

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CINCUENTA Y CINCO (55) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>ACCIÓN:</b>	<b>TUTELA</b>
<b>PROCESO N°.</b>	<b>11001-33-42-055-2020-00111-00</b>
<b>ACCIONANTE:</b>	<b>EPIA SAS ENSAMBLADORA DE VEHÍCULOS ESPECIALES y CARROCERÍAS INNOVA SAS</b>
<b>ACCIONADA:</b>	<b>AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - COLOMBIA COMPRA EFICIENTE</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>FALLO DE TUTELA N°. 055</b>

Procede el Despacho a proferir sentencia dentro de la acción de tutela instaurada por señor JHON FREDDY EPIA MAYOR identificado con cédula de ciudadanía N°. 88.144.970 en su condición de representante legal de EPIA SAS Ensambladora de Vehículos Especiales con NIT. 830.096.621-7, y por RUBÉN DARÍO SUÁREZ identificado con cédula de ciudadanía N°. 79.311.370 en condición de representante legal de Carrocerías INNOVA SAS, en contra de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, de igualdad y de debido proceso.

**I. OBJETO DE LA ACCIÓN**

El accionante EPIAS SAS, requiere:

1. **TUTELAR** los derechos fundamentales constitucionales al **DEBIDO PROCESO** e **IGUALDAD** a la empresa **EPIA SAS** en su calidad de oferente dentro de la licitación pública licitorio N° CCENEG-022-01-2019 de la **AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA COLOMBIA COMPRA EFICIENTE**.
2. **DEJAR SIN EFECTO** la **RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN** de la licitación Pública N° CCENEG-022-01-2019 emitida por la **AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA COLOMBIA COMPRA EFICIENTE**.
3. **ORDENAR** a la **AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA COLOMBIA COMPRA EFICIENTE** **HABILITAR Y CALIFICAR LA OFERTA DE EPIA SAS** presentada dentro de la Licitación Pública N° CCENEG-022-01-2019, y darle su correspondiente Adjudicación.

El accionante Carrocerías INNOVA SAS, requiere:

**PRIMERO: TUTELAR** los derechos fundamentales constitucionales al **DEBIDO PROCESO, DE PETICIÓN E IGUALDAD**, de **CARROCERÍAS INNOVA SAS**, en su calidad de oferente de la licitación pública No. CCENEG-022-01-2019, adelantada por la **AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - COLOMBIA COMPRA EFICIENTE**.

**SEGUNDA: Se ORDENE** el restablecimiento de mis derechos al debido proceso, de petición y de igualdad, frente a la posibilidad de aclarar la oferta y en consecuencia se evalúe y habilite la oferta en los términos del pliego de condiciones.

**TERCER:** *Se declare que la accionada vulneró el debido proceso, el derecho de petición y el derecho a la igualdad, principio rector en las actuaciones administrativas y de contratación estatal, y como consecuencia DECLARE la ilegalidad del Acto de Adjudicación “Resolución No. 100 del 10 de junio de 2020.*

**CUARTA:** *Se vincule a la presente acción de tutela a los diferentes organismos de control, veedurías ciudadanas que intervinieron en el desarrollo del proceso de selección y a la secretaría de transparencia de la presidencia de la república.*

## II. HECHOS

Los hechos narrados por EPIA S.A.S.:

1. Mediante Decreto 4170 del 2011 se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, y en éste se determinó su estructura, así como sus objetivos, con el fin de que el país generara una política de transparencia y unificada en materia de compras y contratación pública.
2. Colombia Compra Eficiente mediante el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP II, publicó el proceso de licitación CCENEG-022-01-2019 el 25 de octubre de 2019, con el objeto de establecer las condiciones para la adquisición de (a) Vehículos con Mantenimiento Preventivo, Adecuaciones Básicas, Adecuaciones Especiales y Accesorios al amparo del Acuerdo Marco de Precios; (b) las condiciones en las cuales las Entidades Compradoras se vinculan al Acuerdo Marco de Precios; y (c) las condiciones para el pago de los Vehículos con el Mantenimiento Preventivo, las Adecuaciones y Accesorios por parte de las Entidades Compradoras.
3. El 12 de diciembre de 2019, Colombia Compra Eficiente publicó en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP II de manera definitiva las condiciones que se establecerían para el proceso de licitación CCENEG-022-01-2019, como los factores de puntuación, el porcentaje de descuento sobre el mantenimiento preventivo, etc.
4. Durante el desarrollo de proceso de selección Colombia Compra Eficiente, emitió la Adenda número 5 de 21 de febrero de 2020, mediante la que se eliminó como factor económico ponderable, el porcentaje de descuento sobre el precio de mantenimiento preventivo. Debido a lo anterior, el mantenimiento preventivo fue ahora establecido en la página 31, literal D. Especificaciones técnicas de los vehículos, numeral 3 del pliego de condiciones. Por lo que, el ofrecimiento económico de mantenimiento preventivo, lo oferentes debían diligenciar el formato 13.
5. En dicha licitación, se estableció como fecha máxima de presentación para las propuestas el 3 de febrero de 2020, data en la que la aquí accionante presentó su oferta, el 12 de mayo de 2020 Colombia Compra Eficiente publicó el informe de evaluación respecto de la accionante EPIA SAS, en la que determinó que con relación al Formato 11 - Esquema/Programa de Mantenimiento que no cumplía con los esquemas de mantenimiento de FIAT y VOLVO, y que en el Formato 14-Cadena de Distribución, adjuntó formato, sin embargo no envió las certificaciones de mantenimiento.
6. Así mismo, se publicó el Informe Preliminar de Evaluación Proceso de Selección CCENEG-022-01-2019 Acuerdo Marco para la Adquisición de Vehículos Terrestres (III), por el cual rechazó a la persona jurídica en cita, estableciendo que no cumplía con los requisitos de la cadena de distribución, así como, que no diligenciaba valor del costo de mantenimiento preventivo en el Formato 13, situación que no era subsanable.
7. De otra parte, a través de Adenda número 6 se modificó el formato 13 de propuesta económica, a fin de incluir los lineamientos para el correcto diligenciamiento del costo asociado al mantenimiento preventivo en la columna “CT”.

8. Con relación a la causal de rechazo EPIA SAS, alegó que la entidad con relación al numeral 3 del literal d del título IV, referente al mantenimiento preventivo, y en el formato 13 que fue establecido por la Adenda 06, solo contempló el mantenimiento preventivo, y cada cuanto debía realizarse, sin establecer los precios mínimos o máximos a los cuales los oferentes debían sujetarse, por lo que los oferentes podían determinar libremente el valor de ese mantenimiento, por lo que EPIA SAS, estableció el valor de cero (0), al no considerarlo como un valor de pérdida.
9. De otro lado, manifestó que la causal de rechazo por la omisión de propuesta económica, señala que pese a que el mantenimiento preventivo hace parte del formato de la oferta económica, no tiene incidencia en la misma. Es así como, al momento de llenar el formato 13, manifiesta que cuando se elige el valor cero (0), el Excel lo omite y queda en blanco, por lo que contrario a lo manifestado por la entidad, la accionante sí realizó un ofrecimiento económico para el mantenimiento preventivo.
10. El 4 de junio de 2020, Colombia Compra Eficiente, emite nuevamente un informe de evaluación técnica, indicando: Formato 11- Esquema/Programa de Mantenimiento que no cumplía con los esquemas de mantenimiento de FIAT y VOLVO y en el Formato 14 - Cadena de Distribución se adjuntó el formato, sin embargo no envió las certificaciones del fabricante. Por lo que considera el accionante, que no se tuvieron en cuenta las subsanaciones y aclaraciones realizadas.
11. En la misma fecha, Colombia Compra Eficiente publicó un Informe Final de Evaluación Proceso de Selección CCENEG-022-01-2019 Acuerdo Marco para la Adquisición de Vehículos Terrestres, en el que señala que EPIA SAS, fue rechazado por cuanto si bien adjunta en su informe de subsanación y aclaración, realizó oferta económica del mantenimiento a costo cero (0), el proponente no realizó ofrecimiento alguno y las justificaciones no son acordes al formato 13.
12. Con relación a las consideraciones realizadas por la entidad, el accionante manifestó que es procedente incluir el valor cero (0), que el formato 13 se encuentra configurado con las unidades de valor de acuerdo a cada casilla, es decir, para valores monetarios, para ofrecimientos porcentuales, con el fin de unificar los criterios y diligenciar los formatos, lo que permite identificar el valor cero (0) como "\$-", por lo que es erróneo asociarlo con un espacio en blanco.
13. La adjudicación del proceso contractual, se realizó en audiencia virtual llevada a cabo el 8 de junio de 2020, dentro de la misma se permitió la intervención de los oferentes y se suspendió para dar respuesta a las observaciones.
14. El 10 de junio de 2020, se reinició la audiencia de adjudicación, en la que no se permitió la intervención de los oferentes, se leyó la resolución, la cual, considera el accionante no tuvo en cuenta las observaciones presentadas por el chat.
15. Finalmente, considera que en la audiencia de adjudicación la accionada presentó un argumento nuevo de subsanabilidad de las ofertas y que no pudieron controvertir, pues la entidad nunca les dio la oportunidad de subsanar las ofertas, ya que de entrada su oferta había sido rechazada.

Los hechos narrados por Carrocerías INNOVA S.A.S:

1. A través de representante legal, presentó acción de tutela el 17 de junio de 2020, en el que manifestó que considera que se le han vulnerado sus derechos de petición, al debido proceso e igualdad, por cuanto en el curso del proceso, el 12 de mayo de 2020, se publicó en la página de la entidad que su oferta había sido rechazada al no haber utilizado el formato 13 que fue modificado por la Adenda 6, por lo que no realiza la totalidad de los ofrecimientos que fueron modificados por la Agencia, de acuerdo a las disposiciones del artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015, que hacen parte de los documentos de la plataforma del SECOPII.

**ACCIÓN DE TUTELA**

---

2. Por lo que, Carrocerías INNOVA S.A.S presentó escrito de aclaración, el 19 de mayo de 2020, haciendo énfasis que se le habían vulnerado sus derechos de igualdad y debido proceso, al no habersele permitido subsanar la oferta. Aunado a que se le había informado a la entidad que el formato 13 se había presentado junto con la oferta el 5 de marzo de 2020 a las 3:10 pm, que existía la oferta económica, era clara y se ajustaba al pliego de condiciones. Sin embargo, fue rechazada entre otras cosas porque en el título o descripción de la celda BR16 “Precio de la Adecuación que configura el vehículo especial”, el ofrecimiento incluía el SOAT, traslado, matrícula, sensor de reversa y mantenimiento, situación que considera era susceptible de ser aclarada.
3. Adicionalmente, manifiesta que en el informe de 19 de mayo de 2020, la aclaración no fue atendida, so pretexto de que se estaba subsanando el formato, por lo que no obtuvo una respuesta de fondo, puesto que la entidad se ratificó en lo dicho en el informe inicial.
4. De otro lado, señala que Colombia Compra Eficiente, en ningún documento dejó establecido el procedimiento para el diligenciamiento del formato 13, respecto al orden las celdas o descripción de los títulos de las celdas. Indicó que, el 8 de junio de 2020, solicitaron la intervención del Director de la Agencia, dadas las omisiones del comité evaluador, que rechazo su oferta.
5. Ahora bien, la entidad considera que no se presentó la información, sobre: a. ofrecimiento a costo de proveedor, b. porcentaje descuento sobre el costo total de la matrícula, c. precio de la adecuación que configura el vehículo especial; sin embargo, señala que la información podía confrontarse en las Celdas BP16, BQ16 y BR16, de su oferta. De igual forma, señala que es falso que no presentó el formato 13, por lo que no procede la causal de rechazo.
6. Luego, el 8 de junio de 2020 se llevó a cabo la audiencia de adjudicación en la cual, Colombia Compra Eficiente dio a conocer parcialmente las respuestas a las observaciones realizadas, y no se pronunciaron de fondo, pues señalaron que se pretendía realizar una subsanación del formato 13, cuando se pretendía era realizar una aclaración, pues la información económica suministrada inicialmente, nunca se modificó. En la citada audiencia, se permitió la intervención de INNOVA SAS, quien solicitó que se pronunciaran de fondo sobre las observaciones y aclaraciones presentadas el 19 de mayo de 2020, sin embargo la entidad reiteró que no era posible realizar subsanaciones al formato 13, rechazando nuevamente la oferta.
7. Señala que la audiencia fue suspendida y continuada el 10 de junio de 2020, indicando que le suspendieron el micrófono y el chat, impidiendo que se pronunciaran sobre el rechazo de la oferta, amparados en que los términos del proceso eran preclusivos y perentorios.
8. El 13 de junio de 2020 fue publicado el informe final de evaluación, el cual no fue dado a conocer totalmente, y se señala que INNOVA SAS, había pretendido subsanar el formato 13, desconociendo que era una aclaración.
9. De igual forma, manifiesta que diligenció el formato 12 para el segmento de ambulancias, sin embargo, Colombia Compra Eficiente no se pronunció al respecto y dio por habilitadas las demás ofertas, desconociendo que el citado formato, permitía no solo la comparación objetiva de las ofertas, sino evitar a futuro interpretaciones ambiguas o equivocadas, al entregar las ambulancias a los compradores del acuerdo marco.

10. Así mismo, señala que la entidad en la Resolución N°. 100 de 10 de junio de 2020, adjudicó la licitación, y en la parte argumentativa del rechazo, se reduce a ratificar las evaluaciones realizadas, y no dio una respuesta de fondo a los argumentos, observaciones y aclaraciones realizadas.
11. Como consecuencia, solicita que se le amparen sus derechos fundamentales al debido proceso e igualdad, y que se declare la ilegalidad del acto de adjudicación Resolución N°. 100 de 10 de junio de 2020.

### **III. ACTUACIÓN PROCESAL**

A través de auto de 12 de junio de 2020, el Despacho admitió la presente acción y ordenó notificar, al Director de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, Doctor José Andrés O'meara Riveira, o quien haga sus veces, tal como obra en el expediente (correo electrónico – asunto notificación).

De igual forma, se ordenó vincular a todos los oferentes o proponentes, que participan dentro del proceso de Licitación N°. CCENEG-022-01-2019, cuyo objeto es *“(a) las condiciones para la adquisición de vehículos con mantenimiento preventivo, adecuaciones básicas, adecuaciones especiales y accesorios al amparo del acuerdo marco de precios; (b) las condiciones en las cuales las entidades compradoras se vinculan al acuerdo marco de precios; y (c) las condiciones para el pago de los vehículos con el mantenimiento preventivo, las adecuaciones y accesorios por parte de las entidades compradoras”*, que adelanta la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, para lo cual se ordenó a la accionada, realizar la notificación personal inmediata, a todos los oferentes o proponentes.

Seguidamente, el Juzgado 39 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá, con auto de 17 de junio de 2020, ordenó remitir la acción de tutela presentada por Carrocerías INNOVA SAS, con el objetivo de que fueran acumuladas, por lo que el despacho mediante auto de 23 de junio de 2020, ordenó su acumulación, resolvió negar medida provisional, y ordenó la notificación de esta, por intermedio de la entidad accionada.

Posteriormente, la Contraloría General de la República y la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, manifestaron no haber recibido: el escrito de tutela presentado por Carrocerías INNOVA SAS, el auto por medio del cual se remitió la acción de tutela para acumular y el acta de reparto, por lo que a través de auto de 24 de junio de 2020, se ordenó realizar en debida forma la notificación a las partes. Cumplido el término otorgado para ejercer su derecho de defensa y contradicción, las accionadas, contestaron la acción de tutela.

#### **Respuesta de la Accionadas**

##### **Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**

La accionada contestó la acción de tutela, mediante oficio de 14 de junio de 2020, allegado mediante correo electrónico, manifestó que en cumplimiento del numeral tercero del auto admisorio de 12 de junio de 2020, mediante correo electrónico fechado el mismo día, se les realizó a los oferentes del proceso de licitación pública N° CCENEG-022-01-2019, la notificación personal por medios electrónicos de la acción constitucional de la referencia, y se les adjuntó el escrito de tutela junto con los correspondientes anexos. Así mismo, indicó que por la plataforma SECOP II, se remitió a los oferentes del Proceso de Licitación Pública N°. CCENEG-022-01-2019, correo contentivo de la notificación de la acción de tutela referenciada. De otro lado, señaló que los hechos primero, segundo, cuarto, sexto, séptimo, octavo, noveno, un décimo decimoquinto, son ciertos.

Ahora bien, en relación al hecho tercero, manifestó que no es cierto, por cuanto la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- determinó el proceso en lotes o segmentos, dada la necesidad de garantizar que el Acuerdo Marco de Precios, dispusiera de un mayor número de elementos que permitieran a las entidades públicas, contar con una gran variedad de bienes, hecho que es establecido en armonía con el principio de economía, numeral 4° del artículo 25 de la Ley 80 de 1993. Conforme a lo anterior, procedió a adelantar el proceso licitatorio acumulando varios lotes en un mismo trámite, aprovechando los elementos comunes (un mismo pliego, una documentación común de la propuesta, una audiencia común, etc.), pero conservando la independencia técnica de cada uno de los elementos consignados en cada lote. Los elementos establecidos en cada lote, se caracterizan por ser bienes de características técnicas uniformes, de forma tal que, el proceso de contratación adelantado permita determinar los proveedores que conformarán el Acuerdo Marco de Precios, para ofertas de vehículos en 5 lotes.

Respecto del hecho quinto, señaló que es parcialmente cierto, ya que la modificación realizada a los factores de ponderación obedeció a los requerimientos y comentarios realizados durante el desarrollo de la audiencia de asignación de riesgos y 4 aclaraciones al pliego de condiciones, donde los interesados manifestaron que el ofrecimiento de mantenimiento, no obedecían a un ofrecimiento objetivo por parte de los posibles proponentes, ya que estos costos podían ser sumados a otros ítems, constituyendo así, una presunta manipulación en los ofrecimientos. Es así como, llevó a cabo la Adenda N° 2 de 17 de enero de 2020, la Adenda N° 3 de 22 de enero de 2020, la Adenda N° 4 de 7 de febrero de 2020, la Adenda N° 5 de 17 de febrero de 2020, la Adenda N° 6 de 21 de febrero de 2020, la Adenda N° 7 de 28 de febrero de 2020, la Adenda N° 8 de 25 de marzo de 2020, la Adenda N° 9 de 10 de abril de 2020 y la Adenda N° 10 de 27 de abril de 2020.

De otro lado, expresó que el hecho décimo, es parcialmente cierto, pues la fecha de cierre del proceso de selección, se fijó para el 5 de marzo de 2020 a las 5:00 p.m., tal como se indicó, en el cronograma del proceso de selección, el cual fue modificado mediante Adendas (Artículo 2.2.1.1.2.2.1 Decreto 1082 de 2015), de acuerdo con los requerimientos realizados por los interesados (Artículo 2.2.1.1.2.1.4 Decreto 1082 de 2015), en procura de garantizar la obtención de todos los soportes solicitados en el Pliego de Condiciones, en atención a lo establecido en los numerales 1 y 2 del Formato N°. 1, "Carta de Presentación de la Oferta". La oferta del proponente EPIA S.A.S. (hoy tutelante), fue presentada el 5 de marzo de 2020, a las 4:58 p.m.

Resaltó que, el 12 de mayo de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, llevó a cabo la publicación del informe de evaluación del proceso de selección CCENEG-022-01-2019, de acuerdo con lo establecido en el cronograma del proceso. La propuesta presentada por la sociedad EPIA S.A.S. no cumplió con los requisitos establecidos en el Pliego de Condiciones y la Adenda N°. 6, toda vez que el proponente no incluyó un valor monetario para el mantenimiento preventivo de los vehículos ofertados; al respecto, la casilla referente a este ítem, no fue diligenciada, encontrándose en blanco o vacía, lo que significa que el oferente no formuló propuesta económica para este ítem, siendo este un criterio ponderable y, por tanto, un factor no objeto de subsanación.

Frente al hecho duodécimo, señaló que es parcialmente cierto, pues el proponente EPIA S.A.S. presentó documentos para subsanar, no obstante indicó que el formato 13 (formato económico) no es susceptible de subsanación, toda vez que este documento es ponderable dentro del proceso de selección. Así mismo, no se requería aclaración alguna frente a su contenido, ya que para la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente - fue claro que el proponente no presentó ofrecimiento respecto del mantenimiento preventivo, por lo que no es cierto que EPIA SAS haya realizado ofrecimiento a costo \$0.

Asimismo manifestó que el hecho décimo tercero es parcialmente cierto, dado que el 4 de junio de 2020, antes de la celebración de la audiencia de adjudicación del proceso, la cual se llevó a cabo el 8 de junio de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, publicó el contenido del informe de evaluación final, donde se ve reflejado el análisis de los documentos de subsanación allegados por los proponentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5° de la Ley 1882 de 2018, así como, el orden de elegibilidad de cada uno de acuerdo con su ponderación, y se reiteró la causal de rechazo incurrida por el oferente, al no haber presentado la oferta conforme a las exigencias del pliego de condiciones para el tema relacionado con el mantenimiento preventivo

Afirma que, el hecho decimocuarto no es cierto, puesto que es claro que se debía indicar el valor del ítem de acuerdo con el numeral 3°, mantenimiento preventivo, del literal D. Especificaciones Técnicas de los Vehículos, del capítulo IV. Descripción del objeto del Acuerdo Marco de para adquisición de Vehículos, del Pliego de condiciones Definitivo con Adenda 6, indicó que *“...El proveedor debe prestar el servicio de Mantenimiento Preventivo de los Vehículos en las Regiones de Entrega. El Mantenimiento Preventivo incluye el valor de los correspondientes insumos, repuestos, mano de obra, y los impuestos aplicables.”*

Reiteró que una vez revisada la oferta económica allegada por el proponente, se observó que no llevó a cabo ofrecimiento alguno para el mantenimiento preventivo y no era posible para la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- proceder a interpretar que la intención del proponente era realizar ofertas a cero pesos (\$0,00) en las casillas vacías del formato 13, toda vez que la oferta económica debe ser lo suficientemente clara y específica para que el comité evaluador pudiera determinar el contenido de la información reportada, lo anterior fue ampliamente justificado y explicado en el informe de evaluación del proceso de selección, en el cual se indicó que no puede entenderse una casilla en blanco (vacía) con un ofrecimiento de cero pesos, hecho que simplemente sería una extralimitación del comité evaluador, y un amplio favorecimiento a una propuesta mal diligenciada. En este sentido, manifestó que la regla era tan clara, que el Formato N°. 13, fue diligenciado por los demás proponentes participantes, menos por el accionante.

Así mismo, expresó que en caso de haberse generado un valor a cero pesos, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, no podría constatar valor alguno, por lo cual, en el caso del proponente EPIA S.A.S., sencillamente no se realizó oferta alguna.

De otro lado, señaló que puede verse que en la trayectoria del proceso, el accionante si hubiese tenido algún interrogante frente al valor nominal y real que debía ingresar en esta casilla específica del Formato N°. 13, lo hubiese hecho en las etapas previas a la presentación de las propuestas, como lo son, las etapas de observación a proyecto de pliego de condiciones, e incluso a pliegos definitivos, y no ahora, cuando pretende iniciar el funcionamiento del aparato judicial, para enmendar un error de esas magnitudes.

Igualmente, manifestó que el hecho decimosexto no es cierto, ya que de conformidad con lo establecido en el numeral 1° del artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015, en la audiencia de adjudicación virtual llevada a cabo el 8 de junio de 2020, los oferentes sí se pronunciaron sobre las respuestas dadas por la Entidad Estatal, a las observaciones presentadas del informe de evaluación, publicado previamente el 4 de junio de 2020, por lo que, se suspendió la audiencia, el marco en el marco de la citada la norma, para analizarlas y revisarlas. Afirmó que, según el mismo artículo, se debía dar lectura a la decisión o resolución que culminó el proceso, pues la norma no estableció nueva oportunidad procesal, para que se volviera a manifestarse los proponentes sobre las nuevas respuestas de la entidad, pues ello, además implicaría

desconocer el carácter preclusivo y perentorio de todas las etapas del proceso de selección, incluida la audiencia de adjudicación.

Manifestó que, en la reanudación de la audiencia de adjudicación, llevada a cabo el 10 de junio de 2020, se adelantó la lectura de las respuestas a las observaciones realizadas al informe de evaluación y las manifestadas por el chat de la audiencia de adjudicación, con la finalidad de dar trazabilidad de lo ocurrido, y atender todas las manifestaciones posibles, como se registró en el acta de la audiencia pública de adjudicación publicada el 12 de junio de 2020 en la plataforma SECOP II.

Así mismo, señaló que el hecho decimoséptimo no es cierto, dado que la entidad en el informe de evaluación publicado el 12 de mayo de 2020, realizó la evaluación integral de la propuesta presentada por EPIA S.A.S., señalando que este se encontraba en una causal de rechazo, porque la oferta económica no cumplía con los requisitos señalados en el pliego de condiciones, razón por la cual en el informe de evaluación publicado el 4 de junio de 2020, se da respuesta al requerimiento realizado por EPIA S.A.S., reiterando la posición de la Agencia, frente a la causal de rechazo.

Indicó que, el 8 de junio de 2020, dentro de la audiencia pública de adjudicación Colombia Compra Eficiente, dio lectura a la argumentación de la oportunidad de subsanar ofertas dentro de un proceso de contratación, indicando que aquellos documentos susceptibles de ponderación, no eran objeto de subsanación alguna, y menos de requerimiento por parte de la entidad contratante, toda vez que permitir o requerir su subsanación, simplemente era una mejora del ofrecimiento realizado por el proponente. También indicó que, no era necesario realizar solicitud de aclaración alguna frente al contenido del formato 13, toda vez que de la lectura de este, era claro que no se había hecho ofrecimiento alguno para el mantenimiento preventivo, en todo caso se realizó pronunciamiento frente a los documentos 14 allegados por EPIA S.A.S., informando las razones por las cuales se rechazó la oferta económica.

Con relación al hecho decimoséptimo manifestó que no es cierto, pues antes de proceder con la lectura de la Resolución N°. 100 dl 10 de junio de 2020, *“Por la cual se adjudica el proceso de licitación pública No. CCENEG-022-1-2019 con el fin de seleccionar a los proveedores de un acuerdo marco para la adquisición de vehículos para transporte terrestre”*, se respondieron las observaciones realizadas por los proponentes, mediante el chat de la aplicación Team's, así mismo, previamente se dio lectura a la respuesta de la observación presentada por EPIA S.A.S.

Por otro lado, señaló que ante lo mencionado sobre la no publicación de la Resolución de Adjudicación en la plataforma del SECOP II, al momento de elaboración del escrito de tutela formulado por EPIA S.A.S., la entidad se encontraba dentro de los términos establecidos por el Decreto 1082 de 2015, para la publicación de la resolución de adjudicación, como quiera que los tres (3) días hábiles se cumplían el martes 16 de junio de 2020; por lo que, dentro de los términos de ley, el 12 de junio de 2020 se llevó a cabo la publicación en el SECOP II de la Resolución N°. 100 de 2020 y el acta de la audiencia virtual de adjudicación del proceso de selección CCENEG-022-01-2019, así mismo, el 13 de junio de 2020, se llevó a cabo la publicación del informe de evaluación y sus anexos en la misma página.

De igual forma, manifestó la entidad que la presente acción de tutela es improcedente, por no cumplirse con el requisito de subsidiariedad, en atención a que versa sobre los actos precontractuales dentro del Proceso de Licitación Pública N°. CCENEG-022-01-2019, los cuales de acuerdo a lo dicho por la Corte Constitucional, son demandables mediante las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, y que una vez celebrado el negocio jurídico, la ilegalidad de los actos previos, solamente podrán invocarse como fundamento de la nulidad absoluta del contrato, por intermedio de la acción contractual, medios consagrados en los artículo

138 y 141 de la Ley 1437 de 2011, resaltando que la ley en mención, en sus artículos 229 y 230, consagra como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo que se demanda en cualquiera de las acciones; además, la acción constitucional, no cumple los requisitos necesarios para que ésta proceda como mecanismo de protección transitorio, pues no se demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable, así como la subsidiaridad.

Por otro lado, manifestó que el informe preliminar de evaluación, para el proceso de selección CCENEG-022-01- 2019, publicado el 12 de mayo de 2020, en la plataforma SECOP II, contenía la evaluación integral de las propuestas y para el caso de la propuesta presentada por Carrocerías INNOVA S.A.S., se indicó que éste se encontraba en una causal de rechazo porque la oferta económica se había presentado en un formato distinto al señalado en el pliego de condiciones y que además contenía modificaciones al mismo.

Resaltó que el formato 13 propuesta económica, no es susceptible de subsanación toda vez que este documento es ponderable dentro del proceso de selección y no se requería aclaración alguna frente a su contenido.

Posteriormente, en el término establecido en el cronograma del proceso para presentar observaciones y subsanar, el proponente a pesar de no ser requerido, allega nuevamente documentos con las subsanaciones del Formato 13 y demás documentos que no fueron remitidos como parte de su propuesta inicial, frente a lo cual se le informó que, la propuesta económica no es susceptible de subsanación, por tal motivo, se reiteró que el proponente Carrocerías INNOVA S.A.S. se encuentra rechazado, como se manifestó en Audiencia Pública de Adjudicación Virtual.

Igualmente, manifestó que en desarrollo del proceso de selección CCENEG-022-01-2019, siempre se garantizó la participación en el mismo, permitiendo a todos los interesados generar las observaciones del caso, frente al proyecto de pliego de condiciones, el pliego de condiciones y sus documentos, así como, el ser escuchados frente a la posibilidad de suspender el proceso en aras de garantizar que los proponentes contarán con suficiente tiempo para conocer el contenido del pliego de condiciones definitivo y sus adendas, también contar con tiempo suficiente para llevar a cabo la presentación de las ofertas; y, se emitió respuesta a las diferentes inquietudes y dudas a través de mensajes públicos de la plataforma SECOP II, como las realizadas en la audiencia de asignación de riesgos, en la cual se explicó la forma como diligenciar el formato 13.

En este sentido, puso de presente que si Colombia Compra Eficiente, hubiese permitido que la subsanación del actor, se hubiese tenido como válida, y se hubiese establecido en condición de calificación, comportando un claro desconocimiento de la prohibición de mejora de propuesta, pues se insiste, se trataba del formato de ofrecimiento económico objeto de puntaje.

De otro lado, sobre el derecho de petición, presentado por Carrocerías INNOVA SAS, en el marco del proceso de selección CCENEG-022-01-2019, bajo el documento con número de radicado en el Poxta 4202020000004813 de fecha 9 de junio de 2020, fue resuelta por el Subdirector de Negocios de Colombia Compra Eficiente, mediante documento con radicado de salida número 2202011000005183 de 18 de junio de 2020, a las 06:28 minutos de la tarde. El reporte antes relacionado fue remitido por José Fernando González Cardona [jose.gonzalez@colombiacompra.gov.co](mailto:jose.gonzalez@colombiacompra.gov.co), gestor del IDT encargado de administrar el POXTA.

Por lo anterior, solicitó que se les diera traslado del escrito de tutela presentado por Carrocerías INNOVA SAS y de lo contestado por NAVITRANS SAS.

De otro lado, manifestó que el 12 de mayo de 2020 llevó a cabo la publicación en la plataforma SECOP II, del informe preliminar de evaluación del proceso de selección CCENEG-022-01-2019, a través del cual, se presentó el resultado del análisis de la totalidad de los documentos allegados por los distintos proponentes, informando para cada propuesta, quienes se encontraban habilitados desde el componente jurídico, técnico y financiero, y en el caso de los que no, las razones para no encontrarse habilitados. De igual manera, señaló las propuestas rechazadas por estar incurso en alguna de las causales establecidas en el Pliego de Condiciones del mencionado proceso, las cuales se encuentran debidamente justificadas en el informe.

En el citado informe, se realizó la evaluación integral de las propuestas y para el caso de la propuesta presentada por Carrocerías INNOVA S.A.S., se indicó que éste se encontraba incurso en una causal de rechazo, porque la oferta económica se había presentado en un formato distinto al señalado en el pliego de condiciones y que además, contenía modificaciones al mismo, lo cual fue señalado en detalle.

Igualmente, señala que para la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente- no tenía duda alguna de que la oferta económica había sido presentada en un documento que no correspondía al señalado en el pliego de condiciones, particularmente al establecido mediante la Adenda N°. 6, en la cual se incorporaron modificaciones al Formato 13, mismo que debía ser diligenciado por los proponentes en el proceso de selección CCENEG-022-01-2019 y que efectivamente fue presentado por los demás participantes en la forma establecida por la Agencia. Adicionalmente, manifestó que el formato 13 - propuesta económica-, no es susceptible de subsanación, toda vez que este documento es ponderable dentro del proceso de selección y no se requería aclaración alguna frente a su contenido.

Agregó que, el proponente Carrocerías INNOVA S.A.S., en el término establecido en el cronograma del proceso para presentar observaciones y subsanar, a pesar de no ser requerido, allegó nuevamente documentos con las subsanaciones del Formato 13 y demás documentos, que no fueron remitidos como parte de su propuesta inicial, frente a lo cual la accionada le informó que, la propuesta económica no es susceptible de subsanación por tal motivo reiteró que el proponente Carrocerías INNOVA S.A.S., se encontraba rechazado.

Aunado a lo anterior, precisó que no era posible aplicar el principio de lo sustancial sobre lo formal, toda vez que el formato 13, no es una mera formalidad, sino la esencia de la propuesta económica de cada proponente, en el cual debía relacionar con claridad los valores por los bienes y servicios ofertados.

De otro lado, señaló que no es cierto que el Formato 13 contuviera requisitos habilitantes y ponderables, ya que este formato no contenía requisito habilitante alguno al no estar así establecido en el pliego de condiciones y los informes de evaluación claramente detallados por esta Agencia

En este sentido, señala que en cada etapa permitió la participación de los oferentes y respondió a cada una de las observaciones, respetando el derecho al debido proceso, por lo que considera que no se cumple con el requisito de subsidiariedad y solicita que se declare improcedente la acción de tutela.

## **Respuesta de los Vinculados**

### **1. COLOMBIANA DE COMERCIO S. A., CORBETA S. A.**

La entidad contestó la acción de tutela, con oficio allegado por correo electrónico el 16 de junio de 2020, en el que manifestó que en cuanto al trámite surtido en el proceso licitatorio N°. CCENEG-022-01-2019 se remite a la actuación que allí se prestó. Éste

culminó con la resolución de adjudicación con aquellos oferentes y/o proponentes habilitados por cumplir con los requisitos y exigencias establecidas en el pliego de condiciones y demás documentos relacionados.

Por otro lado, solicitó que se desestimen íntegramente las pretensiones aducidas, bajo el supuesto de la ausencia de la vulneración y/o amenaza a los derechos fundamentales. Por el contrario, se trata un proceso de contratación estatal transparente, apegado a la Constitución, a la Ley y a la jurisprudencia aplicable. De igual forma, señala que se pretende convertir al Juez Constitucional, en una instancia de lo Contencioso Administrativo, respecto de un proceso de contratación estatal que resultó adverso a los intereses de la sociedad accionante.

Posteriormente, en escrito presentado el 25 de junio de 2020, mediante correo electrónico, reiteró lo señalado en el escrito del 16 de junio de 2020, por considerar que la tutela presentada por Carrocerías INNOVA SAS, tiene el mismo sustento jurídico de la presentada por EPIA SAS.

## **2. COM AUTOMOTRIZ S. A.**

La entidad contestó la acción de tutela, por medio de oficio, allegado por correo electrónico el 17 de junio de 2020, en el que solicitó al Despacho, declarar que la accionada violó el derecho fundamental al debido proceso, aplicable al acto de la adjudicación de la licitación, razón por la que dicho acto, deberá dejarse sin efecto, u ordenarse a Colombia Compra Eficiente, dejar sin efecto la Resolución N°. 100 de 2020.

En atención a lo anterior, manifestó que la acción constitucional, resulta procedente puesto que se cumplen los dos presupuestos: (i) que dicho medio de defensa judicial no sea idóneo o efectivo y (ii) que la acción se ejerza o se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, requisitos establecidos por la Corte Constitucional, al considerar que los mecanismos de defensa judicial existentes, hoy en día, son completamente inoperantes, debido a la suspensión de términos adoptada por efectos de la emergencia sanitaria decretada por el COVID-19, así como que la violación del debido proceso, por lo menos en lo referente a COM, es de tal magnitud, que se presenta la necesidad de evitar el perjuicio irremediable, que se le causaría a esta sociedad si dicha violación no es corregida.

En este sentido, señaló que la accionada le violó el debido proceso, al señalar en el acto de adjudicación una causal de rechazo, distinta a la invocada en el Informe Final de evaluación, la cual además de inexistente, se basó en información errónea, respecto de la cual no pudo tomar ninguna acción, toda vez que fue sorprendido en la adjudicación, con hechos nuevos y errados, respecto de los cuales no pudo ejercer su derecho de defensa y contradicción, por cuanto contra ella, no proceden recursos.

Es así como, en el Informe de Evaluación, transcrito en la Hoja N°. 6 de la Resolución de Adjudicación, su propuesta fue rechazada, por existir una “situación de control y/o grupo empresarial” entre ésta y Distribuidora Nissan S.A., quien también participó como oferente en dicho proceso licitatorio, situación que en concepto de la accionada, dio lugar a la causal de rechazo establecida en el literal (i) del literal A4, capacidad jurídica del Pliego de Condiciones, según la cual se rechazarían las propuestas presentadas por proponentes pertenecientes a un mismo “grupo económico”, sin embargo, la causal de rechazo invocada por la accionada fue la existencia de “grupo empresarial”, causal de rechazo que de no se estableció en el pliego.

Enfatizo que la accionada no podía, equiparar los términos “grupo empresarial” y “grupo económico”, por cuanto, como ya se vio, son términos distintos, por lo que violó el debido proceso contractual.

Por lo anterior, indicó que en respuesta a lo contenido en el Informe de Evaluación, presentó observaciones al mismo, oponiéndose a la causal de rechazo de manera escrita, un día antes de la audiencia de adjudicación, y en forma verbal en dicha audiencia. Ante lo cual, la Agencia, intentando corregir su Informe de Evaluación, con pruebas impertinentes y contrarias a la realidad, y al debido proceso, determinó que la causal por la que se había rechazado a COM AUTOMOTRIZ S.A, ya no era la existencia de “grupo empresarial”, sino la existencia de un “grupo económico”. Adicionalmente, determinó la existencia de aquel, cosa que nunca antes había hecho, basado en información que dijo haber encontrado en la página web de “EMIS Profesional”, que no es oficial, tampoco es de acceso al público en general, por tanto, no es verificable, resaltando que lo consultó por primera vez en la fecha de la audiencia de adjudicación, 23 minutos antes de esta se reanudara.

Ahora bien, aclara que de acuerdo con el libro de accionistas, no es cierto, como se afirma en la Resolución de Adjudicación que la Distribuidora Nissan sea accionista de COM, luego, la propuesta de COM no debió rechazarse. Así lo certificó el revisor fiscal de COM y deberá declararse probado.

Posteriormente, mediante correo electrónico de 25 de junio de 2020, allegó memorial en el que ratifica lo expuesto de manera previa a la acumulación.

### **3. Distribuidora NISSAN S. A.**

La entidad contestó la acción de tutela, con oficio allegado por correo electrónico de 17 de junio de 2020, en el que manifestó que, la accionada codificó el objeto del contrato en Segmento, Familia, Clase y Tipo de Vehículo, tal como se observa en el numeral 3 del Aviso de Convocatoria Licitación Pública CCENEG-022-1-2019; es así como, el segmento en que participaba Distribuidora Nissan S. A., era completamente diferente al que pertenecía la empresa accionante.

El capítulo “VII. Reglas para la presentación de la oferta”, numeral 6 denominado “Causales de rechazo”, la entidad accionada estableció las diferentes causales con base en las cuales las ofertas que incurrieran en alguno de los supuestos de hecho allí establecidos, no serían tenidas en cuenta, en otras palabras, serían rechazadas.

En efecto conforme al numeral xiii la oferta cuyo contenido presentara datos contradictorios o inconsistentes que indujeran a error a la entidad, o que tuviera información no veraz, sería objeto de rechazo, y no podría ser tenida en cuenta por la entidad estatal, se presentó en uno de los segmentos en el que participaba Distribuidora NISSAN S.A., sin embargo, no fue aplicado por la accionada, lo que la afectó, y configuró una indebida aplicación del Pliego de Condiciones, configurándose una violación flagrante al debido proceso, así como el de igualdad

Una vez los oferentes presentaron sus propuestas, el 12 de mayo de 2020, la entidad demandada, conforme el procedimiento previamente establecido, publicó informe de evaluación de las ofertas presentadas por cada uno de los proponentes, con el fin de que se subsanaran los errores encontrados.

Posteriormente, el día 4 de junio de 2020, la Unidad Administrativa Especial – Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, publicó informe final de evaluación de ofertas, con el fin de que los demás oferentes presentaran las observaciones correspondientes.

El 8 de junio de 2020 Distribuidora NISSAN S.A., presentó observaciones a las ofertas radicadas por otros oferentes, dado que contenían información inexacta y no veraz, con base en la cual se podría inducir en error a la entidad momento de celebrar el contrato. En la misma fecha, la Agencia se pronunció sobre las observaciones, sin

embargo dicha respuesta no se ajustó a las reglas establecidas en el pliego de condiciones, publicado por la parte accionada, ya que lo correcto era haber procedido con el rechazo de las referidas propuestas.

Por otro lado, considera que resulta procedente la acción de tutela, pues la emergencia sanitaria que vive el país, la mora judicial, el cierre de despachos y la suspensión de términos decretada, resulta más que necesaria la intervención del juez de tutela, pues no cuenta con acceso eficaz a la justicia.

En consideración a lo anterior, solicitó amparar sus derechos y ordenar a la accionada, aplicar los pliegos de condiciones que rigieron el proceso de licitación pública N°. CCENEG-022-01- 2019 y en consecuencia excluya a los oferentes que presentaron información no veraz.

Posteriormente, mediante correo electrónico de 25 de junio de 2020 remitió memorial por medio del cual ratificó su pronunciamiento, del 17 de junio de 2020, aportando nuevamente los documentos ya allegados.

#### **4. NAVITRANS S.A.S.**

La entidad contestó la acción de tutela, a través de oficio allegado por correo electrónico de 17 de junio de 2020, manifestando que dentro del proceso de licitación en el informe de evaluación publicado el 12 de mayo de 2020, Colombia Compra Eficiente, evaluó a COMERCIAL INTERNACIONAL DE EQUIPOS Y MAQUINARIA S.A.S. NAVITRANS S.A.S. como no habilitado solicitando subsanación jurídica, de Requisitos de experiencia y técnico. Información que fue subsanada en oportunidad el 19 de mayo de 2020.

Posteriormente, en el informe final de evaluación publicado el 4 de Junio de 2020, la entidad determinó en el informe final de requisitos técnicos y de experiencia calificar a COMERCIAL INTERNACIONAL DE EQUIPOS Y MAQUINARIA como habilitado e indica en dicho informe: *“El proponente allegó fichas técnicas y subsanó 25 referencias. 5 rechazadas”*. Colombia Compra Eficiente, rechazo 5 referencias sin indicar expresamente cuales referencias.

En audiencia de adjudicación de fecha 8 de junio de 2020, la entidad ratifica el informe de evaluación, sin embargo, al no encontrarse de acuerdo intervino y solicitó “revisar la subsanación, porque aparecían rechazadas 5 referencia de vehículos ofertados, para lo cual, señaló que los archivos incluidos en el mensaje de subsanación están adjuntadas por marcas las fichas técnicas y se ratifica que ahí se encuentran las fichas técnicas, por lo cual, solicitó nuevamente corregir como consta en el acta de adjudicación.

Luego de la intervención de los oferentes, la entidad suspendió la audiencia e indicó que se reiniciaría el miércoles 10 de Junio de 2020. Una vez la entidad retoma la audiencia, informa su concepto como transcribe en acta de audiencia de adjudicación, soportando de manera incoherente con fichas técnicas y referencias de vehículos, ya que no se les permitió más intervenciones dentro de la audiencia, por lo que se envió mensaje por la plataforma SECOP II, donde se evidenció que la ficha técnica, sí fue adjunta en el informe de subsanación, para lo cual se mostraron impresiones de pantalla, así como, se adjuntó la lista de precios para que la entidad validara el precio indicado en el formato 13 de la oferta. Se aclaró que, el precio de las referencias de los vehículos no es un factor ponderable de puntaje y fue aportado en la subsanación, documento que está desconociendo la entidad ,al indicar que no fue encontrado el precio dentro de la lista de precios.

De esta forma, NAVITRANS S.A.S. se acogió en toda su extensión, a los hechos manifestados por EPIA S.A.S en los numerales 16 y 18 de su escrito de tutela, pues considera que, también se le están vulnerando sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, libertad de empresa, libre competencia económica, y confianza legítima.

Es así como, señala como procedente la acción de tutela, en el entendido que es el único mecanismo idóneo y eficaz para la resolución del conflicto, y solicita que se deje sin efecto parcialmente, la Resolución de adjudicación en el proceso de licitación N°. CCENEG-022-01-2019, concretamente en lo que respecta a la adjudicación de los ítems de las referencias volqueta bj1226 4x2 frenos 100% aire, mini mula bj4189 fotón frenos 100% aire, tractocamión 7600 SBA 6x4 full euro iv mod 2021 - frenos 100% aire a otros proponentes; y que sea considerada como hábil la propuesta de NAVITRANS S.A.S. en lo que respecta a las citadas referencias, de forma que sea evaluada y calificada, para su posterior adjudicación; así como que se condene en costas a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

## **Respuesta de Terceros con Interés**

### **1. VEECÓN Anticorrupción**

La representante legal de la Veeduría en Contratación Anticorrupción, presentó memorial, a través de correo electrónico el 23 de junio de 2020, en el que manifestó que ha hecho seguimiento al Acuerdo Marco de Precios de Vehículos, en el que ha encontrado varias inconsistencias y vulneraciones de preceptos normativos, lo cual se ha puesto en conocimiento de la entidad, y del órgano de control, sin obtener respuesta favorable.

De igual forma, señala tener conocimiento de la presente acción constitucional y que se hace necesario que sea decretada la medida cautelar, puesto que una vez celebrado el contrato, el juez de tutela pierde competencia.

Posteriormente, el 24 de junio de 2020, presentó nuevo memorial en el que manifestó que el proceso de selección bajo la modalidad de licitación pública N° CCENEG-022-1-2019, se realizó vulnerando el principio de planeación, de esto quedó constancia en cada una de las actuaciones que se surtieron en desarrollo de este, debido a la falta de racionalidad y coherencia de los documentos emitidos por Colombia Compra Eficiente, que se caracterizaron por transgredir diferentes disposiciones normativas y actos administrativos que a nivel legislativo, ministerial, de superintendencia y de establecimientos públicos, han sido emitidos para regular el comercio automotriz, algunos de los documentos expedidos, en específico las respuestas a las observaciones, se contradicen entre sí, entre otras falencias, que denotan la precaria o la falta de planeación del proceso y ponen en entredicho la idoneidad del personal a cargo de la elaboración del mismo, y el calificativo de ente rector de la contratación pública.

De otro lado, manifestó haber puesto de presente a las entidades de control, sin que haya ningún tipo de medidas ni acciones para controlar y vigilar el Acuerdo Marco de precios de vehículos N°. CCENEG-022-01-2019, pues se delegaron responsabilidad entre sí.

Igualmente, considera que fue errónea la actuación de la accionada, al rechazar a EPIA S.A.S e Carrocerías INNOVA S.A.S, por supuestas falencia o alteraciones al formato N°13 - oferta económica, cuando este no puede ser catalogado o determinado de una forma en particular, debido a que únicamente no contemplaba el factor económico.

Igualmente, manifestó que Carrocerías INNOVA S.A.S, ofertó en concordancia con lo establecido en el pliego de condiciones, y en los términos y condiciones allí establecidas, por lo que no ofertar de acuerdo con el formato N°13, en nada cambia o modifica su ofrecimiento.

Aunado, señaló que el rechazo de las ofertas era totalmente improcedente, debido a que el ofrecimiento económico de los tutelantes se realizó en debida forma, afirmó que la normatividad en comentó, establece que los requisitos que no afecten la asignación de puntaje, no pueden ser subsanados, por lo que, sin hacer un análisis exhaustivo, significa que simplemente no serán evaluados o no obtendrá el puntaje establecido en el pliego de condiciones, pero nunca, se constituirán como una causal de rechazo de la oferta

Por otro lado, expresó que dentro de las múltiples irregularidades e inconsistencias que se presentaron en el proceso, se encuentra la situación particular de NAVITRAS SAS, toda vez que, Colombia Compra Eficiente había justificado el rechazo de cinco referencias, bajo el supuesto que no pudo identificar la correspondencia entre la referencia y las fichas técnicas presentadas por dicho oferente, y así lo manifestó en la respuesta a las observaciones que quedó plasmada en la Resolución N°. 100 de 2020.

## **2. Contraloría General de la República**

La entidad contestó la acción de tutela, con oficio allegado por correo electrónico del 24 de junio de 2020, manifestando que se pronunciaría con relación a la acción de tutela formulada por el representante legal de EPIA SAS.

De otro lado, manifestó que de acuerdo a la normativa constitucional no resulta legítimo efectuar cualquier tipo de injerencia en las decisiones administrativas que adopten las entidades sujetas a su control, para este caso en desarrollo de la etapa precontractual, así como que en los hechos materia del amparo solicitado, no se vislumbra motivo alguno que permita suponer la existencia de detrimento al patrimonio público, que determine el inicio de una acción de naturaleza fiscal, por lo que cualquier actividad diversa a la protección del adecuado manejo de los recursos públicos y para el caso particular, las pretensiones contenidas en la acción de amparo que conciernen a *“DEJAR SIN EFECTO la RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN de la Licitación Pública No. CCENEG-022-01-2019 emitida por la AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA COLOMBIA COMPRA EFICIENTE” Y “ORDENAR a la AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA COLOMBIA COMPRA EFICIENTE HABILITAR Y CALIFICAR LA OFERTA DE EPIA SAS presentada dentro de la Licitación Pública No. CCENEG-022-01-2019, y darle su correspondiente ADJUDICACIÓN”*, desbordan por completo las facultades constitucionales conferidas a este organismo de control fiscal.

Posteriormente, el 25 de junio de 2020 en respuesta de la acción de tutela presentada por Carrocerías INNOVA SAS, reiteró los argumentos de su respuesta de 24 de junio de 2020.

## **IV. PRUEBAS**

### **• ACCIONANTES**

#### **EPIA SAS**

1. Fotocopia de las observaciones presentadas al informe de evaluación final, por EPIAS SAS.

2. Fotocopia de las observaciones presentadas al informe de evaluación final, por EPIAS SAS.
3. Copia de la respuesta a las observaciones presentadas al Pliego de Condiciones Definitivo para la selección de Proveedores del Acuerdo Marco de Vehículos III – Proceso Licitatorio CCENEG-022-01-2019, de Colombia Compra Eficiente.
4. Copia del Informe Final de Evaluación Proceso de Selección CCENEG-022-01-2019, acuerdo marco de precios para la adquisición de vehículos terrestres (III) 4 de junio de 2020 de Colombia Compra Eficiente.
5. Copia Pliego de condiciones para seleccionar a los proveedores de una tercera generación del Acuerdo Marco de Precios para la adquisición de vehículos de Colombia Compra Eficiente.
6. Copia del Pliego de condiciones para para seleccionar a los proveedores de una tercera generación del Acuerdo Marco de Precios para la adquisición de vehículos de Colombia Compra Eficiente.
7. Copia del escrito de subsanación y observaciones, evaluación proceso de selección CCENEG-022-01-2019, del 19 de mayo de 2020 presentado por EPIAS SAS.
8. Copia del Pliego de condiciones para para seleccionar a los proveedores de una tercera generación del Acuerdo Marco de Precios para la adquisición de vehículos de Colombia Compra Eficiente.
9. Copia del Informe preliminar de evaluación proceso de selección Pliego de condiciones para para seleccionar a los proveedores de una tercera generación del Acuerdo Marco de Precios para la adquisición de vehículos de Colombia Compra Eficiente CCENEG-022-01-2019 acuerdo marco para la adquisición de vehículos terrestres, del 12 de mayo de 2020, de Colombia Compra Eficiente.
10. Copia de Certificado de Existencia y Representación Legal de EPIAS SAS, del 18 de mayo de 2020, emitido por la Cámara de Comercio de Bogotá.
11. Fotocopia de la cédula de ciudadanía del representante legal.
12. Archivos de Excel denominados: 1. lote convencionales-ponderación, 2. Lotes especiales-ponderación, 3 y 4 lotes eléctricos e híbridos-ponderación, 5. Lote otro tipo de vehículo-ponderación.
13. Pliego de Condiciones para seleccionar a los Proveedores de una Tercera Generación del Acuerdo Marco de Precios para la Adquisición de Vehículos. Adenda 5.

#### **Carrocerías INNOVA S.A.S**

1. Fotocopia del documento de aclaraciones, radicado de fecha 18 de mayo de 2020.
2. Fotocopia del documento de solicitud urgente remitido al Doctor José Andrés O´meara Riveira, Director de Colombia Compra Eficiente, con fecha de radicado 8 de junio de 2020.
3. Formato oferta económica según formato N°13, presentada por Carrocerías INNOVA SAS.
4. Documento de Excel copia oferta económica presentada por Carrocerías INNOVA SAS.
5. Copia oferta económica según formato N° 13 Adenda N° 6 (1).
6. Copia oferta económica según formato N° 13 Adenda N° 6
7. Copia del Informe preliminar de evaluación proceso de selección Pliego de condiciones para para seleccionar a los proveedores de una tercera generación del Acuerdo Marco de Precios para la adquisición de vehículos de Colombia Compra Eficiente CCENEG-022-01-2019 acuerdo marco para la adquisición de vehículos terrestres, del 12 de mayo de 2020, de Colombia Compra Eficiente
8. Copia del Informe preliminar de evaluación proceso de selección Pliego de condiciones para para seleccionar a los proveedores de una tercera generación del Acuerdo Marco de Precios para la adquisición de vehículos de

Colombia Compra Eficiente CCENEG-022-01-2019 acuerdo marco para la adquisición de vehículos terrestres, del 4 de junio de 2020, de Colombia Compra Eficiente

9. Fotocopia del informe final de evaluación de 10 de junio de 2020.
10. Fotocopia de la Resolución de Adjudicación N° 100 de 10 de junio de 2020.
11. Certificado de existencia y representación legal Carrocerías INNOVA SAS
12. Cédula de ciudadanía del representante legal.

• **ACCIONADA**

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**

1. Informe de verificación de requisitos habilitantes componente jurídico, emitido por Colombia Compra Eficiente el 20 de mayo de 2020.
2. Archivos en Excel: evaluación técnica AUTOMAYOR, formato técnico ARINTIA formato técnico ALBORAUTOS, formato técnico NAVITRANS, formato técnico UT GREEN, formato económico MOTOVALLE SUB, formato técnico UT MORAC AUTOCOM 2020 (vacío), formato técnico 7M GROUP SA, formato técnico SOFASA, CARROCERÍAS INNOVA (vacío), DISTRIBUIDORA NISSAN (vacío), COM AUTOMOTRIZ (vacío), JORGE CORTÉS MORA (vacío), MEGABUSES (vacío), formato técnico YOKOMOTOR SA, archivo 16 (no se observó), formato técnico COMAGRO, UT MOTORYSA-CASATORO 2020 (vacío), COLOMBIANA DE COMERCIO (vacío), INDUSTRIAS AXIAL (vacío), TUYOMOR SA (vacío), ALFA AM SAS (vacío), DISTRIBUIDORA TOYOTA (vacío), formato técnico EPIAS SAS.
3. Archivos de Excel: lote convencionales-ponderación corregida, lote especiales-ponderación, 3 y 4 lote eléctricos e híbridos – ponderación, 5 lote otro tipo de VEH-ponderación.
4. Copia de la Resolución N° 100 del 10 de junio de 2020, suscrita por el Subdirector de Negocios de Colombia Compra Eficiente.
5. Copia del Pliego de condiciones para seleccionar a los proveedores de una tercera generación del Acuerdo Marco de Precios para la adquisición de vehículos de Colombia Compra Eficiente. Adenda 6.
6. Copia del Pliego de condiciones para seleccionar a los proveedores de una tercera generación del Acuerdo Marco de Precios para la adquisición de vehículos de Colombia Compra Eficiente. Definitivo Adenda.
7. Soporte de la notificación de la tutela SECOP II.
8. Enlace de grabaciones de la audiencia de adjudicación. (documento no abre)
9. Copia del correo electrónico con asunto publicación resolución de adjudicación, del 12 de junio del 2020.
10. Copia del Informe Final de Evaluación Proceso de Selección CCENEG-022-01-2019, acuerdo marco de precios para la adquisición de vehículos terrestres (-3), del 10 de junio de 2020, emitido por Colombia Compra Eficiente.
11. Pliego de Condiciones para seleccionar a los Proveedores de una Tercera Generación del Acuerdo Marco de Precios para la Adquisición de Vehículos. Adenda 6.
12. Constancia de la notificación personal a proponentes del 12 de junio del 2020, realizada por Colombia Compra Eficiente.
13. Copia del correo electrónico con asunto aviso de notificación enviado por correo electrónico respecto de tutela 111001-33-42-055-2020-00111, del 12 de junio del 2020.
14. Copia del Informe Final de Evaluación Proceso de Selección CCENEG-022-01-2019, acuerdo marco de precios para la adquisición de vehículos terrestres (III), del 4 de junio de 2020, emitido por Colombia Compra Eficiente.
15. Copia del Informe Final de Evaluación Proceso de Selección CCENEG-022-01-2019, acuerdo marco de precios para la adquisición de vehículos terrestres (-3), del 12 de mayo de 2020, emitido por Colombia Compra Eficiente.

**ACCIÓN DE TUTELA**

---

16. Acta de adjudicación del proceso de licitación CCENEG-022-01-2019, pública del 8 de junio de 2020. Se encuentran en la carpeta 10 denominada contestación Colombia Compra Eficiente 17 de junio, pero aparecen adjuntos archivos de Navitrans, por lo que no hay certeza de quién adjunta los archivos.
17. Respuesta de Colombia Compra Eficiente con radicado de salida número 420202000004813 del 18 de junio de 2020, firmado por el Subdirector de Negocios de Colombia Compra Eficiente dirigido a Carrocerías Innova SAS.
18. Constancias de notificación de la acción de tutela a los oferentes del proceso de licitación pública número CCENEG-022-1-2019 del 24 de junio de 2020.

**COLOMBIANA DE COMERCIO S. A. - CORBETA S. A.**

Certificado de Existencia y Representación Legal.

**COM AUTOMOTRIZ S. A.**

1. Fotocopia de la Resolución de Adjudicación N°. 100 de 2020, expedida por Colombia Compra Eficiente.
2. Certificado expedido por el Revisor Fiscal de COM AUTOMOTRIZ S. A., en el cual expresamente se hace constar que Distribuidora Nissan no es accionista de COM.
3. Certificado de existencia y representación legal de COM AUTOMOTRIZ S.A. expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá.
4. Fotocopia de la cédula del representante legal de COM AUTOMOTRIZ S.A.

**Distribuidora NISSAN S. A.**

1. Fotocopia de la Resolución N°. 100 de 10 de junio de 2020.
2. Fotocopia del Acta de audiencia de adjudicación del proceso de licitación pública N°. CCENEG-022-01-2019
3. Copia del escrito de observaciones del 8 de junio de 2020, al informe de evaluación final publicado por la entidad, el día 4 de Junio de 2020.
4. Certificado de Existencia y representación legal de Distribuidora NISSAN S.A.
5. Copia del Pliego de Condiciones para seleccionar a los Proveedores de una Tercera Generación del Acuerdo Marco de Precios para la Adquisición de Vehículos. Adenda 6.
6. Fotocopia del Aviso de Convocatoria Licitación Pública CCENEG-022-1-2019 del 25 de octubre de 2019.

**NAVITRANS S.A.S.**

1. Carpeta Audiencia de adjudicación
2. Fotocopia del extracto mensaje plataforma Teams audiencia
3. Fotocopia del mensaje solicitud verificación documentos de subsanación.
4. Fotocopia del Informe preliminar de adjudicación 12 de mayo de 2020.
5. Fotocopia del Informes evaluación 4 y 10 de mayo del 2020.
6. Consolidado primer informe de Evaluación 4 de Junio del 2020.
7. Consolidado informe de evaluación 8 de Junio del 2020.
8. Fotocopia del mensaje enviado durante audiencia de adjudicación subsanación NAVITRANS.
9. Fotocopia del Acta de la Audiencia de adjudicación.
10. Fotocopia de la Resolución 100 de 10 de junio de 2020, de adjudicación.
11. Fotocopia de la notificación Colombia Compra Eficiente por correo electrónico viernes 12 de junio de 2020, hora 10:15 p. m.
12. Fotocopia de la Solicitud Pronunciamiento Colombia Compra Eficiente frente a rechazo de 5 Referencias Oferta Navitrans S.A.S. del 11 de junio de 2020.
13. Pantallazo del mensaje enviado por el SECOP II después de la audiencia.

14. Documento con listas de precios y formato 12.
15. Fichas técnicas FOTON.
16. Fichas Técnicas Agrale.

## **VEECÓN ANTICORRUPCIÓN**

1. Copia del formato 13 - Formato Económico def. Adenda N° 05.
2. Copia del formato 13 - Formato Económico def. Adenda N° 06.
3. Acta de adjudicación del proceso de licitación N° CCENEG-022-01-2019.
4. Acta de Audiencia de Adjudicación del Proceso de Licitación Pública N°. CCENEG-022-01-2019 con el fin de seleccionar a los proveedores de un acuerdo marco para la adquisición de vehículos para transporte terrestre.
5. Copia del Pliego AMP Vehículos III V5 Adenda.

## **VI. CONSIDERACIONES**

### **5.1. Competencia**

De conformidad con lo establecido en el Decreto 1983 de 2017 y el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la entidad demandada, este despacho es competente para conocer de la presente acción de tutela.

### **5.2. Problema Jurídico**

Estudiado el expediente, el despacho advierte que se centra en determinar: *i)* si es procedente la acción de tutela en el presente caso; de ser así, *ii)* si la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, dentro del proceso de Licitación N°. CCENEG-022-1-2019: **1.)** vulneró los derechos fundamentales al debido proceso e igualdad, de **EPIA SAS**, al haber rechazado su oferta por haberse tenido como no diligenciado el formulario 13, dentro de la oferta presentada, y no resolver de fondo las solicitudes de subsanación y aclaración, dentro del mismo, y **2.)** si se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y petición de **Carrocerías INNOVA SAS**, al haber rechazado su oferta, argumentando el indebido diligenciamiento del formulario 13, y no haber atendido de fondo sus solicitudes de aclaración dentro del proceso licitatorio; caso en el cual, se declare la ilegalidad del acto administrativo de adjudicación Resolución N°. 100 del 10 de junio de 2020, y si se está vulnerando el derecho de petición, al no dar respuesta a su petición de 9 de junio de 2020.

### **5.3. Acción de Tutela**

Es preciso indicar que, el artículo 86 de la Constitución Política consagró la acción de tutela como un mecanismo preferente y sumario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares.

Por su parte, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991<sup>1</sup>, establece que este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que la acción de tutela se utilice como un instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable, circunstancia que debe probarse para acceder a la protección aludida.

#### **5.3.1 Procedencia**

---

<sup>1</sup> "Por el cual se reglamenta la acción de tutela".

El Despacho reitera que la acción de tutela tiene carácter residual, vale decir, que procede en tanto el accionante no disponga de otros medios de defensa judicial para lograr la protección de sus derechos, en tal sentido, el inciso 3° del artículo 86 de la Constitución dispone:

*Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.*

A su vez, el numeral 1 del artículo 6 del decreto 2591 de 1991, señala que la acción de tutela no procederá:

*Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...*

Acentuando la anterior norma, la Corte Constitucional en Sentencia T-177 de 2011, establece:

*En los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) **los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados;** (ii) **se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales;** y, (iii) **el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional.** La jurisprudencia constitucional, al respecto, ha indicado que el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; **no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea grave, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona;** la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Negrillas fuera del texto.*

La norma y la jurisprudencia citada, nos indica que para amparar los derechos de una persona por medio de la acción de tutela, es necesario que exista una amenaza real, que no se disponga de otro medio, y/o que se encuentre en un estado de especial protección por parte del Estado.

### **5.3.2. Subsidiariedad**

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia T- 076 de 2009, ha señalado reiteradamente que la acción de tutela no procede cuando el peticionario disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, haciendo énfasis en el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección.

*(...) **la acción de tutela no puede convertirse en un instrumento adicional o supletorio al cual se pueda acudir cuando se dejaron de ejercer los medios ordinarios de defensa dentro de la oportunidad legal, o cuando se ejercieron en forma extemporánea, o para tratar de obtener un pronunciamiento más rápido sin el agotamiento de las instancias ordinarias de la respectiva jurisdicción.** Su naturaleza, de conformidad con los artículos 86 de la Carta Política y 6° numeral 1° del Decreto 2591 de 1991, es*

*la de ser un medio de defensa judicial subsidiario y residual que sólo opera cuando no existe otro instrumento de protección judicial, o cuando a pesar de existir, se invoca como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, de manera que no puede utilizarse para remplazar los procesos judiciales o administrativos, pues su finalidad no es otra que brindar a las personas una protección efectiva, real y eficaz, para la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales. En consecuencia, riñe con la idea de admitirla a procesos administrativos o judiciales en curso o ya terminados, en cuanto unos y otros tienen mecanismos judiciales ordinarios para la protección de derechos de naturaleza constitucional o legal, que por lo tanto la hacen improcedente.*  
Negritas fuera del texto

Así pues, la Corte ha venido sosteniendo que la acción de tutela resulta improcedente cuando con ella se pretenden sustituir mecanismos ordinarios de defensa que no fueron utilizados a su debido tiempo o simplemente no han sido utilizados.

Lo planteado por la jurisprudencia tiene como objetivo fundamental la racionalización del ejercicio de la acción de tutela, en orden a evitar que a través de este medio extraordinario de protección constitucional, las personas pasen por alto los mecanismos ordinarios de resolución de conflictos establecidos en el ordenamiento.

### **5.3.3. Perjuicio Irremediable**

Un aspecto importante al estudiar la acción de tutela, es el referente al perjuicio irremediable, que según lo manifestado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-772 de 2014, al citar la Sentencia T-225 de 1993, expresó:

*...respecto a los elementos que componen el perjuicio irremediable, sostuvo que debe ser inminente, que las medidas que se requieran para conjurarlo deben ser urgentes y que éste debe ser grave. En palabras de este Tribunal:*

*"A).El perjuicio ha de ser inminente: "que amenaza o está por suceder prontamente". Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, **porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética (...).** Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.*

*B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: **si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares.** Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud señalan la oportunidad de la urgencia.*

**C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.**

**D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad (...). Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.**

**De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio”.**

**Además se consideró en esta sentencia que “el fundamento de la figura jurídica del inminente perjuicio irremediable, es un daño o menoscabo grave en un bien que reporta gran interés para la persona y para el ordenamiento jurídico, y que se haría inevitable la lesión de continuar una determinada circunstancia de hecho. El fin que persigue esta figura es la protección del bien debido en justicia, el cual exige lógicamente unos mecanismos transitorios, urgentes e impostergables, que conllevan, en algunos casos, no una situación definitiva, sino unas medidas precautelativas”.** Negrilla fuera de texto

Por consiguiente, para que exista un perjuicio irremediable, es necesario que este sea inminente, que las medidas para corregirlo sean urgentes, que el daño a su vez sea grave y su protección perentoria.

#### **5.3.4. Inmediatez**

La inmediatez es creada para que el amparo de los derechos fundamentales sea de manera rápida, inmediata y eficaz. Es así, que si se presenta demora en la presentación de la tutela, deberá ser improcedente, por ende, se debe acudir a los mecanismos ordinarios administrativos o de defensa judicial.

La Corte Constitucional en Sentencia T- 792 de 2009 estableció que:

*(...) la jurisprudencia constitucional ha enfatizado en el hecho de que el mismo exige que la acción sea promovida de manera oportuna, esto es, dentro de un término razonable luego de la ocurrencia de los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos. Esa relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el supuesto vulnerador de los derechos fundamentales, debe evaluarse, según ha dicho la Corte, en cada caso concreto, con plena observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.*

En ese sentido, la misma Corporación en Sentencia T-987 de 2008 indicó:

*El presupuesto de la inmediatez como requisito de procedibilidad de la tutela, debe ponderarse bajo el criterio del plazo razonable y oportuno, con esta exigencia se pretende evitar que este mecanismo de defensa judicial se emplee como herramienta que premie la desidia, negligencia o indiferencia de los actores, o se convierta en un factor de inseguridad jurídica. Tal condición está contemplada en el artículo 86 de la Carta Política como una de las características de la tutela, cuyo objeto es precisamente la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de toda persona, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados. En relación con el plazo razonable, esta Corte ha considerado que el mismo debe medirse según la urgencia manifiesta de proteger el derecho, es decir, según el presupuesto de inmediatez y según las circunstancias específicas de cada caso concreto.*

Luego, para que proceda la acción de tutela, deberá establecerse el tiempo que dura el accionante en reclamar, pues tratándose de derechos fundamentales su exigencia debe ser inmediata.

Conforme a los anteriores referentes normativos y jurisprudenciales se concluye, que la tutela, *i)* tiene un carácter subsidiario, *ii)* debe ser utilizada con el ánimo de evitar un perjuicio irremediable, donde se vean afectados derechos fundamentales, y *iii)* **procede cuando no existen otros medios de defensa judicial**, pues de lo contrario la acción de tutela dejaría de ser un mecanismo de defensa de derechos fundamentales y se convertiría en un recurso ordinario.

#### **5.4. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS**

En este caso se aducen como transgredido los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso.

#### **5.5. DERECHOS FUNDAMENTALES - NORMAS Y JURISPRUDENCIA**

##### **5.5.1. Derecho de Petición**

El artículo 23 de la Constitución Política consagró el Derecho de Petición como el derecho constitucional fundamental que tienen todas las personas para presentar a la administración peticiones respetuosas que impliquen un interés particular o público; de igual manera se establece que el peticionario tiene derecho a que la respuesta sea adecuada, efectiva y oportuna.

Al respecto la Constitución Política en el artículo 23 establece:

*“ARTICULO 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”*

Es así como los órganos de la administración están obligados a dar oportuna respuesta, no permitiéndose la dilación en perjuicio del solicitante, pues el término para contestar debe ser razonado, y está determinado por los factores inherentes a la entidad; esta razonabilidad hace precisión al tiempo exigido para el procesamiento de la petición junto con las demás condiciones externas y materiales de la oficina a la que concierne resolver, por lo anterior, el único facultado para establecer un término superior es el mismo legislador, por consiguiente la administración misma no puede abrogarse términos superiores para dar contestación a las peticiones que se le presenten si éstos no están expresamente permitidos por la ley.

Por lo tanto, las entidades vulneran el núcleo esencial del derecho de petición cuando fijan plazos desproporcionados que finalmente se constituyen en dilaciones injustificadas para dar cumplimiento a la obligación de dar respuesta.

La Corte Constitucional en sentencia T-463 del 09 de julio de 2011, resaltó sobre el derecho de petición, lo siguiente:

*Así, esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) respetando el término previsto para tal efecto; ii) de fondo, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorable a los intereses del peticionario; iii) en forma congruente frente a la petición elevada; y, iv) comunicándole tal contestación al solicitante.*

*Si emitida la respuesta por el requerido, falla alguno de los tres presupuestos finales, se entenderá que la petición no ha sido atendida, conculcándose el derecho fundamental. En tal sentido, la Corte Constitucional ha explicado:*

*“... el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna a la petición elevada. Además, que ésta debe ser de fondo. Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido. Así, la respuesta debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.*

*El derecho de petición sólo se ve protegido en el momento en que la persona que elevó la solicitud conoce su respuesta. Se hace necesario reiterar que no se considera como respuesta al derecho de petición aquella presentada ante el juez, puesto que no es él el titular del derecho fundamental<sup>2</sup>.*

### **5.5.2. Derecho a la Igualdad**

El artículo 13 de la Constitución Política, consagra el derecho fundamental a la igualdad, en los siguientes términos:

*... Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.*

*El estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*

Respecto a la igualdad de trato, se hace necesario desarrollar reglas o criterios de evaluación para determinar cuando una persona se encuentra en una situación de especial protección que amerite utilizar criterios diferentes, los cuales serán usados bajo algunas condiciones especiales.

---

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-463 de 2011.  
Página 24 de 41

En estudio del concepto del derecho a la igualdad, la Corte Constitucional, en Sentencia C-090 de 2001, afirmó:

*Una simple aproximación a la idea de igualdad, como concepto, como principio, o como derecho reconocido al interior de un ordenamiento jurídico, revela inmediatamente que se trata de una noción que no responde a un sentido unívoco sino que admite múltiples acepciones aplicables de acuerdo con las particularidades de cada caso. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la igualdad se manifiesta como un derecho relacional que involucra usualmente, cargas, bienes o derechos constitucionales o legales, y cuya efectiva garantía, no se traduce en la constatación de una paridad mecánica y matemática, sino en el otorgamiento de un trato igual compatible con las diversas condiciones del sujeto”.*

*(...), entonces, al juicio que se hace sobre una determinada circunstancia, de tal forma que resulta indispensable tomar en consideración las condiciones que afectan o caracterizan a cada uno de los miembros de una comunidad jurídica y el entorno en el que se desenvuelven. **Así, puede decirse que la vigencia del derecho a la igualdad no excluye necesariamente la posibilidad de dar un tratamiento diferente a personas y hechos que, de acuerdo con sus condiciones, hacen razonable la distinción.***<sup>3</sup> Negrillas fuera de texto

De manera que, en aplicación del derecho a la igualdad, las autoridades no pueden hacer distinciones subjetivas que carezcan de justificación alguna, pues, si imparten un trato diferencial, éste debe fundamentarse en consideraciones razonables y objetivas que hagan viable la misma, esto es, que exijan o ameriten un trato diferente por referirse a personas que se encuentran en condiciones distintas.

### **5.5.3. Derecho al Debido Proceso**

En lo que hace al debido proceso la Corte Constitucional frente al particular ha expresado<sup>4</sup>:

*5.3.1. El debido proceso como derecho fundamental, se encuentra consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, y como primer elemento cabe resaltar su aplicación no solo para los juicios y procedimientos judiciales, sino también para todas las actuaciones administrativas, cuando establece que: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales o administrativas”. La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que **la extensión del debido proceso a las actuaciones administrativas, tiene por objeto garantizar la correcta producción de los actos administrativos, y extiende su cobertura al ejercicio de la administración pública, en la realización de sus objetivos y fines estatales, cobijando todas sus manifestaciones**, “en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”<sup>5</sup>.*

*5.3.2. La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como **el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a***

---

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-090 de 2001.

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia 341 del 2014.

<sup>5</sup> Sentencia T-442 de 1992.

**través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso:**

(i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo;

(ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley;

(iii) El derecho a la defensa, entendido como **el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso;**

(iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables;

(v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y

(vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.

5.3.3. Frente a la exigencia de dichas garantías, esta Corporación ha señalado que esta es más rigurosa en determinados campos del derecho, como en materia penal, en la cual la actuación puede llegar a comprometer la libertad personal, en tanto que en materia administrativa, su aplicación es más flexible, dada la naturaleza del proceso que no necesariamente compromete derechos fundamentales<sup>6</sup>.

En este sentido, el cumplimiento de las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución, tiene diversos matices según el derecho de que se trate “dado que no todo derecho es de orden penal, **sino que es posible encontrar “reglas y procedimientos” de otros órdenes como el civil, el administrativo, el policivo, el correccional, el disciplinario o el económico, entre otros, que no son comparables o asimilables directamente al ordenamiento penal y que comportan decisiones y sanciones de diversa categoría, matices que deberán ser contemplados en la regulación de sus propias reglas**”<sup>7</sup>.

#### 5.5.4. Contratación Pública

Por su parte, la Ley 80 de 1993 “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, estableció los fines de la Contratación Estatal, de la siguiente manera:

---

<sup>6</sup> Sentencia C-957 de 2011, C-248 de 2013, entre otras.

<sup>7</sup> Sentencia C-248 de 2013.

**ARTÍCULO 3o. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL.** *Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.*

*Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, ~~además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado~~, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.*

Ahora bien, a través de la Ley 1150 de 2007, se introdujeron medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictaron otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Es así como, determinó:

**ARTÍCULO 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN.** *La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:*

**1. Licitación pública.** *La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo.*

*Cuando la entidad estatal así lo determine, la oferta en un proceso de la licitación pública podrá ser presentada total o parcialmente de manera dinámica mediante subasta inversa, en las condiciones que fije el reglamento.*

Asimismo, la citada ley prevé el uso de medios electrónicos para llevar a cabo las actuaciones derivadas de la actividad precontractual y contractual, y en su artículo 3, dispuso:

**ARTÍCULO 3o. DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA.** *De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional. (...)*

Con relación a los requisitos subsanables, el párrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, estableció:

**PARÁGRAFO 1o.** *La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. **En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, deberán ser solicitados por las entidades estatales y deberán ser entregados por los proponentes hasta el término de traslado del informe de evaluación que corresponda a cada modalidad de selección, salvo lo dispuesto para el proceso de Mínima cuantía y para el proceso de selección a través del sistema de subasta. Serán rechazadas las ofertas de aquellos proponentes que no suministren la***

*información y la documentación solicitada por la entidad estatal hasta el plazo anteriormente señalado.*

*Durante el término otorgado para subsanar las ofertas, los proponentes no podrán acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso.*

Ahora bien, el Consejo de Estado en sentencia radicado N° 25000 23 31 000 2005 01178 01 de 29 de julio de 2015, determinó que con el citado artículo, quedó claro que los requisitos subsanables, eran aquellos que no afectan la asignación de puntaje de la propuesta, así:

*...el criterio para diferenciar los requisitos subsanables de los que no lo son, dejó de ser tan abstracto y empezó a ser determinado, **circunscribiéndose a aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje**, caso en cual pueden ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación del proceso de selección.*

*Así pues, podrían subsanarse requisitos tales como la falta del certificado de existencia y representación legal, el RUP, la firma de la oferta, el certificado de experiencia, la copia de la oferta, la ausencia y errores en la garantía de seriedad y la autorización al representante legal por parte de la junta directiva de contratar por determinada cuantía. Más no, omisiones tales como el precio de un ítem, el plazo de ejecución de contrato (si se evalúa), etc., por cuanto estos requisitos otorgan puntaje a la propuesta del oferente.”*

De otro lado, está establecido que la aclaración es un derecho del proponente dentro del proceso de licitación, en este sentido en Sentencia 2004-00333/34713 de agosto 10 de 2015, diferenció entre la subsanación y aclaración, así:

*Por otra parte, en cuanto al régimen de aclaración de las ofertas debe precisarse que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 30 numeral 6º, las ofertas deben sujetarse a todos y cada uno de los requisitos contenidos en el pliego, disposición que no rige o aplica a los requisitos simplemente formales, que son presupuestos para participar en el procedimiento y no hacen parte de los elementos que permiten comparar las ofertas puesto que no afectan su contenido, pero sí tienen plena vigencia respecto de los requisitos del pliego que inciden en la valoración de las propuestas, y las demás exigencias sustanciales que contenga, que si bien no afectan la comparación, son requisitos de participación en el procedimiento, y por tanto, fundamentan el rechazo de un ofrecimiento.*

*Este derecho de aclarar sus propuestas, debe ser garantizado por la entidad a todos los proponentes, y sobre las diferencias existentes con la subsanabilidad de las ofertas ha dicho la Sala:*

*“Conforme al artículo 30.7 las entidades deben garantizar el derecho que tienen los oferentes de aclarar los aspectos confusos de sus propuestas, facultad que le permitirá a la entidad definir su adecuación o no al pliego. Esta figura constituye una oportunidad propia del proceso de evaluación de las ofertas —que se diferencia de la subsanabilidad—, pues no parte del supuesto de la ausencia de requisitos de la oferta —los que hay que subsanar—, sino de la presencia de inconsistencias o falta de claridad en la oferta, así que el requisito que el pliego exige aparentemente lo cumple la propuesta, pero la entidad duda si efectivamente es así. En otras palabras, no se trata de la “ausencia de requisitos o falta de documentos” —a que se refiere el artículo 25.15 de la Ley 80, y que reitera el parágrafo del artículo 5º de la Ley 1150—; sino de la posibilidad de aclarar o explicar lo que existe en la propuesta.*

***En consecuencia, hay que diferenciar el régimen jurídico de subsanabilidad de las ofertas, del régimen de las aclaraciones o explicaciones de las mismas, pues son actuaciones con significado distinto, incluso se apoyan en disposiciones diferentes de la Ley 80: i) la subsanabilidad en el artículo 25.15 original, hoy en el párrafo 1 del artículo 5º de la Ley 1150 de 2007 y ii) las aclaraciones y explicaciones en el artículo 30.7 de la Ley 80.***

*(...).*

***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.***

*Sin embargo, lo anterior no obsta para que con esa misma finalidad —aclarar, explicar— se aporten documentos que no estaban en la oferta, siempre que no le agregan nada a lo propuesto, en el sentido de que no se adicione un requisito del pliego que se incumplió, sino que tiene por finalidad explicarlo o aclararlo.*

*En consecuencia, se trata de conceptos independientes en significado y alcance durante el proceso de evaluación, sin embargo, persiguen una finalidad coincidente, contribuyen a adecuar las ofertas a los pliegos de condiciones, ya sea: i) para remediar un defecto, por incumplimiento de un requisito sustancial del pliego, o ii) para hacer más perceptible o claro el ofrecimiento hecho, dilucidando un aspecto dudoso o definiendo las incoherencias.* Negrillas fuera de texto

De otro lado, el artículo 9 de la misma norma, contempla sobre la adjudicación, que:

***ARTÍCULO 9o. DE LA ADJUDICACIÓN.*** *En el evento previsto en el artículo 273 de la Constitución Política y en general en los procesos de licitación pública, la adjudicación se hará de forma obligatoria en audiencia pública, mediante resolución motivada, que se entenderá notificada al proponente favorecido en dicha audiencia.*

*Durante la misma audiencia, y previamente a la adopción de la decisión definitiva de adjudicación, los interesados podrán pronunciarse sobre la respuesta dada por la entidad contratante a las observaciones presentadas respecto de los informes de evaluación.*

*El acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario. No obstante lo anterior, si dentro del plazo comprendido entre la adjudicación del contrato y la suscripción del mismo, sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad o si se demuestra que el acto se obtuvo por medios ilegales, este podrá ser revocado, caso en el cual, la entidad podrá aplicar lo previsto en el inciso final del numeral 12 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.*

*Sin perjuicio de las potestades a que se refiere el artículo 18 de la Ley 80 de 1993, en aquellos casos en que la entidad declare la caducidad del contrato y se encuentre pendiente de ejecución un porcentaje igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del mismo, con excepción de los contratos de concesión, se podrá contratar al proponente calificado en el segundo lugar en el proceso de selección respectivo, previa revisión de las condiciones a que haya lugar.*

A su vez, el **Decreto 1082 de 2015**, único reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, determinó en su articulado:

**Artículo 2.2.1.1.1.2.1. Partícipes de la Contratación Pública.** *Los partícipes del sistema de compras y contratación pública para efectos del Decreto-Ley 4170 de 2011, son:*

1. *Las Entidades Estatales que adelantan Procesos de Contratación. En los términos de la ley, las Entidades Estatales pueden asociarse para la adquisición conjunta de bienes, obras y servicios.*
2. *Colombia Compra Eficiente.*
3. *Los oferentes en los Procesos de Contratación.*
4. *Los contratistas.*
5. *Los supervisores.*
6. *Los interventores.*
7. *Las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos cuando ejercen la participación ciudadana en los términos de la Constitución Política y de la ley.*

**Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP.** *La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto.*

**Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos.** *Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:*

1. *La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.*
  2. *El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.*
  3. *La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.*
  4. *El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.*
  5. *Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.*
  6. *El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.*
  7. *Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación.*
  8. *La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.*
- El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía.*

**Artículo 2.2.1.1.2.1.3. Pliegos de condiciones.** Los pliegos de condiciones deben contener por lo menos la siguiente información:

1. La descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato, identificado con el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios, de ser posible o de lo contrario con el tercer nivel del mismo.
2. La modalidad del proceso de selección y su justificación.
3. Los criterios de selección, incluyendo los factores de desempate y los incentivos cuando a ello haya lugar.
4. Las condiciones de costo y/o calidad que la Entidad Estatal debe tener en cuenta para la selección objetiva, de acuerdo con la modalidad de selección del contratista.
5. Las reglas aplicables a la presentación de las ofertas, su evaluación y a la adjudicación del contrato.
6. Las causas que dan lugar a rechazar una oferta.
7. El valor del contrato, el plazo, el cronograma de pagos y la determinación de si debe haber lugar a la entrega de anticipo, y si hubiere, indicar su valor, el cual debe tener en cuenta los rendimientos que este pueda generar.
8. Los Riesgos asociados al contrato, la forma de mitigarlos y la asignación del Riesgo entre las partes contratantes.
9. Las garantías exigidas en el Proceso de Contratación y sus condiciones.
10. La mención de si la Entidad Estatal y el contrato objeto de los pliegos de condiciones están cubiertos por un Acuerdo Comercial.
11. Los términos, condiciones y minuta del contrato.
12. Los términos de la supervisión y/o de la interventoría del contrato.
13. El plazo dentro del cual la Entidad Estatal puede expedir Adendas.
14. El Cronograma.

**Artículo 2.2.1.1.2.2.1. Modificación de los pliegos de condiciones.** La Entidad Estatal puede modificar los pliegos de condiciones a través de Adendas expedidas antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas. Subrayado fuera del texto original

La Entidad Estatal puede expedir Adendas para modificar el Cronograma una vez vencido el término para la presentación de las ofertas y antes de la adjudicación del contrato.

La Entidad Estatal debe publicar las Adendas en los días hábiles, entre las 7:00 a. m. y las 7:00 p. m., a más tardar el día hábil anterior al vencimiento del plazo para presentar ofertas a la hora fijada para tal presentación, salvo en la licitación pública pues de conformidad con la ley la publicación debe hacerse con tres (3) días de anticipación.

**Artículo 2.2.1.2.1.1.2. Audiencias en la licitación.** En la etapa de selección de la licitación son obligatorias las audiencias de: a) asignación de Riesgos, y b) adjudicación. Si a solicitud de un interesado es necesario adelantar una audiencia para precisar el contenido y alcance de los pliegos de condiciones, este tema se tratará en la audiencia de asignación de Riesgos.

En la audiencia de asignación de Riesgos, la Entidad Estatal debe presentar el análisis de Riesgos efectuado y hacer la asignación de Riesgos definitiva.

La Entidad Estatal debe realizar la audiencia de adjudicación en la fecha y hora establecida en el Cronograma, la cual se realizará de acuerdo con las reglas establecidas para el efecto en los mismos y las siguientes consideraciones:

1. En la audiencia los oferentes pueden pronunciarse sobre las respuestas dadas por la Entidad Estatal a las observaciones presentadas respecto del informe de evaluación, lo cual no implica una nueva oportunidad para mejorar o modificar la oferta. Si hay pronunciamientos que a juicio de la Entidad Estatal requiere análisis adicional y su solución puede incidir en el sentido de la decisión a adoptar, la audiencia puede suspenderse por el término necesario para la verificación de los asuntos debatidos y la comprobación de lo alegado.
2. La Entidad Estatal debe conceder el uso de la palabra por una única vez al oferente que así lo solicite, para que responda a las observaciones que sobre la evaluación de su oferta hayan hecho los intervinientes.
3. Toda intervención debe ser hecha por la persona o las personas previamente designadas por el oferente, y estar limitada a la duración máxima que la Entidad Estatal haya señalado con anterioridad.
4. La Entidad Estatal puede prescindir de la lectura del borrador del acto administrativo de adjudicación siempre que lo haya publicado en el SECOP con antelación.
5. Terminadas las intervenciones de los asistentes a la audiencia, se procederá a adoptar la decisión que corresponda. Subrayado fuera del texto original

**Artículo 2.2.1.2.1.2.10. Proceso de contratación para un Acuerdo Marco de Precios.** Colombia Compra Eficiente debe diseñar y organizar el Proceso de Contratación para los Acuerdos Marco de Precios por licitación pública y celebrar los Acuerdos Marco de Precios.

*El Acuerdo Marco de Precios debe establecer, entre otros aspectos, la forma de:*  
a) evaluar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los proveedores y de los compradores; b) proceder frente al incumplimiento de las órdenes de compra; y c) actuar frente a los reclamos de calidad y oportunidad de la prestación.

#### **5.5.5. Medios de Control**

Para determinar la oportunidad y las acciones que proceden en contra de los actos licitatorios, se observan la etapa en la cual se presentan, la precontractual y la contractual, es así como, el Consejo de Estado, jurisprudencialmente ha establecido que en la etapa precontractual, el control judicial se puede ejercer a través del medio de control de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, siempre y cuando sean actos definitivos o que impidan continuar con el procedimiento de selección, y en el caso de haberse celebrado contrato, la ilegalidad únicamente puede controvertirse por el medio de control de controversias contractuales.

En este sentido, la Corte Constitucional en sentencia T-442 del 2014, se refirió a los actos administrativos definitivos en los procesos de licitación, así:

*Es necesario precisar que la prosperidad de las citadas acciones, en cuanto se relacionan con el proceso de formación de la voluntad contractual de la Administración, se someten a la existencia de actos previos que comporten la existencia de un acto administrativo definitivo y no un simple acto de trámite, pues éstos son susceptibles de impugnación a través del acto que le pone fin a cada una de las etapas del procedimiento licitatorio.*

*Entre los actos administrativos definitivos que se presentan en el trámite de la licitación pública se reconocen, entre otros, los siguientes: **la Resolución de apertura, el pliego de condiciones, el acto de rechazo de propuestas, el acto que declara desierta la licitación y la resolución de adjudicación.***

*El Consejo de Estado, en sentencia previamente citada, distinguió las distintas categorías de actos que pueden proferirse en un proceso licitatorio, aclarando*

*cuáles de ellos son actos administrativos definitivos. En sus propias palabras, manifestó:*

*“Además, y consecuentemente con lo expuesto, encontramos actos administrativos, como **el llamado a licitación, la admisión, la exclusión del oferente, la recepción de propuestas, la adjudicación; y si el procedimiento de contratación fuere el concurso**, los ejemplos podrían ser: el llamado a concurso, la admisión, la aprobación, el nombramiento, etc. Por otra parte, tienen carácter reglamentario, parcialmente, el pliego de condiciones, las bases del concurso, y en un todo, el reglamento de contrataciones del Estado aplicable al caso. Por último son simples actos de la administración, los informes, dictámenes, proyectos, valoraciones de antecedentes, etc., hechos de la administración, la actuación material de recepción de ofertas, publicaciones, anuncios, registros, etc. (...) Negrillas fuera de texto*

#### **5.5.6. Actos Precontractuales y Contractuales**

Sobre el acción de tutela en contra de actos precontractuales y contractuales, la Corte Constitucional, ha manifestado su improcedencia, así:

*En esa dirección se ha encaminado la postura de esta Corte, al señalar que **la acción de tutela no procede, para (i) impugnar todos aquellos actos proferidos antes de la celebración del contrato, porque para ello se dispone de la acción de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso**, a la que puede acudir el afectado dentro de los 30 días siguientes a su comunicación, notificación o publicación. **Una vez celebrado el contrato, la ilegalidad de los actos previos, únicamente se podrá invocar como fundamento de la nulidad absoluta del mismo a través de la acción contractual**. La interposición de estas acciones no interrumpirá el proceso licitatorio, ni la celebración y ejecución del contrato (art. 87 C.C.A.); (ii) para controvertir actuaciones adoptadas en la ejecución del contrato, buscando, entre otros, modificar las condiciones pactadas y a las cuales las partes se sometieron voluntaria y libremente, ni para perseguir mejoras económicas con ocasión de la ejecución del mismo, debido a que para ello se previó la acción de controversias contractuales (art. 87 C.C.A.) y, menos aún, (iii) para impugnar la liquidación del contrato, alegando, por ejemplo, la existencia de un pacto de compromiso, aplicable inclusive en esa etapa, en razón a que precisamente la existencia de dicha cláusula es la que permite una vía jurisdiccional de defensa idónea para discutir y examinar los desacuerdos surgidos en la mencionada liquidación contractual.*

*(...)*

*Una última jurisprudencia del Consejo de Estado desarrolla tres hipótesis en relación con la demanda de los actos precontractuales:*

*“La **primera hipótesis** se refiere a aquellos casos en los cuales **el contrato estatal no se ha celebrado aun para la fecha en que, dentro de los 30 días siguientes a la comunicación, notificación o publicación del correspondiente acto administrativo de adjudicación, se demanda ese acto administrativo previo** en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, caso en el cual y sin mayor discusión se tiene que el interesado podrá pretender e incluso obtener tanto la declaratoria judicial de nulidad del aludido acto administrativo, como el restablecimiento de sus derechos, cuestión ésta que de ordinario se concreta en el reconocimiento de los perjuicios ocasionados por el acto nulo y la consiguiente condena para repararlos.*

**Una segunda hipótesis** dice relación con aquellos casos en los cuales hubiere **transcurrido el término de 30 días sin que se hubiere celebrado el correspondiente contrato estatal pero igual sin que se hubiere formulado demanda** contra el acto administrativo previo dentro de ese mismo término, cuestión que, como resulta apenas natural, da lugar a la configuración de la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, lo cual priva definitivamente al interesado de la posibilidad de revivir ese plazo y/o de acudir en una nueva oportunidad ante la Jurisdicción en procura de obtener el reconocimiento de los derechos que le habrían sido desconocidos con la expedición del correspondiente acto administrativo.

Así pues, si con posterioridad al vencimiento del aludido plazo de los 30 días se celebra el correspondiente contrato estatal, mal podría considerarse que quien dejó operar la caducidad administrativa para demandar el acto previo en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pudiese encontrar entonces en la acción contractual una oportunidad nueva para demandar aquello que no cuestionó judicialmente dentro del plazo que la ley le estableció para ese propósito.

En consecuencia, la alternativa que le abre la ley para que pueda demandar la nulidad absoluta del contrato estatal con fundamento en, o como consecuencia de, la ilegalidad de los actos administrativos previos, si bien le permite elevar pretensiones para que dichos actos previos también sean judicialmente declarados nulos, lo cierto es que ya no podrá pretender y menos obtener resarcimientos o indemnizaciones de carácter económico o, lo que es lo mismo, el restablecimiento de sus derechos, puesto que en cuanto dicho interesado dejó operar la caducidad en relación con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la oportunidad que tiene en esta nueva etapa para demandar esos mismos actos previos se encuentra limitada, como el propio texto de la ley lo determina, a reclamar la declaratoria de "... ilegalidad de los actos previos solamente ... como fundamento de [la] nulidad absoluta del contrato".

La **tercera hipótesis** corresponderá a los eventos en los cuales la entidad estatal y el adjudicatario **proceden a celebrar el contrato estatal antes de que expire el término de los 30 días siguientes** a la notificación, comunicación o publicación del acto de adjudicación, según fuere el caso, **sin que para esa fecha el proponente vencido hubiere ejercido la correspondiente acción** de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto previo, situación que si bien determina que el interesado ya no podrá ejercer la mencionada acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la ley expresamente le dejó abierta la opción para ejercer válidamente la acción contractual, dentro de la cual deberá pretender la nulidad del contrato estatal y la declaratoria de ilegalidad de los actos previos, pretensión que –según ya se indicó– incluso servirá de fundamento para que prospere aquella de nulidad del contrato, con la anotación de que en estos casos y siempre que la acción contractual se ejerza dentro del mencionado término de 30 días, el interesado también estará legitimado para solicitar el restablecimiento de los derechos que le fueron desconocidos como resultado de la indebida adjudicación, puesto que resultaría ilógico y contrario a los más elementales conceptos de justicia y de equidad, que se asumiere que dicho interesado no pudiese ya formular pretensiones económicas o resarcitorias dentro de la acción contractual que será la única que en este caso tendrá a su disposición, aunque la ejerza dentro del plazo que inicialmente se le fijó para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho cuya desaparición sobrevino por razón de la celebración del correspondiente contrato estatal.

Ahora bien, si en el marco de esta tercera eventualidad se ejerce la correspondiente acción contractual con posterioridad al vencimiento de los

*mencionados 30 días siguientes a la notificación, comunicación o publicación del acto de adjudicación, según fuere el caso, necesariamente habrá de concluirse de nuevo que en este específico contexto las únicas pretensiones que podrían abrirse paso serán aquellas encaminadas a obtener las correspondientes declaratorias de nulidad del acto administrativo previo de adjudicación y la consiguiente o consecuencial nulidad absoluta del contrato, sin que resulte posible para el Juez de lo Contencioso Administrativo considerar y menos aun estimar las pretensiones económicas resarcitorias del restablecimiento del derecho por la no adjudicación del contrato estatal correspondiente”.*

*En ese mismo fallo se realizó la precisión de que dicho término especial desaparece con la expedición de la Ley 1437 de 2011, aplicable a los procesos judiciales que se promueven después del 12 de julio de 2012, y el término para interponer dichas acciones es de cuatro meses, para los actos anteriores a la celebración del contrato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En el curso de las anteriores acciones, las partes cuentan con la posibilidad de solicitar medidas cautelares, que tienen como finalidad garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.*

*Las medidas pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, entre estas se cuenta la de: **“Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual.** A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida”. (resaltado fuera del texto). O la consagrada en el inciso 3 de “Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.”*

***Excepcionalmente podría proceder el amparo constitucional como mecanismo transitorio, cuando se busca evitar la ocurrencia de un perjuicio ius fundamental irremediable, con evidente repercusión sobre los derechos fundamentales.*** Negrillas fuera de texto

#### **5.5.7. Procedencia Excepcional**

Ahora bien, la Corte Constitucional en sentencia SU-772 de 2014 estableció los presupuestos que se deben cumplir, para la procedencia excepcional de la acción de tutela, en este sentido determinó:

*Acudir a la acción de tutela cuando existen mecanismos ordinarios de defensa, desconoce que los procedimientos administrativos y los procesos ante la administración de justicia son los primeros y más propicios escenarios para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales. Por estas razones, un requisito de procedencia de la acción de tutela es que se hayan agotado todas las instancias y recursos en los cuales el afectado hubiera podido solicitar la protección del derecho amenazado o vulnerado. No obstante, con base en el artículo 86 superior y el Decreto 2591 de 1991, **la Corte ha identificado dos eventos en los que, reconociendo la existencia de otro medio de defensa judicial, es procedente la acción de tutela. Uno de ellos ocurre cuando se determina que el medio o recurso existente carece de eficacia e idoneidad***

y, el otro, **cuando la tutela se instaure como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable de naturaleza iusfundamental**. La segunda situación excepcional tiene lugar en aquellos eventos en los que, aun existiendo un mecanismo judicial idóneo y eficaz a disposición del accionante, es necesario acudir a la acción de tutela para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. Para la Corte esto ocurre cuando se verifican las siguientes características: **i) el perjuicio es inminente o está próximo a suceder; ii) el perjuicio que se teme es grave, es decir, en caso de configurarse supondrá un detrimento significativo sobre el derecho fundamental amenazado; iii) las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio deben ser urgentes, lo que significa que no se puede postergar la intervención del juez so pena de que se cause un daño frente al cual no puedan adoptarse medidas de restitución**; esto es, de no adoptarse de forma inmediata las medidas, se corre el riesgo de que sean ineficaces e inoportunas. Negrillas fuera de texto

De igual forma, en el citado fallo se pronunció frente a la improcedencia de la acción de tutela, cuando el asunto carece de relevancia iusfundamental:

*Cuando la controversia verse sobre contratos estatales, se debe hacer uso de los otros mecanismos de defensa judicial creados por la ley, como la acción de controversias contractuales, la acción de responsabilidad contractual del Estado, y dadas las particularidades del caso, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, la sola existencia de otros medios de control no se traduce en que a ellos se deba acudir, pues en muchos casos no son idóneos para el amparo de los derechos de los interesados. Para determinar la idoneidad de éstos se deben evaluar aspectos como: **i) que el tiempo de trámite no sea desproporcionado frente a las consecuencias de la decisión administrativa, lo cual ocurriría, por ejemplo, cuando a un contratista se le ha declarado la caducidad de su contrato, y al someterlo a la espera de la resolución de las controversias contractuales, se le cercena la posibilidad de presentarse a concursar para la adjudicación de otros contratos; ii) que las exigencias procesales no sean excesivas, dada la situación en que se encuentra el afectado, lo cual ocurre, por ejemplo, cuando se imponen tasas previas excesivas para demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; iii) que el remedio que puede ordenar el juez no sea adecuado para satisfacer el derecho de que se trate, por ejemplo, cuando el juez no pueda ordenar medidas de restablecimiento del derecho; y iv) cuando el otro mecanismo no permita atender las particularidades de los sujetos**, como cuando la resolución del problema en el contencioso administrativo dependa estrictamente de criterios legales ajenos a las condiciones particulares y especiales de vulnerabilidad en que se encuentre una persona. Además, es de recordarse que la procedencia de la acción de tutela en estos eventos exige que la controversia contractual comprenda la posible vulneración o amenaza de un derecho fundamental. **En otras palabras, si no está involucrado un derecho fundamental, no compete al juez de tutela analizar la inminencia de un perjuicio irremediable para el accionante en el marco de un proceso contractual, o la idoneidad de los medios ordinarios de defensa**. Negrillas fuera del texto original*

#### **5.5.8. Suspensión de Términos - Emergencia Sanitaria**

El Decreto Legislativo N°. 491 de 28 de marzo de 2020, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, contempló unas disposiciones con el objetivo de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, en este sentido declaró:

**Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.** *Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.*

*La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.*

*En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

**Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.(...)**  
Negrillas fuera de texto

### **Caso Concreto**

Pretenden los tuteantes que, mediante fallo de tutela se declare la ilegalidad del Acto de Adjudicación Resolución N°. 100 de 10 de junio de 2020, proferido por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente, y se le ordene a la accionada atender la aclaración de la oferta presentada por CARROCERIAS INNOVA SAS, así como calificar y habilitar la oferta presentada por EPIAS SAS.

Es así como, frente a los hechos narrados en la acción de tutela, la entidad señaló que en el Proceso de Licitación N°. CCENEG-022-01-2019, se surtieron las modificaciones del pliego de condiciones, con base en los requerimientos y comentarios realizados por los interesados durante las etapas pertinentes. De igual forma, manifestó que sus actuaciones se ciñeron al cronograma del proceso de selección, dentro del cual fueron recibidas las ofertas no solo de los tutelantes, sino en general de los oferentes participantes, al igual que se publicaron los informes de evaluación en los cuales se tuvieron en cuenta los documentos aportados por los oferentes y argumentó en debida forma los motivos por los cuales se rechazaban las ofertas de EPIA SAS y Carrocerías INNOVA SAS, por el incumplimiento de los requisitos establecidos en el pliego de condiciones y de las modificaciones introducidas por las correspondientes adendas.

Así, señaló que la propuesta presentada por la sociedad EPIA S.A.S., no cumplió con los requisitos establecidos en el Pliego de Condiciones y la Adenda N°. 6, toda vez que el proponente no incluyó un valor monetario para el mantenimiento preventivo de los vehículos ofertados, aclarando que, la casilla referente a este ítem no fue diligenciada, encontrándose en blanco o vacía, lo que significa que el oferente no formuló propuesta económica para este ítem, siendo este un criterio ponderable y, por tanto, un factor no objeto de subsanación.

De igual forma, se pronunció sobre la oferta presentada por Carrocerías INNOVA SAS, señalando que no se había diligenciado el formato 13 modificado por la Adenda N°. 6 y que no se podían tener en cuenta los nuevos documentos aportados, pues

ello significaría una mejora en su propuesta, reiterando que aquellos ítems no eran susceptibles de aclaración o subsanación.

Adicionalmente, manifestó que en la audiencia de adjudicación virtual, llevada a cabo el 8 de junio de 2020, los oferentes, sí se pronunciaron sobre las respuestas dadas por la entidad estatal, a las observaciones presentadas respecto del informe de evaluación, publicado previamente el 4 de junio de 2020, para lo cual, fue suspendida y culminada el 10 de junio de 2020. Resaltando que de acuerdo a la normatividad en la audiencia se debe dar lectura a la decisión o resolución que culmina el proceso, puesto que la norma no estableció una nueva oportunidad procesal para que se volvieran a manifestar los proponentes sobre las nuevas respuestas de la entidad, sin embargo, en la reanudación de la audiencia de adjudicación, llevada a cabo el 10 de junio de 2020, se adelantó la lectura de las respuestas a las observaciones realizadas al informe de evaluación y las manifestadas en el chat de la audiencia de adjudicación, lo cual quedó registrado en el acta de la audiencia pública de adjudicación publicada el 12 de junio de 2020 en la plataforma SECOP II.

Por último, expresó que dentro de los términos de la ley, se llevó a cabo la publicación en el SECOP II de la Resolución N°. 100 de 2020 y del acta de la audiencia virtual de adjudicación del proceso de selección N°. CCENEG-022-01-2019, y la publicación del informe de evaluación y sus anexos, en la misma página.

De otra parte, COLOMBIANA DE COMERCIO S. A., CORBETA S. A. en su escrito de contestación solicitó que se desestimaran las pretensiones por ausencia de vulneración de derechos, puesto que el proceso de contratación se había realizado en debida forma.

En cuanto a COM AUTOMOTRIZ S. A., puso de presente que, la accionada violó su derecho al debido proceso, al haberse señalado una causal de rechazo distinta a la invocada en el informe final de evaluación, la cual considera que es inexistente, y se basó en información errónea, por lo que solicitó que se declare la procedencia de la acción constitucional, pues considera que por medio de ésta, se podría evitar un perjuicio irremediable, dado que no es posible acudir a la jurisdicción ordinaria, por la emergencia sanitaria decretada por el Covid-19.

En igual forma, Distribuidora NISSAN S.A. manifestó que si bien el segmento en el que participaba, era diferente al del accionante, considera procedente la acción de tutela, por la vulneración de sus derechos al debido proceso e igualdad, puesto que la accionada no aplicó las causales de rechazo a ofertas presentadas por otros oferentes, pese a haber puesto de presente las observaciones a la entidad. Aunado, señaló la necesidad de la intervención del juez de tutela por las circunstancias presentadas por la emergencia sanitaria.

En la misma dirección, NAVITRANS S.A.S. manifestó que pese a que su oferta fue subsanada, se rechazaron 5 referencias de vehículos ofertados, sin indicar expresamente cuáles eran, y que si bien solicitó en la audiencia de adjudicación que se revisara la subsanación, porque se contaba con los documentos técnicos de los vehículos, la entidad reiteró su concepto, por lo que considera vulnerados sus derechos fundamentales y que es procedente la acción de tutela, como medio idóneo y eficaz para la resolución del conflicto.

A su vez, VEECÓN Anticorrupción, señaló que hizo seguimiento al Acuerdo Marco de Precios de Vehículos, encontrando inconsistencias y vulneraciones de preceptos normativos, lo cual se ha puesto en conocimiento de la entidad y del órgano de control, sin obtener respuesta favorable. Agregó, que las ofertas de los tutelantes no debían ser rechazadas, y que debe ser decretada la medida cautelar.

Finalmente, la Contraloría General de la República, expresó que no es de su competencia intervenir en las decisiones administrativas, que se adopten dentro de la etapa precontractual y en hechos diferentes al detrimento del patrimonio público.

**De cara a lo anterior**, es necesario recordar que la Corte Constitucional ha determinado que la acción de tutela, no procede para controvertir actos proferidos en las etapas precontractuales y contractuales, puesto que se debe acudir a los medios de control de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho y controversias contractuales, previstos para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así:

*...que **la acción de tutela no procede, para (i) impugnar todos aquellos actos proferidos antes de la celebración del contrato, porque para ello se dispone de la acción de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, a la que puede acudir el afectado dentro de los 30 días siguientes a su comunicación, notificación o publicación. Una vez celebrado el contrato, la ilegalidad de los actos previos, únicamente se podrá invocar como fundamento de la nulidad absoluta del mismo a través de la acción contractual. La interposición de estas acciones no interrumpirá el proceso licitatorio, ni la celebración y ejecución del contrato (art. 87 C.C.A.); (ii) para controvertir actuaciones adoptadas en la ejecución del contrato, buscando, entre otros, modificar las condiciones pactadas y a las cuales las partes se sometieron voluntaria y libremente, ni para perseguir mejoras económicas con ocasión de la ejecución del mismo, debido a que para ello se previó la acción de controversias contractuales (art. 87 C.C.A.) y, menos aún, (iii) para impugnar la liquidación del contrato, alegando, por ejemplo, la existencia de un pacto de compromiso, aplicable inclusive en esa etapa, en razón a que precisamente la existencia de dicha cláusula es la que permite una vía jurisdiccional de defensa idónea para discutir y examinar los desacuerdos surgidos en la mencionada liquidación contractual.** se evidencia. Negrillas fuera de texto*

En este sentido, la Corte Constitucional precisó que con la expedición de la Ley 1437 de 2011, en aquellos procesos judiciales que se promuevan después de 12 de julio de 2012, se aplicarán los artículos 137, 138 y 141 de dicho ordenamiento, que contemplan los medios de control, de: nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, y controversias contractuales. No obstante, el órgano constitucional, estableció el amparo con procedencia excepcional, cuando: 1.) se determine que el medio o recurso existente carece de eficacia e idoneidad, y 2.) se instaura como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable de naturaleza fundamental.

Ahora bien, teniendo en cuenta el marco jurídico y probatorio obrantes dentro del expediente, no se observa que dentro del Proceso Licitatorio N°. CCENEG-022-01-2019, la entidad haya desplegado actividad que represente un perjuicio irremediable a los accionantes, de tal forma que, se habilite la procedencia excepcional de la acción de tutela como mecanismo transitorio para el amparo de derechos fundamentales, ya que al confrontar lo que constituye perjuicio irremediable en términos de la Corte Constitucional, es decir, un daño o detrimento graves, estos no se evidencian en ninguno de los casos aquí estudiados o por lo menos no fueron probados.

Lo anterior se considera así, toda vez que el conflicto planteado por los tutelantes, se centra en controvertir decisiones adoptadas por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en desarrollo de un proceso de licitación; de allí que, se pretenda que se declare ilegalidad del acto administrativo, mediante el cual se adjudicó la Licitación N°. CCENEG-022-01-2019, lo que como ya se advirtió, escapa la esfera de competencia del juez constitucional. Máxime si se observa, que la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, ha dejado claro que la acción de tutela, es improcedente para impugnar o controvertir, actos proferidos antes y después de la celebración del contrato, ya que dependiendo de la etapa, los

participantes cuentan con medios de control, de: nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, y controversias contractuales, previstos en la Ley 1437 de 2011.

En este sentido, al encontrarse el Proceso Licitatorio N°. CCENEG-022-01-2019 en una etapa precontractual, puesto que se surtió la adjudicación del contrato, a través de la Resolución N°. 100 de 10 de junio de 2020, pero este aún no se ha celebrado, lleva a que los accionantes cuenten con los medios de control de nulidad, y nulidad y restablecimiento del derecho, para controvertir los actos que ha bien consideren, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

De otro lado, este despacho debe aclarar que, dada la declaratoria de emergencia sanitaria, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 491 de 28 de marzo de 2020, durante el término que dure la suspensión, y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia, por lo cual, los accionantes cuentan con los términos correspondientes para la presentación del medio de control que consideren pertinente, una vez sea levantado el estado de emergencia.

**En conclusión**, la presente acción de tutela no está llamada a prosperar, ni siquiera de forma transitoria, ya que no se acreditó la existencia o amenaza de un perjuicio irremediable, y por tanto, el objeto planteado ante el juez constitucional, está fuera del ámbito de protección de los derechos fundamentales, y se concreta es un juicio de legalidad que propio de otra jurisdicción, por lo que no se presenta el requisito de subsidiariedad de la acción de constitucional, en consecuencia, se configura la causal de improcedencia establecida en el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991.

Así mismo, debe advertirse que, si bien los representantes de NAVITRANS S.A.S., COLOMBIANA DE COMERCIO S. A., COM AUTOMOTRIZ S. A, y Distribuidora NISSAN S. A., en sus escritos, realizaron afirmaciones sobre sus circunstancias particulares, éstas son objeto de debate a través de las vías ordinarias arriba señaladas, y no por este medio constitucional.

Finalmente, en relación con la petición presentada por Carrocerías INNOVA SAS, en el marco del proceso de selección N°. CCENEG-022-01-2019, bajo el documento con número de radicado en el Poxta 420202000004813 de fecha 9 de junio de 2020, se observa que fue resuelta por el Subdirector de Negocios de Colombia Compra Eficiente, mediante documento radicado de salida número 2202011000005183 de 18 de junio de 2020, en donde se le informaron los motivos por los cuales su oferta había sido rechazada, al encontrarse incurso en una de las causales previstas en el pliego de condiciones, lo cual había quedado en el informe preliminar de evaluación. En ese sentido, advierte el Despacho que al momento de proferirse este fallo, la petición fue resuelta de fondo por el Subdirector de Negocios de Colombia Compra Eficiente, mediante documento con radicado de salida número 2202011000005183 de 18 de junio de 2020, por tanto, se dará aplicación al artículo 26 del Decreto 2591 de 1991, y en consecuencia, se negarán la pretensión al configurarse hecho superado, en relación a la petición presentada por Carrocerías INNOVA SAS, por cuanto no existe vulneración al derecho fundamental, debido a que el hecho que motivó la acción por esa razón desapareció.

En caso de no presentarse impugnación contra del presente fallo, se procederá con el envío de este a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

En mérito de expuesto, **el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato de la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO.- NEGAR** por improcedentes las acciones de amparo presentadas por EPIA SAS y Carrocerías INNOVA SAS, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- NEGAR** la pretensión de tutela del derecho de petición presentada por Carrocerías INNOVA SAS, al configurarse hecho superado, por lo indicado en la parte considerativa de esta sentencia.

**TERCERO.-** Por la secretaría del Juzgado, **NOTIFICAR** la presente decisión a las Partes, a la Agente del Ministerio Público Delegada ante este despacho judicial; y al Defensor del Pueblo, conforme a lo dispuesto en los artículos 30 del Decreto 2591 de 1991 y 5 del Decreto 306 de 1992.

**CUARTO.- HACER SABER** que contra la presente decisión, procede la impugnación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.**

**QUINTO.-** En caso de no ser impugnado el presente fallo, por la secretaría del Juzgado, **ENVÍAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad a lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

**SEXTO.-** Una vez regrese el expediente de la Corte Constitucional, por la Secretaría del Juzgado, **PROCEDER** al archivo de este, luego de las anotaciones del caso en el Sistema de Gestión Judicial Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS EDUARDO GUERRERO TORRES**  
Juez