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

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., nueve (9) de diciembre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: **13001-23-33-000-2018-00818-02 (73.259)**
Demandante: **Uriel de Jesús Botero Zuluaga**
Demandado: **Agencia Logística de las Fuerzas Militares**
Referencia: **Nulidad y restablecimiento del derecho (precontractual)**

Temas: *PRINCIPIO DE CONGRUENCIA – Las partes no pueden plantear argumentos ajenos a los expuestos en la demanda o en su contestación / RECHAZO DE LAS PROPUESTAS – Causal de exclusión por presentación de documentación fraudulenta, falsa o inexacta / CARGA DE LA PRUEBA – Corresponde al demandante desvirtuar los motivos de hecho o de derecho invocados por la administración en el acto administrativo cuya nulidad se pretende por la causal de falsa motivación / DECLARACIÓN JURAMENTADA – Como medio de prueba involucra una manifestación expresa de que lo aseverado por el deponente corresponde a la verdad.*

1. La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia del 30 de agosto de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión número 2, que negó las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

2. La Agencia Logística de las Fuerzas Militares, organizó la subasta inversa electrónica número 005-022-2018, con el objeto de contratar el suministro de alimentos y bebidas a la fuerza pública. El demandante presentó oferta de contrato en tres de los cinco lotes en que dicho procedimiento fue fragmentado. Para acreditar el cumplimiento del pago de aportes a seguridad social y parafiscales, presentó una certificación indicando que no tenía personal en nómina, pero la entidad halló inconsistencias con otros contratos vigentes donde sí figuraban empleados. Aunque el actor intentó subsanar el requisito, alegando que se trataba de un error involuntario, la Agencia consideró que la información suministrada fue tergiversada y que indujo en error a la administración, por lo que inhabilitó al oferente y rechazó sus propuestas, a su vez adjudicó a otro oferente uno de los segmentos en los que participó, y declaró desiertos los otros dos.

ANTECEDENTES

La demanda

3. El 10 de octubre de 2018, el señor Uriel de Jesús Botero Zuluaga (en adelante, el demandante, el actor o el señor Botero Zuluaga) presentó, mediante apoderado judicial, demanda de nulidad y restablecimiento del derecho[1] en

[1] Índice SAMAI segunda instancia, núm. 2. Archivo *"4ED_01Cuaderno(.pdf)"*. f. 1-15.

contra de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares (en lo sucesivo, la demandada, la entidad, la Agencia o "ALFM"), con el fin de obtener pronunciamiento favorable respecto de las siguientes pretensiones[2]:

> *"1. Declarar la nulidad del acto administrativo particular Resolución Número 0100 de 27 de abril de 2018.*
>
> *2. Declarar a título de restablecimiento del derecho, que el contrato objeto del proceso no. 005-022-2018 debió ser adjudicado a mi mandante.*
>
> *3. Que como fue declarado desierto, a título de restablecimiento del derecho, deberá ser rembolsados los dineros correspondientes a las pólizas de:*
>
> *Seriedad de la oferta de selección abreviada subasta inversa electrónica No.005-022-2018 por valor de DOSCIENTOS CUATRO MIL SEIS CIENTOS* [sic] *OCHENTA PESOS M/CTE ($204.680,oo).*
>
> *4. Que como consecuencia de lo anterior, se pague a mi cliente la suma de TRESCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA* [sic] *MIL DOSCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS M/CTE correspondiente al valor de la utilidad neta dejada de percibir por valor $362.860.262,oo* [sic].
>
> *5. Los eventuales gastos que por concepto de agencias y costas procesales se incurran en el trámite del proceso.*
>
> *6. Todos estos dineros deberán ser pagados debidamente actualizados y con los intereses correspondientes en los términos de la ley 1437 de 2011."*

4. Según el libelo, el 10 de abril de 2018 la Agencia inició el proceso número 005-022-2018[3]. El pliego de condiciones definitivo, publicado en el *"SECOP II"*, exigió acreditar el cumplimiento de aportes parafiscales como un requisito habilitante. En el caso de las personas naturales, debía demostrarse mediante *"declaración juramentada"*.

5. El actor presentó oferta de contrato, y dentro de los soportes correspondientes aportó un *"certificado de APORTE PARAFISCAL"*. La entidad requirió su aclaración porque, mientras allí consignó que *"no posee personal de nómina"*, en otro contrato vigente con la ALFM relacionó el pago de parafiscales de sus empleados.

6. Posteriormente, el demandante allegó un *"oficio aclaratorio"* en el que expresó su cumplimiento con las normas establecidas en el sistema de seguridad social integral, riesgos laborales y cajas de compensación familiar, explicando que *"la premisa "ya que no posee personal de nómina" que coloque* (sic) *el certificado* (sic) *presentado dentro de la propuesta fue por un error involuntario"*.

7. La evaluación jurídica determinó que el ofrecimiento del señor Botero no podía ser considerado por haber incurrido en la causal de rechazo por arrimar información tergiversada que indujo en error a la Administración. A pesar de solicitar la reconsideración de esta decisión, la demandada expidió la

[2] Transcripción literal, con posibles yerros y equívocos. Mayúsculas originales de la demanda.
[3] En la demanda, no se describe el objeto ni el procedimiento de selección.

"Resolución No. 0100 por la cual adjudica el proceso No. 005-022-2018 para los lotes 1,2,3 [e] *inhabilita* [al demandante] *en los Lotes* (sic) *4 y 5*"[4].

Concepto de violación y fundamentos de derecho

8. El actor invocó, como disposiciones quebrantadas, el artículo 23 de la Constitución Política y los artículos 1 a 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011 – CPACA), sustituidos por la Ley 1755 de 2015. Indicó que, de acuerdo con la jurisprudencia,[5] para el rechazo de la propuesta el requisito incumplido debe ser determinante y que, por esta razón, la administración no puede invocar cualquier deficiencia. Adujo que para el caso no existió tergiversación de la información y que, por consiguiente, los precedentes judiciales debieron ser acatados conforme lo establece el artículo 10 anteriormente citado.

9. El demandante señaló que la Resolución declaró *"de manera injusta la inhabilitación de la propuesta"* que presentó *"para los lotes No 4 BEBIDAS NO ALCOHOLICAS (SUCRE) por valor de TRESCIENTOS VEINTICINCO MLLIONES* [sic] *DE PESOS M/CTE ($325.000.000,oo) Y LOTE No. 5 FRUTAS Y VERDURAS (SUCRE) por valor de SETECIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE ($700.000.000,oo)*.

10. En criterio del señor Botero Zuluaga, el acto es nulo por *"violación directa de la Ley, falsa motivación, desviación de poder y vulneración de las normas constitucionales"*, toda vez que incurrió en un *"error de subsunción"* dando un *"alcance distinto"* a la regla del pliego de condiciones, cuyo propósito era verificar el cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social y parafiscales. Afirmó que dicha circunstancia fue acreditada y reconocida por la propia entidad, sin embargo, esta desconoció el principio de buena fe al desestimar la oferta con base en un equívoco mecanográfico que no configuraba la causal de rechazo.

Trámite relevante en primera instancia

11. Mediante auto[6] del 21 de abril de 2021, el Tribunal admitió[7] la demanda y ordenó su notificación y traslado a la parte demandada.

---

[4] El escrito inicial no precisa quiénes fueron los adjudicatarios, ni a qué correspondían los *"Lotes"*.
[5] En la demanda hace referencia en los siguientes términos: *"LINEA JURISPRUDENCIAL Sobre el rechazo de propuestas en proceso de licitación pública, consultar sentencia de 26 de febrero de 2014, Exp. 25804, MP. Enrique Gil Botero". También sentencia de la sección tercera CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION C Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015) Radicación número: 25000-23-26-000-2002- 01218-01(37463) Actor: ESTRUCTURAS ESPECIALES S.A Y EQUIPO UNIVERSAL S.A Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU Y OTROS".*
[6] Índice SAMAI segunda instancia, núm. 2. Archivo *"5ED_02Cuaderno(.pdf)"*. f. 46-51.
[7] En auto del 29 de marzo de 2019 (en: ibid. f. 1-5), el Tribunal rechazó la demanda por caducidad de la acción. Empero, mediante providencia del 24 de marzo de 2020 (número interno 65.221. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico), esta Corporación revocó la decisión y devolvió el expediente al *a quo* para que decidiera sobre la admisión de la demanda.

12. La ALFM se opuso a las pretensiones formuladas por su contraparte[8]. Defendió la legalidad del acto impugnado porque se ajustó al ordenamiento jurídico vigente, en particular a los principios rectores del procedimiento de selección adelantado *"bajo la modalidad de selección abreviada por subasta inversa electrónica No. 005-022-2018"*. Manifestó que el actor no precisó las normas violadas, ni aportó pruebas que desvirtúen la juridicidad de la resolución. Además, sostuvo que la decisión de rechazo de la propuesta se produjo porque: (i) la aclaración del certificado fue radicada de manera extemporánea por el interesado; y (ii) se configuró la respectiva causal en tanto las manifestaciones de este fueron contrarias a la realidad y a la buena fe.

13. Mediante decisión del 25 de julio de 2024[9], el *a quo* dispuso dictar sentencia anticipada, incorporando las pruebas documentales aportadas por el demandante[10], y fijando el litigio en estos términos:

> *"¿Es dable declarar la nulidad de la Resolución Número 0100 del 27 de abril de 2018, por medio de la cual se adjudicó el proceso de contratación No.005-022-2018 bajo la modalidad de Selección Abreviada por Subasta Inversa Electrónica, por parte de la Agencia Logística Regional Atlántico, y en consecuencia declarar a título de restablecimiento de derecho* [sic] *que el contrato objeto del proceso no. 005-022-2018 debió ser adjudicado al señor Uriel de Jesús Botero Zuluaga y otorgar las reparaciones a que haya lugar?"*

Sentencia de primera instancia[11]

14. En fallo del 30 de agosto de 2024, el Tribunal negó las pretensiones de la demanda[12] porque: (i) *"el demandante no cumplió con la aportación de la declaración juramentada frente al cumplimiento en el pago de aportes parafiscales para el momento de la presentación de la propuesta, y que además indujo en error a la administración al consignar datos contrarios a la realidad"* al expresar que no tenía personal en nómina; y **(ii)** la *"aclaración aportada lejos de dar claridad sobre el cumplimiento o subsanar la falencia señalada,* […] *solo se limitó a señalar el error cometido, pero sin que se aportara prueba del cumplimiento del requisito habilitante, como lo era la declaración juramentada"*.

---

[8] Índice SAMAI segunda instancia, núm. 2. Archivo *"6ED_03ContestacionDemand(.pdf)"*.
[9] Ibid. Archivo *"18ED_15AutoAnunciaSentenc(.pdf)"*
[10] Respecto de las pruebas invocadas por la demandada, el auto indicó lo siguiente: *"REQUIÉRASE a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, para que dentro de los cinco (05) días siguientes a la comunicación de esta providencia, ACTUALICE Y REMITA el enlace del expediente digital y completo del proceso de selección abreviada de subasta inversa electrónica N. 005-022-2018 adelantado por la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, así como los anexos que fueron relacionados en su contestación de demanda. En caso de no aportarse, la prueba se tendrá por desistida; conforme lo expuesto"*. La ALFM no allegó memorial con el vínculo de la documentación digital señalada.
[11] Uno de los integrantes de la Sala de Decisión salvó su voto (Ibid. Archivo *"31ED_28SalvamentodeVoto(.pdf)"*. En su criterio, se configuró la falsa motivación porque no se le exigió al proponente que la aclaración del documento de certificación debiera ser juramentada, ni requería esa formalidad porque bastaba con su presentación para que se entendiera rendida bajo esa gravedad. Así mismo, consideró que el acto fue deficientemente motivado porque no hubo inducción al error ni explicó en qué consistió dicha conducta. Por último, sostuvo que la nulidad que, a su juicio, fue demostrada, era parcial, ya que el demandante solo participó en el procedimiento de selección del contratista de los lotes 3, 4 y 5 de la subasta.
[12] Ibid. Archivo *"28ED_25SentenciaNiega(.pdf)"*.

15. Así las cosas, según la decisión de primera instancia, la presunción de legalidad que cobija al acto demandado se mantuvo porque el rechazo del ofrecimiento estuvo sustentado en las falencias de la documentación que era exigible al oferente conforme al pliego de condiciones definitivo consultado en el SECOP. Adicionalmente, se abstuvo de condenar en costas indicando que, examinada la conducta procesal del demandante, no advirtió actuación temeraria o mala fe.

Recurso de apelación

16. El demandante impugnó la sentencia del Tribunal[13] y solicitó, principalmente, que en su lugar se disponga sobre la *"admisión"* de las pretensiones de la demanda *"pues se demuestra falsa motivación"*. En subsidio, pidió *"admitir las pretensiones de la demanda teniendo en cuenta principios de acceso a la administración de justicia, justicia material efectiva, celeridad y economía procesal"*. Para fundamentar la alzada, expuso lo siguiente:

17. Contrario a lo sentenciado en primera instancia, el oferente Botero Zuluaga sí cumplió con el requisito habilitante de aportar constancia de cumplimiento de aportes parafiscales, exigido por el numeral 4.2.2. del pliego de condiciones contenido en el SECOP II, en concordancia con el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, porque *"como persona natural aporto* [sic] *dentro de su propuesta declaración juramentada de CONSTANCIA DE CUMPLIMIENTO DE APORTES PARAFISCALES"*.

18. Según refirió el recurrente, en respuesta a una observación sobre su oferta, la entidad le solicitó aclaración al proponente para que indicara cuál era *"el alcance del certificado de aportes parafiscales aportado"* pero no le exigió que dicho documento debía ser, a su vez, juramentado, como lo sostuvo la providencia apelada. Advirtió que la demandada tenía conocimiento de la satisfacción de este requisito por contar con esa información en sus bases de datos, e insistió en que dicha formalidad no era necesaria porque así lo ordena la *"ley anti tramite* [sic]*"*.

19. En criterio del actor, respondió con apego a lo pedido por la entidad, aclarando que la expresión *"NO POSEE PERSONAL DE NÓMINA"* fue *"introducida por "UN ERROR INVOLUNTARIO"*, distinto a lo considerado por el *a quo.*

20. Invocando lo expuesto por el voto disidente[14], el recurrente sostuvo que la decisión no fue suficientemente motivada porque se limitó a manifestar la inducción en error a la administración mediante el equívoco plasmado por el actor, sin tener en cuenta que el escrito satisfizo el requisito, ni exteriorizar en qué consistió el yerro al cual condujo el proponente a la Agencia. Asimismo, en idéntica dirección del salvamento de voto, agregó que la nulidad del acto cuya prosperidad pregona *"es parcial, pues el demandante solo participó en la*

[13] Ibid. núm. 4, archivo *"35ED_32RecursoApelacion(.pdf)"*.
[14] Ver: Supra. Cit. 11.

adjudicación de los lotes 3, 4 y 5; por ello, debe entenderse que solo se busca la nulidad con respecto a las adjudicaciones o declaratorias de desiertos de esos lotes, quedando incólumes los lotes 1 y 2".

Trámite en segunda instancia

21. En auto del 9 de septiembre de 2025[15], el Despacho admitió el recurso de apelación e informó a los sujetos procesales sobre la posibilidad de pronunciarse sobre la alzada interpuesta dentro del término de ejecutoria de la providencia admisoria. Asimismo, indicó que el Ministerio Público podía conceptuar hasta cuando el asunto ingrese para sentencia. Tanto las partes como la vista fiscal guardaron silencio.

CONSIDERACIONES

22. Al no advertir causal de nulidad que invalide lo actuado, y reunir los requisitos adjetivos de jurisdicción, competencia, oportunidad, legitimación en la causa por activa y por pasiva, conciliación extrajudicial, y demanda en forma, la Subsección está habilitada para proferir decisión de segunda instancia dentro del presente asunto.

23. Para tal efecto, la Sala seguirá el siguiente itinerario: (i) objeto del recurso de apelación y problema jurídico a resolver; (ii) régimen jurídico del procedimiento de selección; (iii) hechos probados; (iv) solución del caso concreto; (v) consecuencias derivadas de no aportar el expediente administrativo al proceso judicial; y (vi) costas procesales.

Objeto del presente pronunciamiento y planteamiento del problema jurídico

24. Con el fin de delimitar el marco de esta decisión, es preciso anticipar que el *"proceso de contratación No.005-022-2018"*, culminado por la Resolución número 0100 del 27 de abril de 2018[16], impugnada en el *sub-lite*, tenía por objeto el *"SUMINISTRO DE FRUTAS, VERDURAS FRESCAS Y SECAS, BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS Y HIELO CON DESTINO A LA FUERZA PÚBLICA, ENTIDADES ADSCRITAS Y/O VINCULADAS AL MINISTERIO DE DEFENSA Y OTRAS EN DESARROLLO DE SUS OPERACIONES"*, y se dividió en 5 lotes[17] dejando entrever que la adquisición se realizaría por partes[18]. El señor Botero Zuluaga únicamente presentó propuesta de contrato en tres de ellos (3, 4 y 5).

25. No obstante, pese a que expresamente se persigue la nulidad total del acto de adjudicación, tanto los hechos como los señalamientos[19] contenidos en la

---

[15] Índice SAMAI segunda instancia, núm. 4.
[16] Índice SAMAI segunda instancia, núm. 2. Archivo *"4ED_01Cuaderno(.pdf)"*. f. 47-53.
[17] De acuerdo con la motivación de la adjudicación, los fragmentos de la subasta inversa electrónica eran: lote 1 *"FRUTAS Y VERDURAS (BOLÍVAR)* por $800.000.000; lote 2 *"HIELO"* por $140.000.000; lote 3 *"BEBIDAS NO ALCOLÓLICAS (BOLÍVAR)"* por $; lote 4 *"BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS (SUCRE)"* por $325.000.000; lote 5: *"FRUTAS Y VERDURAS (BOLÍVAR)"* por $700.000.000.
[18] Conforme al Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.2.1., numeral 3.
[19] Al que ya se refirió esta decisión. Vid. supra. párr. 7.

demanda indican que la disconformidad del demandante únicamente estuvo enfocada hacia su descalificación para participar de los lotes 4 y 5, sin realizar reproche alguno sobre lo ocurrido en el número 3.

26. Así, en el encabezado de la demanda[20], el actor acotó que impugnaba *"la adjudicación del proceso de contratación No. 005-022-2018 y se declara de manera injusta la inhabilitación de la propuesta presentada por el Señor URIEL DE JESUS BOTERO ZULUAGA para los lotes No 4 BEBIDAS NO ALCOHOLICAS (SUCRE) por valor de TRESCIENTOS VEINTICINCO MLLIONES DE PESOS M/CTE ($325.000.000,00) Y LOTE No. 5 FRUTAS Y VERDURAS (SUCRE) por valor de SETECIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE ($700.000.000,oo)* […]". Igualmente, en el hecho 9 del libelo, se alude a lo siguiente[21]:

> *"Con fecha 27 de abril de 2018 la entidad Accionada AGENCIA LOGISTICA DE LAS FUERZAS MILITARES REGIONAL ATLANTICO emite Resolución No. 0100 por la cual adjudica el proceso No. 005-022-2018 para los lotes No. 1,2,3 y me inhabilita en los Lotes 4 y 5".* (Se subraya)

27. A partir de lo anterior, la Sala desestima la alegación formulada por el apelante de analizar el lote número 3 cuya decisión final no fue cuestionada por el actor desde el comienzo del proceso judicial[22]. Ello, en virtud del principio de congruencia[23] que, en consonancia con los derechos de defensa y contradicción, limitan la decisión judicial a los hechos y pretensiones expresados en la demanda, e imponen a las partes la imposibilidad de alterar los contornos de la controversia en etapas distintas a las de formulación, corrección o adición del libelo inicial, según lo ha sostenido reiteradamente esta Subsección[24].

28. Por este mismo motivo, no se considera irregular la no la vinculación del adjudicatario del mencionado segmento, porque este litigio no versa sobre ese componente del procedimiento de selección.

29. Dicho esto, los puntos de reproche contra la decisión de primera instancia que se derivan del recurso son dos: (i) que, distinto a lo que consideró mayoritariamente la sala de decisión de primera instancia, el señor Botero Zuluaga sí cumplió con el requisito mencionado en el pliego de acreditar la satisfacción de sus obligaciones legales de aportes a seguridad social y parafiscales mediante la certificación expedida por él mismo, amparada bajo la gravedad del juramento; y (ii) por ende, sus propuestas fueron indebidamente rechazadas al no configurarse la causal de facilitar información tergiversada que haya provocado el error de la Agencia.

---

[20] Antes mencionado en el acápite fáctico de este fallo. Vid. supra. párr. 9.
[21] Cita textual, con posibles errores e imprecisiones.
[22] Supra. Párr. 20.
[23] Cfr. Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso – CGP) – Artículo 281.
[24] Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencias del 30 de julio de 2021, Rad. 25000-23-26-000-2010-00282-01(50728). C.P. José Roberto Sáchica Méndez; y del 6 de julio de 2022. Rad. 25000-23-26-000-2001-00061-01(36997). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

30. Así las cosas, deberá zanjarse el siguiente interrogante: ¿Contrario a lo estimado por el Tribunal, el acto cuestionado incurrió en falsa motivación porque no se configuró la causal de rechazo que llevó a desestimar la oferta del demandante y, por el contrario, este cumplió con el requisito habilitante de acreditar el pago de aportes a seguridad social y parafiscales?

Régimen jurídico del procedimiento y de la adjudicación realizada por la ALFM

31. La Agencia, es un establecimiento público[25] del orden nacional[26] que debía someter sus actuaciones al régimen jurídico del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, esto es, a las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, y sus modificaciones vigentes para ese entonces[27], entre las cuales cabe destacar las introducidas por el Decreto Ley 19 de 2012 y la Ley 1882 del 15 de enero de 2018[28]; así como por sus reglamentaciones, en particular las compiladas en el Decreto 1082 de 2015. Por estas razones, la Resolución 0100 de 2018, expedida por la ALFM, en desarrollo del proceso precontractual, es un acto administrativo[29] sujeto sustantivamente al marco normativo descrito.

Lo probado en el proceso de selección

32. Previo a exponer los hechos demostrados, y los medios de prueba allegados al plenario que los fundamentan, la Subsección tendrá en cuenta la resolución de apertura del proceso de selección y el pliego de condiciones definitivo que reposan en el SECOP, considerando el valor probatorio que le ha reconocido a los documentos electrónicos allí alojados que permiten conocer los soportes de la actividad contractual de las entidades del Estado[30]. Adicionalmente, la decisión apelada apreció estos elementos, sin que tal aspecto haya sido objeto de los cuestionamientos planteados por el recurrente.

---

[25] Ley 80 de 1993 – Artículo 2, numeral 1, literal a): *"ARTÍCULO 2o. DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para los solos efectos de esta ley: // 1o. Se denominan entidades estatales: // a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles".* (Se subraya)

[26] Decreto 4746 de 2005 – Artículo 2: *"La Agencia Logística de las Fuerzas Militares, es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente".* (Se subraya)

[27] De acuerdo con el SECOP, el acto de apertura del proceso de contratación fue publicado el 10 de abril de 2018.

[28] Según el artículo 21 de esta norma, esta *"rige a partir de su promulgación"*, advirtiendo que los procedimientos *"que se encuentren en curso se surtirán de acuerdo con las normas con las cuales se iniciaron"*.

[29] Ley 80 de 1993 – Artículo 25, numeral 18: *"La declaratoria de desierta de la licitación* […] *únicamente procederá por motivos o causas que impidan la escogencia objetiva y se declarará en acto administrativo en el que se señalarán en forma expresa y detallada las razones que han conducido a esa decisión."* (se subraya).

[30] Sobre las características del Sistema, y el valor probatorio de los documentos allí alojados, ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 4 de junio de 2024. Rad. 08001-23-33-000-2019-00567-01 (70198). C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

33. Una vez hecha esta precisión, fueron válidamente acreditadas las siguientes circunstancias:

34. El 10 de abril de 2018, el director de la ALFM -regional Atlántico-, ordenó la apertura del *"proceso de Selección Abreviada de Subasta Inversa Electrónica No. 005-022-2018"*, separado en cinco (5) *"lotes"*[31].

35. El pliego de condiciones del procedimiento fijó, entre otros, el siguiente requisito habilitante:

> ***"4.2.2. CONSTANCIA DE CUMPLIMIENTO DE APORTES PARAFISCALES.***
>
> *Para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, el oferente, debe probar el cumplimiento de sus obligaciones frente al Sistema de Seguridad Social Integral y las de carácter parafiscal, para lo cual las personas jurídicas lo harán mediante certificación expedida por el revisor fiscal o en su defecto por el representante legal y las personas naturales mediante declaración juramentada,* ***tanto al momento de presentación de la propuesta como al inicio de la ejecución del contrato, caso último que será verificado por el Supervisor del Contrato."*** (Negrillas y subrayas originales del documento).

36. En el numeral 6.8., ordinal 11, del mismo documento, la entidad plasmó que una de las causales de rechazo de las ofertas era: *"Cuando la propuesta contenga datos tergiversados, que induzcan en error a la administración".*

37. En oficio dirigido a la Agencia, con fecha del 14 de abril de 2018, y suscrito en calidad de proponente, el señor Botero Zuluaga presentó lo siguiente[32]:

> ***"CERTIFICADO DE PAGO APORTES AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL Y PARAFISCALES***
>
> *EL suscrito URIEL DE JESUS BOTERO ZULUAGA, actuando en calidad de Propietario del establecimiento de comercio EL IMPERIO DEL ARROZ, por medio de la presente Certifico que el establecimiento de comercio el cual represento ha cumplido con las normas establecidas por el Sistema de Seguridad Social Integral de acuerdo con los artículos 11 y 12 del Decreto 1406 de 1999, "Por el cual se adoptan disposiciones reglamentarias de la Ley 100 de 1993," se reglamenta parcialmente el artículo 91 de la Ley 488 de diciembre 24 de 1998 del Reglamento Único de Aportantes al Sistema de Seguridad Integral, ya que no posee personal de nómina.*
>
> *Así mismo ha cumplido con lo estipulado en el artículo 50 de la Ley 759 de 2002, referente al pago de las obligaciones con los Sistemas de Salud, Riesgos Profesionales, Pensiones y Aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje "SENA".*
>
> *La anterior certificación se expide para efectos de dar cumplimiento al Artículo 23 de La Ley 1150 de 2008".*

---

[31] Supra. Párr. 24.
[32] Transcripción literal, incluso con posibles errores. Negrillas y mayúsculas originales del texto, subrayas agregadas por la Sala.

38. En oficio del 25 de abril de 2018[33], el director de la ALFM respondió a un reparo al instrumento referido en el párrafo anterior hecho por otro oferente, en estos términos[34]:

> *"OBSERVACIÓN 5:*
>
> *En el certificado de aportes parafiscales, que en el caso de la propuesta es una declaración juramentada, el oferente expresa bajo la gravedad del juramento que no posee personal de nómina, ante esto surge una duda si el oferente ya es adjudicatario de contratos como por ejemplo el No. 005-106-2017 con la Agencia Logística de Las Fuerzas Militares Regional Atlántico, por valor de $1.010.200.000 y por un plazo de seis meses, el cual fue suscrito el día 28 de diciembre de 2017 y que en la actualidad está vigente, ¿Con qué personal ejecuta el contrato?, el oferente debe aclarar si el personal está vinculado a través de prestación de servicios, bolsa de empleo o una empresa de servicios temporales, anexarlos contratos y las planillas y recibo de pago acreditando el cumplimiento de las obligaciones frente al Sistema de Seguridad Social integral y pago del cumplimiento de las obligaciones parafiscales (Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar) y sistemas de seguridad social (salud, pensión y riesgos profesionales), de conformidad con las leyes 789 de 2002 y 828 de 2003.*
>
> […] ***RESPUESTA OBSERVACIÓN 5:***
>
> *Teniendo en cuenta la observación presentada, se le solicita al Señor Uriel de Jesús Botero indique cual es el alcance que usted le da al certificado aportado en la Subasta, en el sentido de indicar que usted no posee personal de nómina.*
>
> *Lo anterior teniendo en cuenta que una vez verificado por la Entidad, usted aporta pago de planilla de parafiscales de empleados con fecha 24 de abril de 2018, en el contrato que está vigente con la entidad.*
>
> *Para lo anterior se le da hasta las 10:00am, para contestar."*

39. Por medio de documento con fecha del 26 de abril de 2018[35], el señor Botero Zuluaga indicó[36]:

> *"[…] Por medio de la presente aclaro que el CERTIFICADO DE APORTES PARAFISCALES que anexe en mi propuesta dentro del proceso Selección Abreviada Subasta Inversa No.005-022-2018 que adelanta esta entidad, por un error involuntario coloque en este la siguiente premisa* ***"ya que no posee personal de nómina".***
>
> *[…] Así mismo declaro que el establecimiento de comercio el cual represento ha cumplido con las normas establecidas por el Sistema de Seguridad Social Integral de acuerdo con los artículos 11 y 12 del Decreto 1406 de 1999, "Por el cual se adoptan disposiciones reglamentarias de la Ley 100 de 1993," se reglamenta parcialmente el artículo 91 de la Ley 488 de diciembre 24 de 1998 del Reglamento Único de Aportantes al Sistema de Seguridad Integral y ha cumplido con lo estipulado en el artículo 50 de la Ley 759 de 2002, referente al pago de las obligaciones con los Sistemas de Salud, Riesgos Profesionales, Pensiones y Aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje "SENA".*

---

[33] No. 20184550039291-ALRATDR-CT-CTR-455, en: Índice SAMAI segunda instancia, núm. 2. Archivo *"4ED_01Cuaderno(.pdf)"*. f. 26-30.
[34] Se cita textualmente, con posibles equivocaciones. Negrillas originales del oficio.
[35] Índice SAMAI segunda instancia, núm. 2. Archivo *"4ED_01Cuaderno(.pdf)"*. f. 31.
[36] Se reproduce este elemento de convicción de manera fidedigna, incluyendo inexactitudes y errores gramaticales. No se aportaron anexos a este oficio en el expediente.

La anterior para efectos de dar cumplimiento al Artículo 23 de La Ley 1150 de 2008. Dicha declaración se puede verificar con el aporte del pago de planilla de parafiscales de empleados que reposa en esta entidad con fecha 24 de abril de 2018, dentro del contrato que tengo vigente con la entidad.

Espero que con la presente aclarar la duda generada por el error involuntario presentado en dicho certificado."

40. A través del informe de *"EVALUACIÓN JURÍDICA"*[37] del 26 de abril de 2018, el comité evaluador concluyó que el oferente Botero Zuluaga no cumplió con la certificación de aportes parafiscales, descalificación que sustentó así[38]:

"6. URIEL DE JESÚS BOTERO ZULUAGA

- El oferente aporta aclaración de la certificación juramentada de pago a los aportes parafiscales, de fecha 26 de abril donde manifiesta bajo la gravedad de juramento por un error involuntario expresó en su declaración juramentada Inicial, la cual hace parte Integral de su propuesta que no posee personal de nómina, situación que este comité ha verificado y validado dentro del pliego de condiciones definitivo No. 005-022-2018, del presente proceso, constatando que este oferente ha Inducido en erro a la Administración en armonía con lo establecido en la causal No. 11 del numeral 6.8 CAUSALES DE RECHAZO […]

Por consiguiente, este comité determina que el mismo no cumple jurídicamente con el lleno de este requisito jurídico habilitante."

41. La *"Reevaluación FINAL"*[39] del 26 de abril de 2018 expedida por el director de la Agencia, retomó lo mencionado en el informe jurídico para señalar que el demandante estaba *"INHABILITADO"* para participar de la adjudicación de los lotes 3, 4 y 5. En la misma fecha, el señor Botero Zuluaga solicitó *"reconsiderar la evaluación jurídica y, en consecuencia, mantener* [su] *participación en el proceso"* con fundamento en que no existía *"error, y menos tergiversación"* en los documentos allegados[40].

42. Mediante Resolución 0100 del 27 de abril de 2018, la ALFM decidió, en lo pertinente para este asunto, declarar desiertos los *"**Lotes No.4 y No.5** teniendo en cuenta que no hubo concurrencia de oferentes habilitados en la totalidad de los aspectos jurídicos, técnicos, económicos y financieros solicitados en el pliego de condiciones definitivo"*[41].

Solución del caso concreto

43. Inicialmente, la Sala remarca que el parágrafo 1° del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018, establece que las entidades estatales no podrán fundamentar el rechazo de las propuestas de contrato en la carencia de requisitos o de documentos del proponente que no

---

[37] Índice SAMAI segunda instancia, núm. 2. Archivo *"4ED_01Cuaderno(.pdf)"*. f. 35-37.
[38] Transcripción literal, con posibles errores. Mayúsculas y negrillas propias del documento.
[39] Índice SAMAI segunda instancia, núm. 2. Archivo *"4ED_01Cuaderno(.pdf)"*. f. 32-34.
[40] Ibid. f. 38-46.
[41] Reproducción del artículo segundo de la parte resolutiva del acto mencionado, con posibles errores. Negrillas originales del texto.

sean necesarios para la comparación de las ofertas o la asignación de puntaje, e impone un término preclusivo para que la administración los solicite y los participantes lo proporcionen, *"hasta el momento previo"* de su realización para el caso de la subasta[42].

44. Asimismo, reitera[43] que la descalificación de las ofertas no es una decisión que dependa de la libre discrecionalidad de la entidad pública en tanto se encuentra reglada bien sea por causales previamente determinadas en la ley o en el establecimiento de supuestos razonables, esenciales y proporcionados para el cumplimiento del negocio jurídico a celebrar.

45. Dentro de los motivos de rechazo de las propuestas en los procedimientos de selección, acorde con los principios y fines de la contratación estatal, se encuentra la presentación de documentos o información falsa, o que no corresponda con las cualidades afirmadas por el oferente. Según lo ha indicado esta Subsección, dicha exigencia: (i) refleja el deber de selección objetiva en tanto previene la escogencia de un contratista que arriesgue la consumación del objeto contractual y, por ende, el interés general que se pretende satisfacer[44] y; (ii) desarrolla el principio de buena fe exigible a los contratistas del Estado en actuar con rectitud, honestidad y lealtad durante todas las etapas contractuales[45]. Esta causal no se fundamenta en sospechas o discrepancias conceptuales sino que procede cuando existen evidencias serias, contundentes e inequívocas que, a partir de *"la implementación de elementos objetivos de verificación"*[46], demuestren la falta de veracidad en los datos suministrados.

46. En ese orden de ideas, en virtud de la carga probatoria[47] y de la presunción de legalidad que cobija a los actos administrativos[48], en el marco del proceso contencioso-administrativo le corresponde al demandante que invoca la falsa motivación en la desestimación de su ofrecimiento, acreditar que allegó, en su momento, soportes que contuvieron datos verídicos y congruentes con las calidades exigidas por la ley y el reglamento del procedimiento precontractual, para ser contratista de la administración. Siendo este un reproche en contra de la sustentación fáctica del acto, para lograr su prosperidad el impugnante está llamado a desvirtuarla a través de elementos de convicción que determinen la falsedad en los hechos sostenidos por la entidad para tomar su determinación,

---

[42] Ley 1150 de 2007 – Artículo 5, parágrafo 4°, adicionado por la Ley 1882 de 2018 – Artículo 5.
[43] Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 4 de junio de 2008. Rad. 76001-23-31-000-1997-05064-01(17783). C.P. Myriam Guerrero de Escobar; y Subsección A. Sentencia del 21 de noviembre de 2013. Rad. 25000-23-26-000-1999-01850-01(25397). C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.
[44] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencias del 12 de junio de 2017. Rad. 73001-23-33-000-2013-00159-01(51364); y del 21 de noviembre de 2022. Rad. 73001-23-33-005-2015-00380-01 (68902). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.
[45] Sent, 21-nov-2022, antes citada, y Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 16 de junio de 2025. Rad. 68001-23-33-000-2015-01193-01 (71525). C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.
[46] Sent. 12-jun-2017, referenciada anteriormente.
[47] CGP – Artículo 167, inciso primero.
[48] CPACA – Artículo 88.

o la apreciación errónea de la documentación aportada. De lo contrario, el acto conservará su juridicidad[49].

47. Con todo, esta Sala estima necesario reiterar[50] que la redacción de la causal de rechazo prevista en el pliego de condiciones por aportar información errónea, inexacta o falaz (en este caso, "inducir al error de la administración") no implica que, para su configuración, deba concretarse el desatino mencionado sino que es suficiente con que la información adulterada, fraudulenta o contraria a la realidad pueda, potencialmente, causar ese efecto indeseado.

48. Dicho esto, al examinar los medios de prueba traídos por el demandante, se encuentra demostrado que el rechazo de las ofertas presentadas por el actor se basó en la presentación de *"datos tergiversados"* que incitaron la equivocación de la Agencia.

49. Empero, también se acreditó que la Agencia recibió dos documentos suscritos por el señor Botero Zuluaga: (i) una certificación en la cual afirmaba el cumplimiento del requisito habilitante de cumplimiento del pago de aportes a seguridad social y parafiscales *"ya que no posee personal de nómina"*[51]; y (ii) un oficio que, al contestar la solicitud de enmienda realizada por la entidad[52], manifestó que la aseveración según la cual no tenía personal a su cargo fue un descuido de digitación[53].

50. Con este último elemento, el oferente pretendió dilucidar la contradicción ocasionada por la primera de sus manifestaciones, sin embargo su explicación fue, de una parte, incompleta, porque no fue acompañada con pruebas del cumplimiento de la exigencia; y por otra, impertinente, en tanto la sola aseveración de un equívoco no satisfacía el objeto de la rectificación solicitada por la entidad, que no era otro distinto a precisar si estaba al día con las obligaciones de seguridad social y de parafiscales, no solo a partir de la

---

[49] En ese sentido, la Sección ha expuesto que: *"En la falsa motivación de hecho deberá siempre tenerse en cuenta que si cualquiera de los hechos adecuados que adujo la Administración* ***para adoptar una decisión*** *no es contraprobado, en sede judicial, el acto acusado permanece incólume, porque ese hecho se convierte en pilar del acto administrativo. Por ello cuando los motivos de hecho son eficientes en la expedición del acto administrativo y este es atacado judicialmente, se requiere enervar la presunción de veracidad respecto de cada uno de ellos; si no ocurre así el acto no se podrá anular porque cualquiera de los hechos así indicados y no quebrados, se presume, da lugar a la decisión"*: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 3 de mayo de 2001. Rad. 70001-23-31-000-1994-4626-01(13053). C.P. María Elena Giraldo Gómez. Negrillas originales del fallo.

[50] *"… la Subsección precisa que, aunque esos títulos finalmente no hayan sido valorados por la entidad contratante, lo que se procuró al establecer la causal de rechazo en el pliego de condiciones fue evitar que los proponentes intentasen engañar a la Administración con información no verificable y que potencialmente los pudiera beneficiar durante el proceso de selección, con independencia de si, con ello, se lograra o no el cometido. Una interpretación contraria implicaría que, únicamente ante la obtención del resultado espurio deseado (alteración del puntaje en la licitación estudiada), podría tenerse en cuenta la causal de rechazo de la propuesta, lo cual carecería de eficacia, porque conllevaría a que la entidad contratante no pudiera rechazar ninguna propuesta por este motivo, previo a la adjudicación del negocio."*: Sent. 16-jun-2025, antes citada.

[51] Supra. Párr. 37 de esta decisión.

[52] Supra. Párr. 38 de la presente providencia.

[53] Supra. Párr. 39 de esta sentencia.

aclaración de sus dichos iniciales sino igualmente a través de la subsanación de la propuesta, remitiendo los soportes correspondientes[54].

51. A diferencia de lo considerado por el Tribunal, ambas comunicaciones deben entenderse rendidas bajo la gravedad del juramento por así disponerlo el artículo 7 del Decreto Ley 19 de 2012[55]. No obstante, dicha formalidad no basta para desvirtuar que la entidad tuvo ante sí información contradictoria de la cual no podía determinarse si, en realidad, el demandante satisfizo la exigencia para la época en que se realizó la subasta. Esta discordancia sí pudo inducir a error a la administración al no poder verificar con certeza que éste sí acatara lo previsto en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002[56].

52. Cabe resaltar que el propósito del requisito habilitante, previsto en la norma mencionada, e igualmente derivado de lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007[57], es prevenir la evasión en el desembolso de esos recursos por

---

[54] En ese sentido, se reitera que aclarar y subsanar las ofertas son situaciones diferentes. Según la jurisprudencia: *"la diferencia entre las actuaciones referidas -subsanar, de un lado; y aclarar o explicar las ofertas, de otro- no solo se apoya en normas diferentes sino en el significado mismo de los términos* […] *Como se observa, subsanar, unido al artículo 25.15, reiterado por el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150, implica reparar un defecto de la propuesta, con mayor precisión la omisión de algún requisito, ya que la norma se refiere a la "la ausencia de requisitos o la falta de documentos" que afecten el futuro contrato o las calidades del proponente, siempre y cuando no incidan sobre la comparación de las ofertas pueden ser reparados o subsanados, es decir, que ello implica adicionar un documento o requisito que la propuesta no tiene. // Aclarar o explicar es diferente. El supuesto de partida no presume agregar a la oferta requisitos omitidos, luego solicitados por la entidad; la idea inicial más fuerte de su significado es hacer manifiesto, más perceptible, comprensible o dar a entender las causas de lo que sí se encuentra en la oferta, es decir, no se trata de agregar algo a lo propuesto, sino de dar a entender lo que contiene."*: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección C. Sentencia del 12 de noviembre de 2014. Rad. 25000-23-26-000-1996-12809-01(27986). C.P. Enrique Gil Botero.

[55] Que varió la redacción del artículo 10 del Decreto Ley 2150 de 1995, modificado a su vez por el artículo 25 de la Ley 962 de 2005, en estos términos: *""**ARTÍCULO 10. Prohibición de declaraciones extra juicio.** Se prohíbe exigir como requisito para el trámite de una actuación administrativa declaraciones extra juicio ante autoridad administrativa o de cualquier otra índole. Para surtirla bastará la afirmación que haga el particular ante la autoridad, la cual se entenderá hecha bajo la gravedad del juramento."*

[56] En lo pertinente, establece lo siguiente: *"CONTROL A LA EVASIÓN DE LOS RECURSOS PARAFISCALES. La celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con Entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar. Las Entidades públicas en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas.* […] *Para la presentación de ofertas por parte de personas jurídicas será indispensable acreditar el requisito señalado anteriormente. El funcionario que no deje constancia de la verificación del cumplimiento de este requisito incurrirá en causal de mala conducta*

[57] Que reformó el inciso segundo y el parágrafo 1° de la Ley 80 de 1993, en estos términos: *"Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda. // PARÁGRAFO 1o. El requisito establecido en la parte final del inciso segundo de este artículo, deberá acreditarse para la realización de cada pago derivado del contrato estatal. // El servidor público que sin justa causa no verifique el pago de los*

parte de los empleadores[58], de allí que sea exigible que los participantes en procedimientos de selección de contratistas deban reflejar indubitablemente su efectivo cumplimiento a fin de que las propias entidades puedan verificarlo adecuadamente, como lo ordena la ley. De esta manera, pueden requerir al oferente para soportar la declaración con pruebas, a fin de corroborar lo afirmado[59].

53. En contraposición al imperativo anterior, tanto en sede administrativa como ante los estrados judiciales, el actor no allegó elementos de juicio suficientes para dar por satisfecho el supuesto habilitante de la evaluación de sus propuestas. En efecto, al no expresar nada distinto que una aserción de supuesto cumplimiento, sin allegar medios de convicción que pudieran comprobarla, el señor Botero Zuluaga no acreditó que la demandada haya valorado desacertadamente aquello que él suministró para participar del procedimiento *"No.005-022-2018"*, y menos aún lo contrastó con el expediente del otro contrato (como el expresado por la observación 5, identificado con *"No. 005-106-2017"*), ya que no aportó al proceso judicial su propia oferta, ni datos sobre los otros negocios jurídicos celebrados con la ALFM.

54. Ahora, en la respuesta a la observación que halló la inconsistencia se señaló que el oferente aportó *"planilla de parafiscales de empleados con fecha 24 de abril de 2018"* en el contrato vigente con la entidad. No obstante, dicha circunstancia no le otorga razón al apelante. En primer lugar, de la lectura del pliego de condiciones, que estableció los elementos de tiempo, modo y lugar del procedimiento de selección, no se desprende ninguna disposición que exima a los participantes de aportar la documentación exigida, incluso si mantenían vínculos contractuales vigentes con la Agencia. En segundo lugar, si bastara con lo mencionado por la administración en esa oportunidad, únicamente se acreditaría parcialmente el cumplimiento del requisito legal, omitiendo los aportes relacionados con los pagos a seguridad social (salud y pensión).

55. De esta manera, la Subsección no encuentra que el demandante se haya ceñido a las pautas establecidas por la administración en el reglamento precontractual, con lo cual desconoció su carga probatoria consistente en demostrar la ilegalidad del acto por haber satisfecho todos los requisitos habilitantes, en particular, aquel que careció de soporte en el procedimiento adelantado por la entidad[60].

---

aportes a que se refiere el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta, que será sancionada con arreglo al régimen disciplinario vigente".

[58] Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 8 de junio de 2011. Rad. 20001-23-31-000-2005-00409-01(AP). C.P. Enrique Gil Botero, reiterada por la Subsección A en sentencia del 19 de febrero de 2021. Rad. 05001-23-31-000-2007-02443-01 (49167). C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

[59] Ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 24 de abril de 2023. Rad. 41001-23-33-000-2017-00303-01 (69023). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

[60] Según el artículo 30, numeral 6, de la Ley 80 de 1993, las *"propuestas deben referirse y sujetarse a todos y cada uno de los puntos contenidos en el pliego de condiciones"*. De allí que, en palabras de esta Subsección, quienes impugnen la legalidad de los actos administrativos precontractuales, deban *"cumplir una doble carga procesal: de una parte, demostrar que el acto administrativo efectivamente lesionó normas superiores del ordenamiento jurídico y, de otra, acreditar que,*

56. Lo hasta acá sostenido no varía en virtud de lo dispuesto por el artículo 7 del Decreto Ley 19 de 2012 que, como se citó anteriormente[61], prohíbe exigir declaraciones extra-juicio para tramitar actuaciones administrativas, bastando la afirmación del particular para entenderla efectuada bajo la gravedad del juramento, ya que esta formalidad, de comprenderla como un medio de prueba, únicamente *"involucra una manifestación expresa en el sentido de que se dirá la verdad"*[62] respecto de la materia de la deposición que se realiza, al punto de considerarse como equivalente a un testimonio[63]. Luego, incluso si el documento allegado posteriormente por el demandante fuese apreciado de esa manera, sus dichos no encuentran fundamento en otros medios de prueba que obren en el expediente, de suerte que sus afirmaciones no comprueban por sí solas que haya ocurrido el supuesto fáctico con el cual se demandó la falsa motivación del acto demandado, a saber, que sí acreditó el pago de seguridad social y parafiscales ante la Agencia.

Consecuencias de no aportar el expediente del procedimiento de selección

57. Aunque, por las razones recién expuestas, las pretensiones no están llamadas a prosperar, la Subsección encuentra que la entidad demandada no satisfizo el deber establecido por el parágrafo 1° del artículo 175 del CPACA, ya que, como se precisó anteriormente en esta decisión[64], no atendió al requerimiento del *a quo* en el sentido de actualizar y remitir el enlace del expediente digital y completo del proceso de selección adelantado.

---

efectivamente, su propuesta era la mejor y la más conveniente para la administración -en términos del servicio público-, es decir, que su propuesta era la que debía ser favorecida con la adjudicación, por cumplir la totalidad de los requisitos legales y de los contemplados en el respectivo pliego de condiciones, que es la ley del proceso de selección y materializa los criterios que informan el deber de selección objetiva": Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 12 de noviembre de 2014. Rad. 25000-23-26-000-2002-01606-01 (29855). C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, reiterada por esta Subsección en sentencia del 4 de junio de 2024, antes citada.

[61] Vid. Supra. Cit. 57 de esta providencia.

[62] Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-616 del 27 de noviembre de 1997. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[63] Cfr. Ibid. Además, retomando lo sostenido por el tribunal constitucional, se ha sostenido que: *"El juramento como medio especial de prueba es la afirmación solemne que una persona hace ante un juez de decir la verdad en la declaración que rinde o en las manifestaciones que haga. Dicho medio de convicción es ajeno a cualquier contenido religioso y tiene por objeto aumentar la garantía de veracidad en las declaraciones de las partes vinculadas en los procesos, so pena de las sanciones penales, patrimoniales o disciplinarias a que hubiere lugar, según el caso, en el evento de contrariar la verdad (…)". /// "Respecto de la prueba en cuestión, dijo la Corte Constitucional a propósito de la demanda de inexequibilidad formulada contra múltiples preceptos que contienen las expresiones "bajo juramento", "bajo la gravedad del juramento", o "jurada": (…) 'los doctrinantes del derecho procesal miran el juramento como un medio de prueba. En este sentido es un recurso para demostrar la verdad de un hecho relevante para la decisión judicial. Es, usualmente, una prueba solemne y formal, en cuanto involucra una manifestación expresa en el sentido de que se dirá la verdad, bajo la fórmula 'juro' u otra similar, pero dicha manifestación solemne, en ciertos casos, se presume, y, por lo tanto, de hecho se omite. Desde esta perspectiva el juramento ha sido definido como 'la declaración por la cual una parte afirma como verdadero un hecho en la forma grave y solemne prevista por la ley, y puede considerarse como un medio de prueba de naturaleza testimonial (…)"*: Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de tutela del 1 de agosto de 2001. Rad. 1100122130002001-9050-01. Reiterada por la misma Colegiatura en las sentencias STC5797-2017 del 28 de abril de 2017, y STC3154-2020 del 19 de marzo de 2020. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

[64] Supra. Cit. 10 de esta providencia.

58. En ese orden de ideas, atendiendo a lo prescrito por el inciso final de la norma antes mencionada, se ordenará remitir copias y comunicar este fallo a la Oficina de Control Disciplinario Interno de la AFLM, siguiendo la pauta que esta Subsección ha establecido en situaciones análogas[65].

Conclusiones

59. En suma, el problema jurídico planteado[66] se responde en sentido negativo, ya que no se demostró la falsa motivación en la decisión unilateral de rechazo de la oferta, ni se probó que el demandante haya cumplido con el requisito habilitante del pago de aportes a seguridad social y parafiscales. En consecuencia, la Sala confirmará el fallo apelado por los siguientes motivos:

60. El litigio estaba acotado, desde el inicio, a los lotes 4 y 5 de la subasta inversa electrónica adelantada por la Agencia. No era posible extender esta reclamación al lote 3, en el que la actora también participó, considerando que los reproches plasmados en la demanda sólo se enfilaron en contra de los dos segmentos indicados.

61. Bajo ese marco de juzgamiento, el actor allegó dos certificaciones para acreditar el requisito habilitante de encontrarse al día en el pago de las obligaciones a seguridad social y parafiscales de sus empleados, la primera afirmando que no tenía personal en nómina y la segunda alegando que esa aseveración era, en realidad, un equívoco involuntario. Pese a que ambos documentos se entendían rendidos bajo la gravedad del juramento, contenían información contradictoria que, potencialmente, podía provocar el error de la administración y, por ende, configuraba la causal de rechazo de las propuestas del demandante.

62. Para que sus pedimentos se abrieran paso, el demandante debía acreditar que cumplió con el requisito habilitante de cumplimiento de pago de seguridad social y parafiscales. Sin embargo, no bastaba con la simple declaración, sino que debía verificarse la satisfacción de esta exigencia. Como el demandante no aportó otros medios de prueba encaminados a demostrar ese hecho, sus manifestaciones carecieron de sustento.

63. Los pliegos de condiciones establecen las pautas de participación del respectivo procedimiento de selección. En esa medida, al no contener reglas que eximieran la presentación de documentos que acrediten su cumplimiento sobre la base de contratos vigentes con la entidad, el actor no podía omitir allegarlos.

64. Como los fundamentos fácticos del acto demandado, que fueron objeto de impugnación por el demandante, no fueron desvirtuados, el actor no satisfizo la carga probatoria, la legalidad de la decisión unilateral adoptada se mantiene, y sus pretensiones no prosperan.

---

[65] Cfr. Sent. 4-jun-2024, antes citada.
[66] Supra. Párr. 29.

Condena en costas

65. En observancia del artículo 188 del CPACA (modificado por la Ley 2080 de 2021), así como de los artículos 365 y 366 del CGP aplicables a este proceso contencioso[67], se dispondrá la condena en costas en segunda instancia al demandante y en favor de la demandada, comoquiera que el recurso de apelación que propuso fue resuelto desfavorablemente[68], y en tanto la entidad debió mantener la designación de su apoderado judicial para la vigilancia del proceso, circunstancia suficiente para disponer dicho concepto en su favor. Estas serán liquidadas de forma concentrada por el Tribunal de primera instancia.

66. En cuanto a las agencias en derecho pertenecientes a esta instancia, de acuerdo con las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016[69], vigente para la fecha de presentación de la demanda, la Sala fijará por este rubro la suma de un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, en favor de la entidad demandada.

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

R E S U E L V E

PRIMERO: **CONFIRMAR** la sentencia del 30 de agosto de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, – Sala de Decisión número. 2, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de segunda instancia a la apelante, las cuales serán liquidadas por el Tribunal de primera instancia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso. Como agencias en derecho, se fija

---

[67] CPACA – Artículo 306.

[68] En asuntos como el presente, el magistrado ponente estima que, para condenar en costas a la demandante (no así a la demandada vencida), podría acudirse a un criterio subjetivo, en aplicación del mandato incorporado -con la Ley 2080 de 2021- en el artículo 188 del CPACA, conforme al cual en todos los casos (salvo en litigios relacionados con grave violación de derechos humanos, donde no procede, o en las actuaciones gobernadas con reglas especiales, como en recursos extraordinarios) corresponde comprobarse si la demanda careció manifiestamente de fundamento legal. Sin embargo, también reconoce que no es una interpretación pacífica, por lo que -hasta tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no unifique la subregla- acogerá la actual posición mayoritaria de la Sección Tercera, que se inclina por mantener la aplicación del elemento objetivo.

[69] Conforme al artículo 1 del Acuerdo, este *"regula las tarifas para efectos de la fijación de agencias en derecho y se aplica a los procesos* […] *de la jurisdicción de lo contencioso administrativo"*. Según el artículo 3 de dicha normativa, cuando *"se trate de la segunda instancia* […] *las tarifas se establecen en salarios mínimos legales mensuales vigentes"*; y conforme al artículo 5, numeral 1, las tarifas de agencias en derecho en segunda instancia corresponden al margen comprendido entre 1 y 6 S.M.L.M.V.

la suma de un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, en favor de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares.

TERCERO: Por medio de la Secretaría de la Sección Tercera, **REMITIR** copia de este fallo a la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares para lo de su competencia, conforme a lo consignado en la parte motiva de esta decisión.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: *esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.*

VF