar si este se ha desarrollado normalmente o, si por el contrario, registra interferencias de factores extraños, como el error, el dolo o la fuerza, valoración que permite decidir si tal actuación alcanzó o no el grado suficiente de libertad y de consciencia requerido por la ley.*

*En el mismo orden de ideas, el numeral primero del artículo comentado requiere la capacidad legal de los agentes, y, como ya lo sabemos, este requisito, en la mayoría de los casos, se endereza a excluir del comercio jurídico a las personas que, por deficiencias sico – físicas, no se reputan aptas para realizar un acto volitivo normal. De suerte que la exigencia mencionada también impone, ordinariamente y de acuerdo con la teoría de la prevalencia de la voluntad, la*

---

<sup>26</sup> OSPINA FERNANDEZ Guillermo, OSPINA ACOSTA Eduardo. “Teoría general de los Actos o Negocios Jurídicos” Editorial Temis 1980. Página 111

<sup>27</sup> Teoría según la cual el elemento verdaderamente relevante en la actuación jurídica privada es la voluntad real que la preside, y no la apariencia material que resulta de su exteriorización más o menos perfecta. OSPINA FERNANDEZ Guillermo, OSPINA ACOSTA Eduardo. “Teoría general de los Actos o Negocios Jurídicos” Editorial Temis 1980. Página 105

*necesidad de traspasar la apariencia de los actos jurídicos, vale decir, la declaración y de ponderar factores psicológicos. Además, el numeral cuarto del artículo exige la causa lícita (que también debe ser real). Y como “se entiende por causa el motivo que induce al acto o contrato, esta otra exigencia también implica la ponderación de elementos eminentemente subjetivos, como lo son esos móviles determinantes de la voluntad.*

*Redondea el sistema esbozado el art. 1618 de la obra que se cita, pues que, al sentar la regla de que “conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras”, ratifica con énfasis la tesis de que nuestra legislación indiscutiblemente consagra la prevalencia de la voluntad real de los agentes sobre la expresión material de ella”.<sup>28</sup>*

Sobre la regla prevista por el artículo 1618 del Código Civil, disposición legal que consagra el principio de interpretación de los contratos según el cual prevalece la voluntad real, ha sostenido la Corte Suprema de Justicia:

*“... debe reiterarse también, como está suficientemente decantado, que en el derecho privado nacional en materia de interpretación contractual rige el principio básico según el cual “conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras” (artículo 1618 del Código Civil). Desde antiguo, la jurisprudencia y la doctrina han señalado que este principio es el fundamental dentro de la labor interpretativa, al lado de la cual los demás criterios y reglas establecidos en el Código Civil toman un carácter subsidiario, instrumental o de apoyo, en la labor de fijación del contenido contractual”.<sup>29</sup>*

La nombrada Corporación ha establecido que esta regla de interpretación de los contratos es aplicable a las declaraciones de voluntad efectuadas durante todo el proceso de negociación:

*“De allí que los criterios de interpretación del contrato tengan que ser extendidos, con las diferencias del caso, a las plurales declaraciones de voluntad de toda la negociación. En relación con la regla principal e imperativa de interpretación: ha de retenerse la intención de los declarantes. Al lado de esta regla principal e imperativa, se abre paso la siguiente subregla de interpretación -en realidad una presunción de la regla principal-: “Las reglas que da el Código Civil en materia de convenciones interpretan la presunta voluntad de las partes” (CSJ. G.J. XVIII, p. 70, sentencia del 20 de noviembre de 1906).<sup>30</sup>*

Como viene de precisarse, para la formación del acto jurídico es requisito sustancial la existencia de la voluntad, la que por permanecer en el fuero interno de los individuos debe ser declarada. En nuestro Código Civil se ha consagrado la regla de prevalencia de la voluntad real sobre la declarada y por ende, en caso de existir divergencia entre ellas, debe

---

<sup>28</sup> OSPINA FERNANDEZ Guillermo, OSPINA ACOSTA Eduardo. “Teoría general de los Actos o Negocios Jurídicos” Editorial Temis 1980. Página 111

<sup>29</sup> Sentencia Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, 19 de diciembre de 2008

<sup>30</sup> Sentencia Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. SC 1303 30 de junio de 2022. M.P. Francisco Ternera Barrios.



*“Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.”*

En materia contractual, este principio sugiere que el comportamiento de las partes responda a una constante colaboración y fidelidad al vínculo celebrado, o como lo señala Corte Constitucional<sup>36</sup>:

*“El principio de la buena fe, igualmente, impone el deber de coherencia en el comportamiento, y por ello es un concepto que irrumpe en el contenido ético- social del orden jurídico y sirve de cauce para la integración del ordenamiento jurídico. La buena fe conlleva una regla de comportamiento civiliter, lo que quiere decir, que lo que debe esperarse de las partes es que actúen de manera seria y honesta.”<sup>37</sup>*

El deber de obrar de buena fe debe predicarse tanto en la etapa contractual (art. 1603 Código Civil), como durante la etapa precontractual, esta última por virtud de lo dispuesto en el artículo 863 del Código de Comercio:

*“ART. 863. Las partes deberán proceder de buena fe exenta de culpa en el periodo precontractual, so pena de indemnizar los perjuicios que se causen.”*

Por virtud de este principio las partes están obligadas a actuar durante las fases preliminares con seriedad, probidad, diligencia, lealtad y sin perjudicar los intereses ajenos. Sobre este aspecto de la buena fe, ha señalado la Corte Suprema de Justicia:

*“...dentro de los deberes de corrección y lealtad que se exigen a toda persona que emprenda tratos negociales, se encuentra el que atañe con las informaciones o declaraciones que está llamado a suministrar, cuando a ellas hay lugar, en relación con el objeto, circunstancias o particularidades del acuerdo en camino de consumación, y cuya importancia, si bien variable, resulta substancial para efectos de desembarazar el consentimiento del destinatario de artificios o vicios que lo afecten.”<sup>38</sup>*

Así las cosas, durante la etapa preliminar las partes deben observar unas reglas de conducta inspiradas en los deberes de lealtad y corrección en el tráfico jurídico, con el fin de asegurar la protección contra la mala fe, la ligereza de su contraparte o el abuso de su libertad para concluir o no el contrato. Esas reglas suponen que una interrupción intempestiva o una ruptura abrupta y sin justificación alguna de las negociaciones previas al contrato pueden generar una responsabilidad extracontractual por culpa in contrahendo, que da derecho a una indemnización por el daño consecuencia de la frustración del negocio jurídico por la violación del “principio y deber” de actuar de buena fe.

De manera que, podrá incurrirse en responsabilidad durante las etapas previas a la celebración del contrato, si se obra de forma contraria al principio de buena fe y con culpa.

Ha reiterado el Consejo de Estado de manera uniforme que la culpa es uno de los presupuestos de la responsabilidad precontractual, derivado del artículo 863 del Código de Comercio.

<sup>36</sup> T 209 de 17 de marzo de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>37</sup> González Pérez Jesús. “El principio General de la buena fe en el derecho administrativo”. Editorial Civitas.

<sup>38</sup> Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 4 de abril del 2001, M.P. Jorge Antonio Castillo Rugeles.

Véase igualmente la sentencia de 13 de diciembre del 2001 de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, M.P. Manuel Ardila Vásquez

Y que constituye: “...un criterio de imputación que gravita sobre la previsibilidad y evitabilidad del daño, con el que se quebranta el principio *alterum non laedere*. El demandado será así responsable, por el incumplimiento del deber general de cuidado, cuando previendo o pudiendo prever el daño no lo haya evitado, si contaba con los medios para ello”<sup>39</sup>(...)

En las tratativas, en las que no sea ha perfeccionado aún una relación jurídica con unas obligaciones reciprocas, es previsible que el oferente invitado haya desplegado una conducta encaminada a suscribir el contrato, con un contenido patrimonial.<sup>40</sup>

(...)

3.6.1.2. Aparte, reconociendo que la buena fe constituye una cláusula amplia, genérica y flexible, capaz de amparar múltiples escenarios<sup>41</sup>, la doctrina<sup>42</sup> se ha encargado de perfilar el deber precontractual jurídicamente tutelado de información, de acuerdo con el cual las partes recíprocamente deben poner en conocimiento a la otra, de manera veraz, cada circunstancia capaz de influenciar en la decisión de contratar.<sup>43</sup>

Ha señalado también el Consejo de Estado que para que se configure responsabilidad precontractual por culpa in contrahendo se requiere: (i) que exista una situación real de negociación; (i) que de los tratos se haya generado una situación de confianza, que se pueda esperar, razonablemente, la adopción de determinada conducta en la otra parte tendiente a la celebración del contrato; (iii) que la ruptura haya sido injustificada o contraria a la corrección (información,

<sup>39</sup> REGLERO CAMPOS, L. F., y BUSTO LAGO, J.M. (coord.), Tratado de Responsabilidad Civil, Tomo I, 52 edición, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 396-306.

<sup>40</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil, sentencia del 19 de diciembre de 2006, expediente 1998-10363: «(...) la Sala ha puntualizado que, en la fase precontractual, “se realizan esfuerzos de la más variada índole, precisamente encaminados a cristalizar expectativas y planes económicos, notándose la presencia de una serie de encuentros, de contactos, de intercambios de opiniones y de consulta entre las partes, todo lo cual no puede resultar frustrado inicuamente y no más que respaldado por el principio de la libertad contractual; antes bien, la conducta que deben

observar quienes así se contactan en pos de un designio contractual deben ajustarla al principio de la buena fe”. (Cas. Civ., sent. de 31 de marzo de 1998). De manera más reciente, esta Corporación, en sentencia de 13 de diciembre de 2001 (exp. 6775), señaló que “a menudo la celebración del

contrato no se logra de un solo golpe, sino que está precedida de una serie de aproximaciones, encuentros e intercambios de opiniones y de consultas entre las partes -lo que autoriza a afirmar metafóricamente que el contrato es, desde esa perspectiva, el punto final de los desacuerdos-, y que es natural que en dicha fase se puedan presentar situaciones perjudiciales para los contratantes, si es que no ajustan su conducta al secular principio de la buena fe; y dado que sería cuando menos ingenuo atrapar todas las hipótesis que ofrece la realidad, el legislador prefirió una cláusula general con el fin de permitir al intérprete un criterio elástico de valoración, estatuyendo que las partes ‘deberán proceder de buena fe exenta de culpa en el periodo precontractual, so pena de indemnizar los perjuicios que se causen’ (art. 863 del código de comercio). // Es por ello por lo que los tratos preliminares, entendidos pues como el conjunto -o plexo- de actividades realizadas por quienes persiguen la celebración de un contrato en aras de concretar los posibles términos del mismo (reuniones, intercambio de opiniones, precisiones varias, etc.), están sujetos al milenar y justiciero principio *neminem laedere*, de forma tal, que cuando alguno vulnere o perjudique ilegítima o inconsultamente al otro potencial contratante, nace para quien así procede el inequívoco deber de reparar el correspondiente daño».

<sup>41</sup> “Más, como es casi imposible establecer en abstracto en cuáles hipótesis un sujeto se ha de considerar responsable de los daños ocasionados a la contraparte en las negociaciones, el legislador ha recurrido a una cláusula general, con el fin de ofrecer al intérprete un criterio elástico de evaluación, consistente en prescribir que las partes “deberán proceder de buena fe exenta de culpa en el periodo precontractual, so pena de indemnizar los perjuicios que se causen” (artículo 863 del Código de Comercio), descargando en cada uno de los futuros contratantes el deber de comportarse de buena fe, como una fórmula comprensiva de los varios deberes (seriedad, probidad y diligencia) que pueden integrar el criterio fundamental de la rectitud en el tráfico jurídico, a pesar de que todavía no estén ligados por el vínculo contractual al que a la postre quieren llegar (subraya la Sala)”. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. Sentencia del 31 de marzo de 1998. Rad. 4962.

<sup>42</sup> Ver, entre muchos otros: BORDA, Alejandro. “La buena fe en la etapa precontractual”. En: Revista Universitas. N° 129 (pp. 39-79), julio – diciembre 2014. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C., p. 51-56.

<sup>43</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 22 de noviembre de 2021 C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

veracidad, lealtad) y ala buena fe exigida en el campo negocial y (iv) que como consecuencia de ese comportamiento se cause un daño.<sup>44</sup>

Existe jurisprudencia que bajo similares supuestos de hecho, se reconoce, acepta e interpreta la propuesta en favor del proponente, por errores mecanográficos, a saber:

El Consejo de Estado<sup>45</sup> en la Sentencia del 2 de junio de 2016, expediente 17783, también aplicando el principio de hacer prevalecer lo sustancial sobre lo formal, revisa un rechazo de una propuesta por cuanto en principio al parecer no cumplió con todos los requisitos establecidos en el pliego de condiciones. El rechazo de la propuesta es por haber colocado un ítem repetido. El argumento del demandante es que cometió un error mecanográfico y para ello solicita que se revise toda la propuesta en donde se puede colegir que sí hizo el ofrecimiento del ítem correspondiente, sobre todo porque están ofrecidas las cantidades solicitadas. En este caso, el juez señala que no hay autorización legal para rechazar una propuesta por un error mecanográfico al hacer prevalecer lo sustancial sobre lo formal.

Los errores mecanográficos, han sido objeto de amplio análisis en marcos académicos y jurisprudenciales, y resueltos a la luz de los principios de Selección Objetiva, y Prevalencia de lo Sustancial sobre lo formal, a este respecto vale traer a colación el artículo del Dr. Ernesto Matallana Camacho denominado *“La preservación de las garantías constitucionales en la licitación en el trámite de evaluación de las propuestas y el control que ejerce el juez sobre la actividad contractual de la Administración pública”*<sup>46</sup> publicado por la Universidad Externado de Colombia, cuyos apartes serán transcritos por su relevancia en la observación que se pretende absolver:

*“En otra sentencia, donde el Consejo de Estado resuelve aplicando también el principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, el demandante le plantea a la Administración que cometió un error mecanográfico, y recordando sentencias anteriores la Corporación se ha pronunciado en el sentido de señalar que no es válido un rechazo por asuntos nimios o inútiles que no den el alcance para el rechazo del ofrecimiento. Para el caso en concreto se trataba de un error mecanográfico por cuanto de la lectura de la propuesta se colegía que se estaba refiriendo el documento en relación con el ítem que estaba ofreciendo y así saltaba a la vista y ya para la reparación de perjuicios el Consejo de Estado validó la evaluación efectuada por los peritos para demostrar que el demandante tenía vocación para ser el primero en orden de elegibilidad.”*

(...)

7. Como se puede observar, en la mayoría de los casos traídos a colación en este estudio de la jurisprudencia entre los años 2015 y 2018, la Administración pública cometió errores en la evaluación de las propuestas, que les permitieron a los proponentes a los cuales se les negó el derecho a ser adjudicatarios del contrato demandar en sede judicial la nulidad del acto de adjudicación por ilegal y la solicitud de reparación de perjuicios que este acto les generó. Es así como unos pliegos de condiciones que contengan reglas vagas, imprecisas y confusas no se pueden interpretar en contra del proponente sino de la propia Administración; o aquellos pliegos de condiciones que contienen cláusulas que le permiten al comité evaluador manipular sin justificación la adjudicación de puntos le posibilitan al juez del contrato calificar su ineficacia de pleno derecho; o la prohibición para la Administración pública de modificar los pliegos de condiciones después de recibidas las ofertas hace que el juez declare la ineficacia de pleno derecho de esa

<sup>44</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera 28 de febrero de 2020. C.P. Guillermo Sánchez Luque

<sup>45</sup> Consejo de Estado. en la Sentencia del 2 de junio de 2016, expediente 17783

<sup>46</sup> <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/b6c99aa7-cc78-4d59-a0da-f6d5f3ec94ca/content>



*modificación, y ello incluye que los plazos para adelantar el trámite son perentorios y tomar decisiones por fuera de estos plazos hace anulable el acto administrativo así proferido, por fuera de competencia. Otras irregularidades se encuentran en rechazar una propuesta porque no allegó un certificado de existencia y representación; o no indagar en otros ordenamientos como se interpreta el objeto social y otras actividades relacionadas. Como aplicación del principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, frente a los estados financieros se considera que la certificación expedida por el representante legal y el contador cubre el contenido de los estados financieros, y, en caso de requerirse, este aspecto puede ser subsanado, y en cuanto a errores de digitación, un error mecanográfico en donde en la interpretación de la propuesta se puede colegir la información real no puede dar lugar a su rechazo. Esto significa que el comportamiento de la Administración de manera reiterada en la evaluación de las propuestas vulnera los principios constitucionales de igualdad y libre competencia económica y genera las correspondientes demandas para anular los actos administrativos de adjudicación del contrato y la correspondiente reparación de perjuicios por el daño ocasionado por este acto irregular, donde la entidad estatal termina cancelando dos veces la utilidad que esperaba obtener el adjudicatario del contrato a quien se le negó este derecho y al que ejecutó el contrato”.*

En igual sentido, la jurisprudencia que a continuación se referencia:

Consejo de Estado. Sentencia del 3 de junio de 2015, expediente 31211

Consejo de Estado. Sentencia del 1o de abril de 2016, expediente 39598

Consejo de Estado. Sentencia del 16 de agosto de 2018, expediente 38339

Consejo de Estado. Sentencia del 14 de febrero de 2018, expediente 37485

Consejo de Estado. Sentencia del 27 de noviembre de 2017, expediente 58362

Consejo de Estado. Sentencia del 12 de junio de 2017, expediente 51364

Consejo de Estado. Sentencia del 15 de mayo de 2017, expediente 40611

Consejo de Estado. Sentencia del 5 de abril de 2017, expediente 35163

Consejo de Estado. Sentencia del 7 de diciembre de 2016, expediente 37959

Consejo de Estado. Sentencia del 2 de junio de 2016, expediente 17783

Consejo de Estado. Sentencia del 8 de julio de 2016, expediente 30260

Consejo de Estado. Sentencia del 10 de febrero de 2016, expediente 38696

Consejo de Estado. Sentencia del 29 de julio de 2015, expediente 40660

Consejo de Estado. Sentencia del 26 de junio de 2015, expediente 29555

Consejo de Estado. Sentencia del 11 de mayo de 2015, expediente 34510

Consejo de Estado. Sentencia del 28 de enero de 2015, expediente 26414

Consejo de Estado. Sentencia del 18 de octubre de 2000, expediente 12663

Consejo de Estado. Sentencia del 21 de noviembre de 2013, expediente 25397

Consejo de Estado. Sentencia del 26 de noviembre de 2015, expediente 51376

Consejo de Estado. Sentencia del 20 de noviembre de 2020, expediente 51412

De manera que, habiéndose expuesto la verdadera voluntad económica del proponente, de manera inequívoca no se modifica de ninguna manera la oferta, no se incorpora información nueva, no se cambia el precio ofertado, no se mejora la propuesta, no se altera la competencia entre los oferentes, ni se modifica la comparación objetiva de las propuestas.

Cabe aclarar que la postulación económica es un documento que no admite subsanación, pero como se sigue de manera lógica, en la medida que se mantiene el valor del componente 1, y que el valor del IVA no puede ser diferente al 19%, es posible deducir de manera simple y razonable - sin corrección aritmética - que se trató de un error mecanográfico que no altera la manifestación de la voluntad expresada en la postulación económica, sumado a lo anterior, el Consorcio San Charbel rinde las explicaciones sobre el particular en el documento denominado “Aclaración Causales de Rechazo”.

### 3. OBSERVACIÓN No. 4 A SAN CHARBEL HOSPITALARIO

#### Insuficiencia de la experiencia específica admisible en el Componente 1 (numeral 3.3.1)

El Informe Preliminar concluyó que el CONSORCIO SAN CHÁRBEL HOSPITALARIO acreditó en el Componente 1 – Estudios y Diseños e Ingeniería de Detalle únicamente 313,6 SMMLV, frente a los 962 SMMLV exigidos, esto es, el 32,6% del mínimo, con un déficit superior al 67%. Dicho resultado se obtuvo del siguiente cuadro fáctico consignado en el propio informe:

#### RESPUESTA OBSERVACIÓN No. 04

De acuerdo con las condiciones establecidas en el Numeral 3.3 REQUISITOS MÍNIMOS DE CARÁCTER TÉCNICO, COMPONENTE 1 – ESTUDIOS Y DISEÑOS E INGENIERÍA DE DETALLE Se establece que **“Por lo menos uno (1) de los contratos** válidos aportados como experiencia general (...) cumpla con la condición como lo es el Grupo de Ocupación “grupo de ocupación señalado en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, Título K, Capítulo K-2, tabla K.2.1-1, Grupo I – INSTITUCIONAL, I-1 Reclusión ó I-2 Salud o incapacidad “

El proponente subsanó y aportó la conformación accionaria de la UT INSA, en la cual se encuentra el grupo GESCH con un 30 % de participación. Y por lo cual se valida el contrato No. 0155-2017-000383 suscrito con la Gobernación del Atlántico quien da cumplimiento con la condición de uso Institucional, Salud o Incapacidad.

Para el presente componente se tiene en cuenta únicamente el valor de los diseños certificados, los cuales a su vez serán afectados con el porcentaje de su respectiva participación, siendo este 1017.09 SMLV

Al computar los salarios mínimos legales vigentes de los contratos No. 001 de 2019 con Auto Oriental SAS y Cto No. No. 0155-2017-000383 se obtiene un total de **1330.70 SMLV**, lo cual **CUMPLE** con los requisitos del COMPONENTE 1 – ESTUDIOS Y DISEÑOS E INGENIERÍA DE DETALLE, en el que se requieren mínimo 962 SMLV

☐ Mediante Correo Electrónico enviado el viernes 31 de julio a las 15:50

**CARLOS KARLO COTES MADERA - CONSORCIO SAN CHARBEL HOSPITALARIO**  
**Asunto: Asunto: OBSERVACIONES INFORME DE EVALUACION**

### **1. OBSERVACIÓN No. 1 A UNIÓN TEMPORAL SAN JUAN DE DIOS 2026**

Mediante el presente escrito se formulan observaciones al informe de evaluación respecto de la experiencia acreditada por el proponente mediante el Contrato de Obra No. 032 de 2010, aportado para demostrar el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en el Pliego de Condiciones.

Las presentes observaciones tienen por objeto demostrar que la documentación allegada para acreditar dicho contrato no satisface los estándares de certeza, suficiencia y correspondencia documentales exigidos por los Términos de Referencia, toda vez que, al ser confrontada con el expediente contractual y demás documentos oficiales, se evidencian inconsistencias, ausencia de soporte documental y falta de correspondencia respecto de las actividades que el proponente pretende hacer valer como experiencia.<sup>1</sup>

En consecuencia, el análisis que se desarrolla a continuación no cuestiona la existencia o ejecución del contrato, sino la idoneidad de la documentación aportada para acreditar la experiencia específica exigida en el presente proceso de selección. Para ello, se expondrán de manera sistemática las inconsistencias identificadas y su incidencia frente al cumplimiento de los requisitos del Pliego y de las causales de rechazo previstas por la Entidad.

- 3.1 Información general del contrato
- 3.2 NSR-10
- 3.3 Ajuste de diseños
- 3.4 4.4 Licencia de construcción
- 3.5 Bien de Interés Cultural
- 3.6 Nivel de intervención en Bienes de Interés Cultural

### **RESPUESTA OBSERVACIÓN No. 01**

En relación con la experiencia que se exige en los Términos de Referencia del Proceso de Selección Invitación Pública No. 024 de 2026, dada la magnitud y especialidades técnicas que supone la intervención del Hospital San Juan de Dios y Materno Infantil, se solicitó acreditar experiencia en los últimos 16 años de conformidad con la NSR 10, con este fin el proponente Unión Temporal San Juan de Dios 2026, allega el Contrato de Obra No. 032 de 2010, suscrito entre la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y el Consorcio Construhospitales, respecto del cual debemos manifestar:

a. El reglamento NSR-98 fue adoptado en Colombia mediante el Decreto 33 de 1998, emitido el 9 de enero de 1998 por el Ministerio de Desarrollo Económico y la Presidencia de la República. Esta norma estableció los requisitos técnicos y científicos para el diseño y la construcción sismo-resistente en el país.

b. Conforme lo dispuesto en los pliegos de condiciones correspondientes al proceso de licitación pública No. 010 de 2010 de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, estructurados con el propósito de vincular al contratista que llevaría a cabo la intervención del Hospital Militar Central, el proyecto fue previamente diseñado por la Universidad Militar Nueva Granada con las especificaciones dispuestas en la norma de sismo resistencia 98.

c. El proceso de contratación mencionado en el literal anterior fue adjudicado a Consorcio Construhospitales, con el cual se suscribió el Contrato de Obra No. 032 de 2010.

d. Que el contrato celebrado y aportado por el proponente establece en el acápite denominado "10.1.20 Lineamientos Generales de Ejecución de Obras Civiles para el Hospital Militar Central", define que:

*"Harán parte además de estas especificaciones las dadas por el equipo diseñador de la Universidad Militar Nueva Granada, las normas y reglamentos técnicos para construcción y redes técnicas dadas por el ICONTEC, NTC, ACI, NSR 98, Código Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes CCCSR, ASTM, así como las recomendaciones de los fabricantes para la colocación y utilización de sus productos." (folio 1023 de la propuesta), en concordancia con lo dispuesto en los Pliegos de Condiciones que hacen parte integral del proceso de contratación adelantado. En igual sentido, los acápites relacionados con la "Descripción del "Bien" o "Servicio"" en cada uno de sus ítems dispone que el procedimiento de ejecución debe "Consultar NSR 98".*

e. Igualmente, el proponente adjunta certificación expedida por el Director de Contratación de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares con fecha del 29 de enero de 2014, uno de cuyos apartes menciona dentro de las actividades desarrolladas "Actualización a NSR 10" (folio 1068), no obstante, dada la duda razonable que suscita la contradicción entre lo dispuesto en el contrato, los otrosíes, los pliegos de condiciones, los anexos técnicos del proceso de contratación adelantado por la Agencia Logística de las Fuerzas Militares en relación con la base normativa que fundamentó la ejecución del proyecto Hospital Militar Central, se solicitó mediante Informe Preliminar de Evaluación del 29 de julio de 2026, lo siguiente:

*"1. El postulante no cumple con lo establecido en los Términos de Referencia en el numeral 3.3.1 EXPERIENCIA ESPECÍFICA ADMISIBLE, componente 2, literal D menciona: "los contratos de objeto de certificación deberán haberse ejecutado en los últimos 16 años de conformidad con la expedición de la NSR 10." Se solicita que el contrato No. 032/2010, aportar documentación suficiente para aclarar que el contrato objeto de certificación se ejecutó de conformidad con la normativa NSR 10, según lo solicitado en los Términos de Referencia."*

f. En la subsanación presentada por la Unión Temporal San Juan de Dios 2026, se allega el otrosí No. 1 del Contrato de Obra previamente mencionado, uno de cuyos considerandos expresa que:

*"7. Con Memorando N° 660 ALGTC-222 del 17 de septiembre de 2010, el Grupo de Supervisores del Hospital Militar Central y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, con fundamento en los*

factores expuestos por el contratista y el Interventor, recomiendan modificar el anexo técnico del contrato, y manifiestan que se han presentado mayores cantidades de obra y obras adicionales que se requieren ejecutar resultado del desalojo y demolición de las áreas, como lo menciona la Interventoría en las justificaciones de los precios unitarios.

8. En cuanto a las mayores cantidades de obra como por ejemplo mayor cantidad de anclajes que se deben realizar para cumplir con la norma sismo resistente 98 y norma sismo resistente 10 cantidades que no fueron inicialmente presupuestadas por el personal estructurador de los diseños y presupuesto, la justificación de las mayores cantidades se encuentra contempladas una por una en el balance de obra.

Finalmente es importante mencionar que el valor de las obras no previstas solo es de \$253'701.454,70 que equivale a un 1.41% del porcentaje del presupuesto total.

*Las mayores cantidades de obra tienen un valor de \$722'755.085,58 que equivale a un 4,02% del porcentaje del presupuesto total."*

Y a renglón seguido, se modifican las siguientes cláusulas:

*"CLAUSULA PRIMERA: Modificar el Anexo Técnico del contrato N° 032/2010, el cual quedará establecido de acuerdo con el Anexo Técnico N° 1 del presente Modificadorio N° .1*

**CLÁUSULA SEGUNDA - REAJUSTES:** La Agencia Logística de las Fuerzas Militares no reconocerá al CONTRATISTA ningún reajuste adicional por la modificación, por lo tanto, no implica variación en el precio del contrato N° 032/2010.

**CLÁUSULA TERCERA:** El presente modificatorio se entiende perfeccionado con la firma del Director General de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y la firma del contratista.

**CLAUSULA CUARTA:** Obligaciones del Contratista. Se requiere que el contratista:  
4.1 Cancele el valor de la publicación del presente modificatorio en el Diario Único de Contratación Pública."

*CLAUSULA QUINTA - VIGENCIA DE LAS ESTIPULACIONES: Los demás términos y condiciones del contrato inicial del 19 de marzo de 2010 y la Prórroga N° 1 del 30 de junio de 2010, que no se modifican por medio del presente Modificadorio N° 1, continúan vigentes para todos los efectos legales"*

g. Que el otrosí de que trata el numeral anterior, sólo da cuenta de una mayor cantidad de anclajes para el cumplimiento de la NSR 10 - también para el cumplimiento de la NSR 98 como si no fuesen excluyentes - lo que supondría

eventualmente el cumplimiento parcial de la norma mencionada, pues exclusivamente aborda el acápite de anclajes, que resulta ínfimo en relación con todos los aspectos técnicos que desarrolla la mencionada normatividad.

h. Que el proponente para probar el cumplimiento de la norma de sismo resistencia, anexa tanto el certificado de quién fungió como Director de Obra del precitado Hospital Militar Central con fecha del 15 de julio de 2026, así como el "Informe de Justificación Técnica" del Consorcio Vivaldi que hace parte de los documentos del Proceso de Selección Invitación Pública No. 021 de 2026 adelantado por la Fiduciaria Davibank quien actúa exclusivamente como vocera y administradora PATRIMONIO AUTÓNOMO FC PAD HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS y PATRIMONIO AUTÓNOMO FC PAD HUSJD CONTRATO, que los documentos no corresponden a aquellos que se admiten para la acreditación de experiencia de conformidad con el numeral 3.4 de los Términos de Referencia.

i. Incluso, si en gracia de discusión se admitieran los documentos previamente citados, ello no resuelve la duda razonable que subsiste respecto del fundamento legal que sustenta la ejecución de la intervención del Hospital Militar Central.

j. Que no existe fundamento legal ni contractual que dé cuenta del cumplimiento de la NSR10, pues el otrosí 1 no releva del cumplimiento de la NSR 98 al contratista, y por lo demás, tampoco se evidencian motivos para acogerse a la NSR 10 puesto que para la fecha del otrosí no había entrado en vigencia la NSR10.

Si bien, el Decreto de adopción de la NSR 10, establece que:

*"Artículo 1°. Adóptese el Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente NSR-10, anexo al presente decreto, el cual tendrá vigencia en todo el territorio de la República.*

*Artículo 2°. Vigencia. El presente decreto rige a partir del día quince (15) julio del año 2010.  
(...)"*

Recordemos que el Decreto 2525 de 2010 dispuso:

*"Artículo 1°. Modificación del artículo 2° del Decreto 926 de 2010.*

*El artículo 2° del Decreto 926 de 2010 quedará así:*

*"Artículo 2°. Vigencia y transitoriedad. El presente decreto rige a partir del 15 de diciembre de 2010".*

k. Que solo el acto administrativo expedido por la Curaduría Urbana mediante el cual se otorgue una Licencia de Construcción llevaría a resolver la contradicción que subsiste entre los documentos que hacen parte del Contrato de Obra No.032 de 2010, suscrito entre la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y el Consorcio Construhospitales, para establecer con precisión si se ejecutó al amparo de la NSR 98 o NSR 10.

No obstante, la documentación disponible no permitió corroborar el cumplimiento de la norma de sismo resistencia NSR10, y, por tanto, no se verifica la experiencia requerida en los Términos de Referencia.

Bogotá D.C., 10 de agosto de 2026