OBSERVACIONES FABRICATO S.A.

INFORME DE INCONSISTENCIAS Y SUSTENTACIÓN DE RECHAZO: OFERENTE FABRICATO S.A.

OBSERVACIÓN No. 1.

FABRICATO S.A., actuando a través de su apoderado debidamente constituido, señor LUIS FERNANDO ARANGO CORREA, y por conducto de su Representante Legal, señor GUSTAVO ALBERTO LENIS STEFFENS, identificado con cédula de ciudadanía No. 16.820.248, actuando en mi calidad de Representante Legal de FABRICATO S.A., según consta en el Certificado de Existencia y Representación Legal que se adjunta, y debidamente coadyuvado en esta solicitud por los abogados Sergio Andrés Bolívar Roa, portador de la Tarjeta Profesional No. 173.192 del Consejo Superior de la Judicatura, y Daniel Gómez Pérez, portador de la Tarjeta Profesional No. 361.277 del Consejo Superior de la Judicatura, en ejercicio del derecho de observación consagrado en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 y los numerales 2.2.1.1.2.3.4. y siguientes del Decreto 1082 de 2015, respetuosamente presento las siguientes observaciones al Informe de Evaluación publicado el 23 de junio de 2026, en lo que respecta a la habilitación conferida a la UNIÓN TEMPORAL BRIALI 2026 para el Lote 1 (Tela para Uniforme).

I. OBSERVACIÓN FRENTE A LA FALSEDAD E IDONEIDAD DE LAS CERTIFICACIONES DE EXPERIENCIA DE TOPTEX S.A. — MAQUILA NO AUTORIZADA, INHABILITACIÓN DE LA UT-21 Y AUSENCIA DE VERIFICABILIDAD DOCUMENTAL

Para el Lote 1, la UNIÓN TEMPORAL BRIALI 2026 designó a TOPTEX S.A. como su integrante fabricante y aportó, como soporte de su propuesta experiencia específica, con certificaciones expedidas por la UNIÓN TEMPORAL UT-21 (NIT 901.552.167-8) correspondientes a las Órdenes de Compra No. 102142 (2022) y No. 120737 (2023). Dichas certificaciones declaran que TOPTEX S.A., fue la "empresa fabricante del cien por ciento (100%) de la tela entregada al Ejército Nacional" en virtud de esas órdenes.

El equipo jurídico de FABRICATO S.A., a partir de la consulta del NIT 901.552.167-8 en las bases de datos públicas de contratación estatal, identifico que la UNIÓN TEMPORAL UT-21 fue constituida para participar en la Licitación Pública CCENEG-052-01-2021, proceso adelantado por Colombia Compra Eficiente, del cual resultó adjudicataria del Acuerdo Marco de Precios CCE-278-AMP-2021 para la Adquisición de Material de Intendencia y Materia Prima.

Adjunto link del proceso para su verificación:
https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.2322130&isFromPublicArea=True&isModal=False



Es en el marco de ese instrumento contractual donde se originan las órdenes de compra certificadas y donde se evidencian las irregularidades que se exponen a continuación:

LAS CERTIFICACIONES DE EXPERIENCIA APORTADAS POR TOPTEX S.A. SON PRESUNTAMENTE FALSAS, POR CUANTO ESA EMPRESA NO ERA LA MAQUILA AUTORIZADA DE LA UT-21 EN EL ACUERDO MARCO CCE-278-AMP-2021, Y PORQUE LA UNIÓN TEMPORAL UT-21 SE ENCONTRABA INHABILITADA PARA OPERAR EN LA TIENDA VIRTUAL DEL ESTADO COLOMBIANO DESDE EL 11 DE DICIEMBRE DE 2023.

La falsedad que se advierte no es una imprecisión formal ni un error subsanable: es la atribución de una ejecución contractual a una empresa que no estaba autorizada para llevarla a cabo, expedida por una unión temporal que, para parte del período certificado, carecía de capacidad jurídica para contratar con el Estado. La cadena de evidencias que sustenta esta afirmación se desarrolla a continuación.

1. El origen de las órdenes de compra certificadas: el Acuerdo Marco CCE-278-AMP-2021

Las Órdenes de Compra No. 102142 y No. 120737 no son contratos directos entre TOPTEX S.A. y el Estado, ni contratos autónomos de la UT-21: son operaciones secundarias del Acuerdo Marco de Precios CCE-278-AMP-2021, instrumento en virtud del cual la UT-21 quedó habilitada para venderle bienes al Estado colombiano —entre ellos, telas— a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC), administrada por Colombia Compra Eficiente.

Este origen es determinante para lo que sigue, porque el Acuerdo Marco no es una habilitación genérica de venta: es un contrato con obligaciones específicas sobre quién puede producir los bienes que el proveedor ofrece al Estado, y con procedimientos reglados para cualquier modificación de esa estructura de producción.

2. La obligación del proveedor de acreditar y mantener una planta de producción o maquila autorizada

El Acuerdo Marco CCE-278-AMP-2021 imponía a cada proveedor adjudicatario la obligación de contar con una estructura de producción definida y aprobada desde la Operación Principal —esto es, desde el proceso licitatorio CCENEG-052-01-2021— y de mantenerla durante toda la ejecución del instrumento. La Cláusula 11.67 es explícita al respecto:

"Mantener durante toda la ejecución del Acuerdo Marco y de las Ordenes de Compra que cuenta con una planta de producción y maquila, o una relación comercial con un propietario de maquila o planta de producción conforme los requisitos aportados en la operación principal. La entidad compradora podrá cuando lo estime pertinente visitar las plantas de producción y las maquilas para verificar el estado de la producción.

El Proveedor puede solicitar el cambio y/o incorporación de plantas de producción o maquilas de alguno de los Productos de acuerdo con lo señalado en el pliego de condiciones y acreditando los requisitos exigidos para verificación en la operación principal a Colombia Compra Eficiente".

La Cláusula 9.2 reglamenta, a su vez, el único camino válido para modificar esa estructura:

"El Proveedor podrá solicitar a Colombia Compra Eficiente la actualización de la planta de producción o maquilas propuestas en la Operación Principal, adjuntando en la solicitud: (i) el certificado de libertad y tradición si es propietario; (ii) el contrato de maquila y el certificado de libertad y tradición del

propietario del inmueble de la maquila, o (iii) en caso de que la planta de producción esté establecida en un inmueble bajo la modalidad de arriendo el proponente deberá adjuntar el contrato de arrendamiento del inmueble y el certificado de tradición y libertad del mismo.

Para el caso de los comercializadores, deberá aportar (i) el contrato suscrito con el propietario de la maquila o la planta de producción por lo menos con una anterioridad de 3 meses previos a la fecha en que realiza la solicitud, en dicho contrato deberá evidenciarse la relación comercial mediante la cual adquiere los productos para los que presenta oferta (ii) el certificado de libertad y tradición del propietario de la maquila o la planta de producción que está acreditando. El proponente deberá garantizar en la operación secundaria que las entidades compradoras podrán realizar las visitas técnicas que requieran a la maquila o planta de producción con la cual mantiene la relación comercial."

En consecuencia, cualquier empresa que no estuviera registrada como planta de producción o maquila desde la Operación Principal, y que no hubiera sido incorporada formalmente mediante el procedimiento de la Cláusula 9.2 con aprobación expresa de Colombia Compra Eficiente, no tenía capacidad contractual para producir bienes en nombre de la UT-21 al amparo del AMP.

3. Los contratos de maquila autorizados de la UT-21 en la Operación Principal: ninguno de ellos correspondía a TOPTEX S.A.

En la Operación Principal del proceso CCENEG-052-01-2021, la UNIÓN TEMPORAL UT-21 acreditó su capacidad de producción mediante tres contratos de maquila suscritos por su integrante Ernesto Poveda & Compañía S.A.S., vinculados expresamente a la oferta para el AMP:

- Maquila de materia prima (telas): contrato suscrito el 2 de enero de 2021 con INDUSTRIAS DE ALGODÓN IDEAL LTDA., con planta de producción en la Avenida Ciudad de Cali No. 10A-42, Interior 6, Bodega 2, Bogotá:



ERNESTO POVEDA Y COMPAÑÍA S.A.S

CONTRATO DE MAQUILA

En Bogotá D. C. a los 02 días del mes de ENERO de 2021, entre los suscritos a saber:

De una parte, INDUSTRIAS DE ALGODÓN IDEAL LTDA NIT. 860.020.345-1, con domicilio en Avenida Ciudad de Cali No 10ª – 42 Interior 6, Bodega 2; representante Legal EFREN DARIO CAMACHO, identificado como aparece al pie de la firma del presente documento; y por la otra, ERNESTO POVEDA & COMPAÑIA S.A.S., NIT No 901.143.303-9, representada legalmente por el señor ERNESTO POVEDA SALGADO, identificado con la Cedula de Ciudadanía No 80.013.443, con domicilio en la carrera 60 No 10-44, en la ciudad de Bogotá D.C., ambos mayores de edad, y legalmente facultados para la celebración del presente Contrato de Maquila, quienes han convenido en lo siguiente:

PRIMERO: CONTRATANTE. - ERNESTO POVEDA & COMPAÑIA S.A.S es una empresa dedicada a la fabricación, comercialización y distribución de TELAS EN TEJIDO PLANO; tejidos especializados y de protección para las Fuerzas Militares y de Policía de Colombia según NTMD para las diferentes Fuerzas Militares.

SEGUNDO: CONTRATISTA MAQUILADOR. - INDUSTRIAS DE ALGODÓN IDEAL LTDA empresa de fabricación, comercialización y distribución de TELAS EN TEJIDO PLANO; tejidos especializados y de protección para las Fuerzas Militares y de Policía de Colombia según NTMD para las diferentes Fuerzas Militares.

TERCERO: DEBERES. - Por el presente instrumento, las partes convienen que la empresa, INDUSTRIAS DE ALGODÓN IDEAL LTDA en su calidad de maquilador, efectúe la fabricación de telas en tejido plano, en la cantidad y tiempo que **ERNESTO POVEDA & COMPAÑIA S.A.S** indique; y, bajo los parámetros técnicos, a través de la respectiva Orden de Producción, para la fabricación de los elementos previamente enunciados.

- Maquila de producto terminado (intendencia): contrato suscrito el 2 de enero de 2021 con INDUSTRIAS LIBERTY SAS, con planta de producción en la Carrera 42 Bis 17A-59, Bogotá

ERNESTO POVEDA Y COMPAÑÍA S.A.S

CONTRATO DE MAQUILA

En Bogotá D. C. a los 12 días del mes de enero de 2021, entre los suscritos a saber:

De una parte, **GOMEZ PINEDA VICTOR MANUEL**, identificado con cedula de ciudadanía No 79.466.977 propietario del establecimiento de comercio **CALZADO ASTRA**, con domicilio en la CRA 20 NO. 25-13 SUR, Bogotá D.C; y por la otra, **ERNESTO POVEDA & COMPAÑÍA S.A.S**, representada legalmente por **POVEDA SALGADO ERNESTO**, identificado con la Cedula de Ciudadanía No 80.013.443, con domicilio en la Carrera 60 No 10-44, en la ciudad de Bogotá D.C., ambos mayores de edad, y legalmente facultados para la celebración del presente Contrato de Maquila, quienes han convenido en lo siguiente:

PRIMERO: CONTRATANTE. – ERNESTO POVEDA & COMPAÑÍA S.A.S es una empresa dedicada a la fabricación, comercialización y distribución de BOTAS Y CALZADO PARA DOTACION MILITAR, CIVIL E INDUSTRIAL; en diferentes estilos y materiales acorde a las Fichas Técnicas requeridas.

SEGUNDO: CONTRATISTA MAQUILADOR. - CALZADO ASTRA es un establecimiento de comercio especializado en la fabricación, comercialización y distribución de BOTAS Y CALZADO PARA DOTACION MILITAR, CIVIL E INDUSTRIAL; en diferentes estilos y materiales acorde a las Fichas Técnicas requeridas

TERCERO: DEBERES. - Por el presente instrumento, las partes convienen que **CALZADO ASTRA** en su calidad de maquilador, efectúe la fabricación de las BOTAS Y CALZADO en la calidad, cantidad y plazo que **ERNESTO POVEDA & COMPAÑÍA S.A.S** indique; y, bajo los parámetros técnicos, a través de la respectiva Orden de Producción, para la fabricación de los elementos previamente enunciados.

- Maquila de calzado: contrato suscrito el 12 de enero de 2021 con CALZADO ASTRA, establecimiento de comercio de propiedad de Víctor Manuel Gómez Pineda (C.C. No. 79.466.977), con domicilio en la Carrera 20 No. 25-13 Sur, Bogotá. Objeto: fabricación de botas y calzado para dotación militar, civil e industrial.

ERNESTO POVEDA Y COMPAÑÍA
S.A.S

CONTRATO DE MAQUILA

En Bogotá D. C. a los 02 días del mes de enero de 2021, entre los suscritos a saber: de una parte, INDUSTRIAS LIBERTY SAS, NIT 900.897.458-3, representada legalmente por el señor WILSON JOSÉ GÓMEZ PATIÑO, identificado con cedula de ciudadanía No 19.308.335, con domicilio en la CARRERA 42 BIS 17A - 59, de la ciudad de Bogotá D.C; y por la otra, ERNESTO POVEDA & COMPAÑIA S.A.S, NIT No 901.143.303-9, representada legalmente por el señor ERNESTO POVEDA SALGADO, identificado con la Cedula de Ciudadanía No 80.013.443, con domicilio en la Carrera 60 No 10-44, en la ciudad de Bogotá D.C., ambos mayores de edad, y legalmente facultados para la celebración del presente Contrato de Maquila, quienes han convenido en lo siguiente:

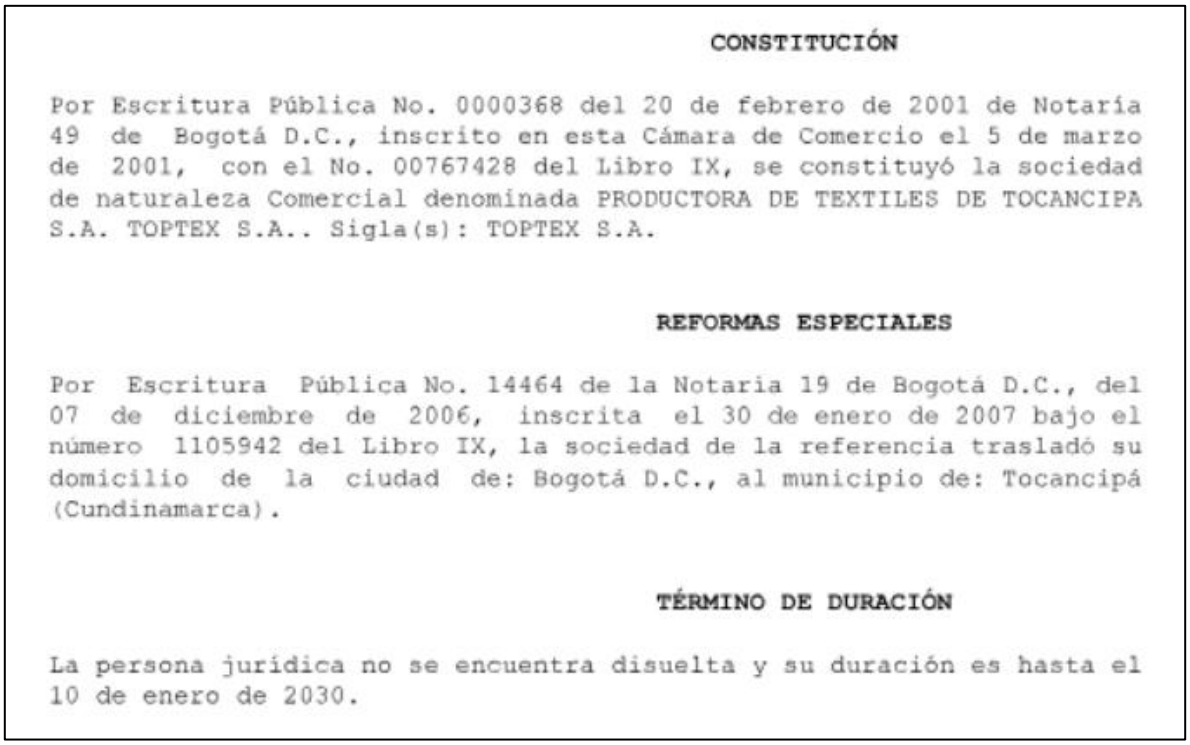
PRIMERO: CONTRATANTE. - ERNESTO POVEDA & COMPAÑIA S.A.S es una empresa dedicada a la fabricación, comercialización y distribución de material de intendencia y campaña para las Fuerzas Militares y de Policía de Colombia tales como uniformes, chaquetas y chalecos de campaña, dotación, tácticos, reflectivos; conjuntos para soldados, uniformes camuflados, uniformes de ceremonia, chaquetas de servicio, gorras, quepis y boinas; ropa interior, calcetines, pijamas, camisetas y camisas; ropa térmica y de alta montaña; cinturones en reata, tácticos, con hebilla, y multipropósito según NTMD para las diferentes Fuerzas Militares.

SEGUNDO: CONTRATISTA MAQUILADOR. - INDUSTRIAS LIBERTY SAS, es una empresa especializada en la fabricación, comercialización y distribución bajo contrato de maquila de material de intendencia y campaña para las Fuerzas Militares y de Policía de Colombia tales como uniformes, chaquetas y chalecos de campaña, dotación, tácticos, reflectivos; conjuntos para soldados, uniformes camuflados, uniformes de ceremonia, chaquetas de servicio, gorras, quepis y boinas; ropa interior, calcetines, pijamas, camisetas y camisas; ropa térmica y de alta montaña; cinturones en reata, tácticos, con hebilla, y multipropósito según NTMD para las diferentes Fuerzas Militares.

TERCERO: DEBERES. - Por el presente instrumento, las partes convienen que INDUSTRIAS LIBERTY SAS en su calidad de maquilador, efectúe la fabricación de los elementos de intendencia y campaña bajo el cumplimiento de la Norma Técnica del Ministerio de Defensa, en la cantidad, calidad y plazo de tiempo que ERNESTO POVEDA & COMPAÑIA S.A.S indique; y, bajo los parámetros técnicos, a través

Ninguno de estos tres contratos involucra a TOPTEX S.A. Verificado su certificado de existencia y representación constatamos que esta empresa no ha sufrido modificaciones en su razón social o en su naturaleza societaria, por lo que

efectivamente se encuentra descartado que alguno de los contratistas previamente señalados se trate de TOPTEX SA.



CONSTITUCIÓN

Por Escritura Pública No. 0000368 del 20 de febrero de 2001 de Notaría 49 de Bogotá D.C., inscrito en esta Cámara de Comercio el 5 de marzo de 2001, con el No. 00767428 del Libro IX, se constituyó la sociedad de naturaleza Comercial denominada PRODUCTORA DE TEXTILES DE TOCANCIPA S.A. TOPTEX S.A.. Sigla(s): TOPTEX S.A.

REFORMAS ESPECIALES

Por Escritura Pública No. 14464 de la Notaria 19 de Bogotá D.C., del 07 de diciembre de 2006, inscrita el 30 de enero de 2007 bajo el número 1105942 del Libro IX, la sociedad de la referencia trasladó su domicilio de la ciudad de: Bogotá D.C., al municipio de: Tocancipá (Cundinamarca).

TÉRMINO DE DURACIÓN

La persona jurídica no se encuentra disuelta y su duración es hasta el 10 de enero de 2030.

Las maquilas autorizadas de la UT-21 para la producción de telas, conforme a los documentos aportados dentro del proceso de selección y aprobados por Colombia Compra Eficiente, era exclusivamente INDUSTRIAS DE ALGODÓN IDEAL LTDA. para materia prima textil. TOPTEX S.A., no figura en ninguno de los tres contratos de maquila de la UT-21.

4. Los informes de supervisión del AMP no registran solicitud ni aprobación de cambio de maquila en favor de TOPTEX S.A.

Colombia Compra Eficiente elaboró informes de supervisión trimestrales sobre la ejecución del AMP CCE-278-AMP-2021, en los que se consignan, entre otras materias, las actualizaciones del catálogo, el estado de las garantías y las inhabilidades sobrevinientes de los proveedores. En ninguno de esos informes se registra que la UT-21 haya presentado solicitud formal de actualización de su estructura de producción en los términos de la Cláusula 9.2, ni que Colombia Compra Eficiente haya aprobado la incorporación de TOPTEX S.A. como maquila o planta de producción autorizada.

En ausencia de ese procedimiento, la estructura de producción jurídicamente válida de la UT-21 durante toda la ejecución del AMP continuó siendo la aprobada

en la Operación Principal: INDUSTRIAS DE ALGODÓN IDEAL LTDA. Para telas, INDUSTRIAS LIBERTY SAS para intendencia terminada y CALZADO ASTRA para calzado. Cualquier producción de telas realizada por TOPTEX S.A. en ese contexto careció de autorización contractual y es, por tanto, inoponible al Estado como ejecución válida del AMP

5. La UT-21 se encontraba inhabilitada para operar en la Tienda Virtual del Estado Colombiano desde el 11 de diciembre de 2023

Los informes de supervisión del primer y segundo trimestre de 2024, elaborados por Colombia Compra Eficiente, revelan un hecho de especial gravedad para la validez de las certificaciones aportadas. En ambos informes se hace constar:

Segundo trimestre de 2024:

Colombia Compra Eficiente revisó el RUES de los proveedores del Acuerdo Marco de Precios y verificó que, hasta el 30 de junio de 2024, se concluye que un solo proveedor se encuentra inhabilitado para seguir celebrando contratos con el Estado.

Se evidenció que el proveedor ERNESTO POVEDA Y COMPAÑIA, identificado con NIT 901143303-9 y perteneciente a la Unión Temporal 21, se encuentra inhabilitado para participar en procesos de contratación pública por tres años, contados a partir del pasado 11 de diciembre de 2023 inscripción de la última sanción.

En ese orden de ideas, se informa que el proveedor queda INHABILITADO, en la participación de los catálogos, simuladores y plantillas de la Tienda Virtual del Estado Colombiano -TVEC- que esta Agencia administra. De los demás proveedores vinculados ninguno se encuentra inmerso en causal de inhabilidad sobreviniente por multas o sanciones vigentes referentes a la contratación estatal.

Tabla 11 inhabilidades proveedores

Entidad que impone la Inhabilidad	Proveedor	NIT	Resolución	Fecha de ejecutoria	Estado
BOGOTA DISTRITO CAPITAL	ERNESTO POVEDA Y COMPAÑÍA PERTENECIENTE A LA UT 21	901143303 - 9	020 2023	20230623	Vigente.

La sanción que originó esta inhabilidad consta en la Tabla 11 de inhabilidades del informe del segundo trimestre de 2024: fue impuesta por Bogotá Distrito Capital mediante la Resolución 020 de 2023, con fecha de ejecutoria del 23 de junio de 2023, y su estado al corte del informe era "Vigente".

Informe de supervisión Primer Trimestre de 2024:

5. INHABILIDADES SOBREVINIENTES, MULTAS Y SANCIONES

Colombia Compra Eficiente revisó el RUES de los proveedores vinculados al Instrumento de Agregación y verificó que, hasta el 31 de marzo de 2024, éste registraba la siguiente información:

a. Inhabilidades Sobrevinientes

Colombia Compra Eficiente revisó el RUES de los proveedores del Acuerdo Marco de Precios y verificó que, hasta el 31 de marzo de 2024, se concluye que un solo proveedor se encuentra inhabilitado para seguir celebrando contratos con el Estado.

Se evidenció que el proveedor ERNESTO POVEDA Y COMPAÑIA, identificado con NIT 901143303-9 y perteneciente a la Unión Temporal 21, se encuentra inhabilitado para participar en procesos de contratación pública por tres años, contados a partir del pasado 11 de diciembre de 2023 inscripción de la última sanción.

En ese orden de ideas, se informa que el proveedor queda INHABILITADO, en la participación de los catálogos, simuladores y plantillas de la Tienda Virtual del Estado Colombiano -TVEC- que esta Agencia administra.

(Se anexa informe de supervisión y constancia del RUES, soporte probatorio documental)

El efecto jurídico es inequívoco: a partir del 11 de diciembre de 2023 la UT-21 quedó inhabilitada para recibir nuevas órdenes de compra a través de la TVEC y, con ello, para ejecutar contratos estatales al amparo del AMP. Una forma asociativa inhabilitada no puede ejecutar contratos con el Estado, y si de hecho realizó alguna actividad en ese período, dicha ejecución carece de respaldo contractual válido y no puede ser objeto de certificación legítima. En consecuencia, cualquier certificado que la UT-21 expida describiendo ejecuciones atribuibles al período de inhabilidad adolece de un vicio de origen que lo hace inidóneo como medio de prueba de experiencia. Para el caso concreto que nos ocupa, la certificación puntual que a continuación se señal, carecería de total validez:



UNION TEMPORAL UT-21

El suscrito Representante Legal de,

UNIÓN TEMPORAL UT-21 CERTIFICA QUE

Que la empresa, PRODUCTORA DE TEXTILES DE TOCANCIPA, TOPTEX S.A., NIT 830.083.392-9 es nuestra EMPRESA FABRICANTE del cien por ciento (100%) de la tela entregada al EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA en desarrollo de la **Orden de Compra No 120737** de fecha 24/11/23.

OBJETO: "Contrato de fabricación y suministro de TELA TEJIDO ANTIRASGO TIPO 6 SELVA NTMD 0328-A2 con destino al Ejército Nacional de Colombia".

Fecha de iniciación: 2023-11-24

Fecha de terminación: 2024-06-28

Duración: SIETE (7) meses

IMPOSIBILIDAD DE VERIFICAR QUÉ SE SUMINISTRÓ EN LAS ÓRDENES DE COMPRA CERTIFICADAS: LA UT-21 TENÍA ADJUDICADOS VEINTINUEVE ÍTEMS DE NATURALEZA HETEROGÉNEA Y EL PROPONENTE NO APORTÓ LOS DOCUMENTOS QUE ACREDITARÍAN LA EJECUCIÓN

El proponente no informó al INPEC el origen contractual de las certificaciones aportadas. Las Órdenes de Compra No. 102142 (2022) y No. 120737 (2023) se presentaron como documentos aislados, sin indicar que derivaban del Acuerdo Marco de Precios CCE-278-AMP-2021 administrado por Colombia Compra Eficiente, ni que la UNIÓN TEMPORAL UT-21 era proveedora del Estado bajo ese instrumento. Fue la investigación independiente del equipo jurídico de FABRICATO S.A. la que permitió establecer dicho vínculo. Esta omisión no es inocua: al no revelar el instrumento contractual de origen, el proponente impidió que el Comité Evaluador verificara las condiciones bajo las cuales se ejecutaron esas órdenes y, en particular, que constatara las inconsistencias que se evidencian al contrastarlas con el catálogo del AMP.

En efecto, la UNIÓN TEMPORAL UT-21 resultó adjudicataria de veintinueve (29) ítems diferentes en el AMP CCE-278-AMP-2021, correspondientes a productos de naturaleza completamente heterogénea. Solo siete de ellos corresponden a telas o materias primas textiles: Tela de Paño Tipo I Diagonal (ítem 7), Tela de Paño Tipo II Tafetán (ítem 8), Entretela Camisero Blanco (ítem 9), Tela Diagonal 100% Algodón (ítem 10), Tela Impermeable Poliamida (ítem 11), Tela Tejido

Anti-Rasgo Tipo-2 (ítem 55) y Tela Tejido Anti-Rasgo Tipo-2 Desierto (ítem 56). Los veintidós ítems restantes corresponden a productos completamente distintos, entre ellos: cordones de poliamida (ítem 4), botones (ítem 5), sobrecamas (ítem 13), conjuntos azules para soldados (ítem 14), botas de seguridad dieléctricas (ítem 15), pantalonetas (ítem 18), botas de seguridad (ítem 24), chaquetas de servicio (ítem 38), impermeables de tres piezas (ítem 39), cinturones multipropósito (ítem 40), gorras beisboleras (ítem 41), botas térmicas (ítem 45), calzado de tacón sintético (ítem 46), calzado de calle para mujer (ítem 47), calzado de calle en cuero charol para caballero (ítem 48), calcetines para clima frío (ítem 50), pijamas térmicas (ítem 51), uniformes N°3 Dama (ítem 52), uniformes N°3 Caballero (ítem 53), cinturones con hebilla (ítem 54), cascos para motocicleta (ítem 59) y bastones tipo Tonfa (ítem 60).

El proponente no aportó las Órdenes de Compra No. 102142 y No. 120737 del Ejército Nacional como soporte documental de las certificaciones. Esta omisión genera consecuencias determinantes para la verificabilidad de la experiencia declarada: sin esos documentos, el Comité Evaluador no tiene forma de establecer cuáles de los veintinueve ítems adjudicados fueron efectivamente solicitados y entregados en esas órdenes específicas. No existe certeza de que lo suministrado haya sido tela y no calzado, uniformes, cascos, bastones u otro de los veintidós ítems no textiles que la UT-21 tenía adjudicados. Si lo entregado en esas órdenes no correspondía a telas, TOPTEX S.A. estaría acreditando una experiencia en fabricación de telas que no existe o que no está soportada documentalmente.

A lo anterior se suma que, conforme a la Cláusula 10 del AMP CCE-278-AMP-2021, el proveedor estaba obligado a presentar factura electrónica al momento de la entrega de los bienes, y que dicha factura debía ser aprobada por el supervisor o interventor de la Orden de Compra como condición para el pago. La factura electrónica correspondiente a cada orden de compra es, por tanto, el documento que acredita no solo la entrega efectiva de los bienes sino también su naturaleza específica, su valor y la aceptación por parte de la entidad compradora. El proponente tampoco aportó las facturas electrónicas que respaldarían las ejecuciones certificadas. En ausencia de las órdenes de compra y de las facturas electrónicas, las certificaciones de la UT-21 carecen de la trazabilidad mínima exigible para ser tenidas como prueba de experiencia en fabricación de telas.

El principio de transparencia que rige la contratación estatal, consagrado en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, exige que la experiencia aportada sea objetivamente comprobable con los documentos obrantes en el expediente. Una certificación que no puede ser contrastada con las órdenes de compra que le

dieron origen, que no va acompañada de las facturas electrónicas que acreditarían la entrega efectiva, y que proviene de un instrumento contractual cuyo origen el proponente deliberadamente omitió revelar, no satisface ese estándar mínimo. El Comité Evaluador no puede validar experiencia específica, cuyo objeto real y cuya efectiva ejecución resultan inverificables con los documentos aportados.

EL VALOR CERTIFICADO A TOPTEX S.A. POR LA ORDEN DE COMPRA NO. 102142 COINCIDE EXACTAMENTE CON EL VALOR TOTAL REGISTRADO POR LA UNIÓN TEMPORAL UT-21 EN EL INFORME DE SUPERVISIÓN DEL ACUERDO MARCO CCE-278-AMP-2021 PARA EL AÑO 2022, LO QUE EVIDENCIA QUE LA CERTIFICACIÓN FUE ELABORADA PARA APARENTAR UNA EJECUCIÓN QUE ECONÓMICAMENTE ES IMPOSIBLE

Un análisis comparativo entre los registros oficiales del Acuerdo Marco CCE-278-AMP-2021 y el contenido de la certificación expedida por la UNIÓN TEMPORAL UT-21 a favor de TOPTEX S.A., revela una inconsistencia económica que, por sí sola, destruye la credibilidad del documento.

El Informe de Supervisión del Acuerdo Marco CCE-278-AMP-2021, elaborado por Colombia Compra Eficiente con corte al 31 de marzo de 2024, registra que el valor total de ventas de la UNIÓN TEMPORAL UT-21 durante el año 2022 ascendió a $11.590.277.147. Este dato no corresponde a una estimación ni a una proyección: es el valor exacto y verificable de la totalidad de las operaciones que la UT-21 realizó a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano durante ese período, conforme a los registros oficiales de Colombia Compra Eficiente.

SANDRA PATRICIA CAÑÓN CHAPARRO		898.365.305	1.072,88	3.035,88	$ 5.007,13
UNION TEMPORAL 21	UT	$ 11.590.277.147	$ 16.295,25	$ 15.429,02	$ 43.314,55
	UT	$	$		

Ese mismo valor —$11.590.277.147— es el que aparece consignado en la certificación expedida por la UT-21 a favor de TOPTEX S.A. como "valor del contrato" de la supuesta fabricación y suministro de tela correspondiente a la Orden de Compra No. 102142.

Valor del contrato: Once Mil Quinientos Noventa millones Doscientos Setenta y Siete mil Ciento Cuarenta y Siete pesos (11.590.277.147)

La coincidencia es exacta, peso a peso, y su implicación económica es devastadora para la validez del documento: si TOPTEX S.A. fabricó el cien por ciento (100%) de la tela por un valor de $11.590.277.147, y ese es precisamente el valor total que la UT-21 recibió del Estado colombiano durante todo el año 2022 por concepto de todas sus ventas en el AMP, entonces la UT-21 no habría percibido ninguna utilidad, no habría recuperado ningún costo de administración, coordinación o gestión comercial, y no habría obtenido margen alguno de intermediación. En términos económicos, habría actuado como un mero conducto gratuito entre el Estado y TOPTEX S.A., trasladando íntegramente la totalidad de sus ingresos anuales a su supuesta maquila sin retener suma alguna y sin tener en cuenta cargas impositivas.

Ningún ejercicio empresarial serio, actúa de esa manera en condiciones normales de mercado. La racionalidad económica de un contrato de maquila reside, precisamente, en que el maquilador produce a un costo inferior al precio al que el proveedor vende al Estado, siendo esa diferencia la fuente de la utilidad del proveedor y la justificación económica de la operación. Si el valor pagado al maquilador es idéntico al valor total recibido por el proveedor durante todo un año, la operación carece de toda racionalidad económica y no corresponde a una relación comercial real.

La única explicación coherente con esta coincidencia exacta es que la certificación no refleja una operación económica real, sino que fue construida tomando como referencia el único dato de valor disponible públicamente para ese período —el total de ventas de la UT-21 registrado en el informe de supervisión de Colombia Compra Eficiente— y atribuyéndoselo íntegramente a TOPTEX S.A. con el propósito de dotarla de apariencia de experiencia para robustecer su RUP y poder participar en licitaciones a fin de cumplir los requisitos habilitantes y de la presente licitación.

Este elemento se suma a la cadena de evidencias ya expuesta: TOPTEX S.A. no era la maquila autorizada de la UT-21 en la Operación Principal; la UT-21 se encontraba inhabilitada para operar en la TVEC desde el 11 de diciembre de 2023; y el proponente omitió aportar las órdenes de compra y facturas que permitirían contrastar lo efectivamente suministrado. La coincidencia exacta, peso a peso, entre el valor certificado a TOPTEX S.A. y el valor total registrado por la UT-21 en el informe de supervisión oficial elimina cualquier duda razonable sobre el carácter amañado del documento y refuerza la conclusión de que las certificaciones aportadas distan de la realidad y son presuntamente falsas en los términos del literal h) del numeral 5.4 del Pliego de Condiciones.

CONCLUSIÓN: LA CERTIFICACIÓN DE TOPTEX S.A. ES PRESUNTAMENTE FALSA Y/O CARECE DE VALIDEZ PARA CERTIFICAR EXPERIENCIA EN EL PRESENTE PROCESO

La cadena de hechos descritos converge en una única conclusión: las certificaciones expedidas por la UT-21 en favor de TOPTEX S.A. afirman que esta empresa fabricó el cien por ciento (100%) de las telas entregadas al Ejército Nacional en las Órdenes de Compra No. 102142 y No. 120737. Esa afirmación es presuntamente falsa por la concurrencia de las siguientes razones:

- TOPTEX S.A. nunca fue autorizada como maquila o planta de producción de la UT-21. Conforme el dossier documental público de la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente, los únicos contratos de maquila aportados en la Operación Principal del AMP para la producción de telas correspondían a INDUSTRIAS DE ALGODÓN IDEAL LTDA. Si TOPTEX S.A. fabricó las telas, lo hizo sin autorización de Colombia Compra Eficiente y en contravención de las Cláusulas 9.2 y 11.67 del AMP
- Ningún informe de supervisión del AMP da cuenta de que la UT-21 haya cumplido el procedimiento de la Cláusula 9.2 para incorporar a TOPTEX S.A. como maquila. En consecuencia, con independencia de lo que haya ocurrido en la práctica, la participación de TOPTEX S.A. en la cadena de producción no tiene respaldo contractual oponible al Estado.
- La UT-21 estuvo inhabilitada para operar en la TVEC desde el 11 de diciembre de 2023. Las certificaciones que emite sobre ejecuciones del período de inhabilidad carecen de respaldo contractual válido, pues no puede certificar legítimamente como contratista estatal quien ha sido excluido del sistema de contratación pública, además el certificado aportado da cuenta de fecha de inicio del 24 de noviembre de 2023 y la inhabilidad sobreviniente para operar se hizo efectiva desde 11 de diciembre de 2023, **es decir solo tuvo 18 días para ejecutar y producir 591.217 metros de tela con alto nivel de calidad y cumplimiento de la NTMD- 0328-A2**, pero además manifiesta en el certificado que la ejecución continuo hasta 28 de junio de 2024, es decir mantuvieron el contrato vigente estando inhabilitados en el AMP, es decir a quien le suministraron esa tela de uso exclusivo para el ejército nacional estando inhabilitados, situación reprochable e indicio grave que al ser puesto en conocimiento constituye para el comité evaluador en un deber de diligencia sobre los hechos aquí informados.

Fecha de iniciación: 2023-11-24

Fecha de terminación: 2024-06-28

Calificación PRODUCTORA DE TEXTILES DE TOCANCIPA, TOPTEX S.A. fabricó y suministró todos los bienes en una cantidad de Quinientos Noventa y Un mil Doscientos diecisiete metros de tela con alto nivel de calidad y cumplimiento a cabalidad de la NTMD-0328-A2.

- El proponente no aportó las Órdenes de Compra No. 102142 y No. 120737 del Ejército Nacional. La UT-21 teniendo adjudicados veintinueve (29) ítems diferentes en el AMP —que incluían, además de telas, uniformes, botas, cascos, bastones, cordones y otros productos—, de modo que sin esos documentos el Comité Evaluador no tiene forma de verificar que lo efectivamente suministrado en esas órdenes haya sido tela y no alguno de los demás ítems adjudicados.
- El valor certificado a TOPTEX S.A. por concepto de la Orden de Compra No. 102142 coincide exactamente, peso a peso, con el valor total registrado por la UT-21 en el Informe de Supervisión del AMP CCE-278-AMP-2021 como la totalidad de sus ventas durante el año 2022: $11.590.277.147. Esta coincidencia es económicamente imposible: si TOPTEX S.A. recibió el cien por ciento del valor total que la UT-21 percibió del Estado durante todo ese año, la UT-21 no habría obtenido utilidad alguna, ni recuperado costo de administración ni margen de intermediación, lo que destruye cualquier racionalidad económica de la operación. La única explicación coherente es que la certificación fue construida para beneficiar a TOPTEX en el presente proceso dotándolo de una experiencia que no tiene

Un certificado que atribuye el cien por ciento de la fabricación de telas a una empresa que nunca fue autorizada como maquila para ese fin, expedido por una unión temporal que al momento de los hechos que pretende certificar para cierta fecha ya carecía de capacidad jurídica para contratar con el Estado, y que no puede ser contrastado con los documentos que le darían sustento, no satisface el estándar de veracidad y verificabilidad exigido por el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 respecto el principio de transparencia que rige la contratación estatal. El Comité Evaluador no puede tenerlo como prueba idónea de experiencia en fabricación de telas.

II. OBSERVACIÓN SOBRE LAS CERTIFICACIONES DE EXPERIENCIA DE TOPTEX S.A. PROVENIENTES DE LA UNIÓN TEMPORAL UT-21 NO ACREDITAN EXPERIENCIA CON ENTIDADES PÚBLICAS, CONFORME LO EXIGE LA ADENDA No. 2 AL PLIEGO DE CONDICIONES

1. El requisito de experiencia con entidades públicas establecido en la Adenda No. 2.

La Adenda No. 2 al Pliego de Condiciones de la Licitación Pública LP-05-2026 modificó el numeral 2.3.6 en lo relativo a la experiencia específica habilitante del integrante fabricante, precisando que las certificaciones aportadas deben acreditar contratos ejecutados y/o liquidados cuyo destinatario final haya sido una entidad pública.

Experiencia Específica

La verificación de este requisito, se realizará a través de la presentación por parte del proponente fabricante de máximo tres (3) certificaciones de contratos ***ejecutados y/o liquidados*** *para los LOTES 1, 2 y 3 a los que se presente oferta, antes del cierre del presente proceso de selección, cuyo destinatario final en dicha experiencia hayan sido entidades*

públicas cuyo objeto y/o alcance y/u obligaciones esté relacionado con la fabricación de telas y/o suelas y/o cueros, de conformidad con el lote al cual se vayan a presentar. Dichos contratos deben estar inscritos en el RUP y la suma de sus cuantías debe ser igual o superior al 100% del presupuesto estimado por Lote o Lotes.

Este requisito no es una formalidad accesoria: responde a la necesidad de que el integrante demuestre capacidad probada de producción en el marco de procesos de contratación estatal, con las exigencias técnicas, de calidad y de supervisión que ello supone. La experiencia con entidades privadas, por su naturaleza, no somete al fabricante a esos estándares y, por ende, no satisface el propósito habilitante de la norma.

2. La naturaleza jurídica de la relación entre TOPTEX S.A. y la UNIÓN TEMPORAL UT-21: una relación estrictamente privada

Las certificaciones aportadas por TOPTEX S.A. para acreditar experiencia en los contratos identificados como Consecutivos RUP 38 y RUP 39 fueron expedidas por la UNIÓN TEMPORAL UT-21, NIT 901.552.167-8, cuyo representante legal es Ernesto Poveda Salgado. El texto de ambas certificaciones es explícito al identificar al cliente de TOPTEX S.A.: en el campo correspondiente figura "UNION TEMPORAL UT 21 – CLIENTE FINAL EJÉRCITO NACIONAL", no es viable la interpretación extensiva, no hay un subcontrato ni maquila autorizados para los efectos, siendo una relación estrictamente privada.

Esta distinción entre cliente directo y cliente final no es semántica: define la naturaleza jurídica del vínculo contractual. **TOPTEX S.A. no contrató con el Ejército Nacional ni con ninguna otra entidad pública. TOPTEX S.A. contrató con la UNIÓN TEMPORAL UT-21, que es una persona jurídica de derecho privado, constituida por particulares.** La relación entre TOPTEX S.A. y la UT-21 es un contrato de fabricación y suministro entre dos sujetos privados, regido por el derecho comercial, al margen del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

El hecho de que la UT-21, en un eslabón contractual distinto y anterior, hubiese celebrado con el Ejército Nacional a través del Acuerdo Marco de Precios CCE-278-AMP-2021, no transforma la naturaleza de la relación entre UT-21 y TOPTEX S.A. La relación entre comprador privado y fabricante privado es y permanece privada, con independencia de que el primero, a su vez, preste servicios a una entidad del Estado. **La calidad de entidad pública es un atributo jurídico que pertenece exclusivamente a quien ostenta esa naturaleza por mandato legal. Esa calidad no se transmite por la cadena contractual. El contratista privado del Estado no se convierte en entidad pública por contratar con ella, y mucho menos traslada hacia sus propios proveedores o subcontratistas una condición que él mismo no tiene.** TOPTEX S.A. contrató con la UT-21, que es un privado. Que el producto final llegara al Ejército Nacional no modifica en nada esa realidad: la naturaleza del contratante de TOPTEX S.A. se determina por quién firmó el contrato con ella, no por quién estaba al final de la cadena de suministro.

En consecuencia, TOPTEX S.A. nunca fue contratista del Ejército Nacional, nunca firmó contrato estatal alguno con esa entidad y nunca estuvo sometida a las obligaciones, controles y supervisión propios de la contratación pública en esas ejecuciones para la determinación de destinatario. La experiencia que esas certificaciones pretenden acreditar es experiencia comercial privada, no experiencia con entidades públicas por la forma en que fueron concebidas y que esta defensa logra probar conforme a la documentación contractual publicada en el SECOP II.

3. La distinción entre cliente directo y cliente final como criterio determinante para el cumplimiento del requisito habilitante

El Pliego exige que el destinatario final de la experiencia hayan sido entidades públicas. Esta redacción, leída en su sentido natural, se refiere al extremo de la relación contractual del proponente: la entidad con quien se contrató. No puede interpretarse de manera extensiva para entender cumplido el requisito cuando

la entidad pública figura como "cliente final" de una cadena de suministro en cuyo eslabón pertinente al proponente solo intervienen privados.

Una interpretación contraria abriría la puerta a que cualquier fabricante que hubiera suministrado bienes a un contratista del Estado —sin vinculación contractual directa con la entidad pública— invocara esa relación mediata como experiencia estatal, desvirtuando por completo el propósito de la exigencia. El requisito habilitante perdería toda eficacia si bastara con acreditar que, en algún punto de la cadena, los bienes terminaron en manos del Estado y más grave aún sin el cumplimiento de lo exigido en el acuerdo marco de precios respecto los maquiladores.

Por lo demás, la interpretación restrictiva que se propugna aquí es coherente con la cadena de vicios que afectan adicionalmente a estas certificaciones, expuesta en el acápite anterior: la participación de TOPTEX S.A. en la ejecución de esas órdenes de compra no solo ocurrió en el ámbito privado, sino que lo hizo sin estar autorizada como maquila de la UT-21 bajo el Acuerdo Marco CCE-278-AMP-2021, circunstancia que refuerza la conclusión de que esa relación no puede equipararse, bajo ningún criterio, a una experiencia con entidades públicas.

MARCO JURÍDICO APLICABLE AL RECHAZO DE LA OFERTA DE LA UNIÓN TEMPORAL BRIALI 2026

1. Las causales de rechazo de la oferta previstas en el Pliego de Condiciones

El numeral 5.4 del Pliego de Condiciones de la Licitación Pública LP-05-2026 establece las causales que dan lugar al rechazo de una propuesta. Tres de ellas resultan directamente aplicables a la situación que se pone en conocimiento del Comité Evaluador:

La causal h) dispone el rechazo cuando *"en la propuesta se encuentre información o documentos que contengan datos falsos, tergiversados, alterados o tendientes a inducir a error y/o engaño al INPEC, con base en el numeral 7 del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993, sin perjuicio de las acciones legales pertinentes".*

La causal r) consagra el rechazo *"cuando no se cumpla con todas las especificaciones técnicas obligatorias o no se diligencie el Anexo correspondiente a 'ESPECIFICACIONES TÉCNICAS' en su totalidad, o cuando el proponente realice modificaciones en cuanto a cantidades y características técnicas".*

Las irregularidades identificadas en la presente observación encuadran de manera precisa en las causales anteriores por una doble vía. De un lado, las certificaciones de TOPTEX S.A. atribuyen una ejecución contractual que, conforme a los documentos públicos del Acuerdo Marco CCE-278-AMP-2021, no podía haber sido legítimamente realizada por esa empresa, lo que constituye información tendiente a inducir en error al INPEC sobre la capacidad habilitante del proponente, encuadrando en la causal h). De otro lado, y de manera autónoma, las certificaciones provenientes de la UNIÓN TEMPORAL UT-21 no acreditan experiencia con entidades públicas en los términos exigidos por la Adenda No. 2, pues la relación contractual de TOPTEX S.A. fue en todos los casos con la UT-21 como persona de derecho privado, independientemente de que el destinatario final del producto fuera el Ejército Nacional. La calidad de entidad pública no se transmite por la cadena contractual: el contratista privado del Estado no transfiere esa condición a sus propios proveedores o subcontratistas, y la publicidad del destinatario final no contagia al contrato privado que le antecede.

2. El principio de buena fe y su rol en la verificación de la experiencia acreditada

El artículo 83 de la Constitución Política consagra que las actuaciones de los particulares ante las autoridades públicas se presumen realizadas de buena fe. Esta presunción, sin embargo, no es absoluta ni irreversible: opera como punto de partida de la actuación contractual, pero cede cuando los hechos acreditados en el expediente demuestran que la información suministrada no corresponde a la realidad.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, en providencia del 8 de febrero de 2018 (Rad. 52001-23-33-000-2012-00067-01, M.P. César Palomino Cortés), precisó que la buena fe simple *"equivale a obrar con lealtad, rectitud y honestidad",* y que corresponde a quien alegue la mala fe desvirtuar dicha presunción mediante la acreditación de "maniobras engañosas o documentos falsos" orientados a inducir en error a la administración.

Trasladados estos lineamientos al ámbito de la contratación estatal, la presunción de buena fe no exime al Comité Evaluador de verificar la veracidad de los documentos aportados; por el contrario, cuando obran en el expediente indicios serios y objetivos de que las certificaciones de experiencia no se corresponden con la realidad contractual verificable, la entidad tiene la obligación —y no la mera facultad— de corroborar la información antes de otorgar la habilitación. Avalar una propuesta sin realizar esa verificación cuando

los indicios son públicamente contrastables equivaldría a permitir que la presunción de buena fe opere como escudo para eludir los controles de selección objetiva.

En el caso que nos ocupa, los indicios no son especulativos ni de difícil verificación: se trata de documentos de acceso público en el sistema SECOP y en los informes de supervisión de Colombia Compra Eficiente, que demuestran que TOPTEX S.A. no figuraba como maquila autorizada de la UT-21 y que esta última se encontraba inhabilitada para contratar con el Estado desde el 11 de diciembre de 2023; y de los propios certificados aportados por el proponente y el RUP de TOPTEX S.A., que identifican expresamente a la UT-21 como cliente directo de TOPTEX S.A. y al Ejército Nacional como mero "cliente final", revelando sin ambigüedad que la relación de TOPTEX S.A. fue en todos los casos con un privado. La cadena documental está disponible para consulta directa por parte del Comité Evaluador.

3. El deber de verificación como expresión del principio de transparencia y selección objetiva

El artículo 24 de la Ley 80 de 1993 consagra el principio de transparencia, del cual se derivan dos obligaciones concurrentes para la entidad contratante: de un lado, la obligación de los proponentes de suministrar información veraz y verificable; de otro, el deber de la entidad de constatar que la información aportada se corresponde efectivamente con la realidad que se pretende acreditar.

El numeral 7 del artículo 26 de la misma ley —que el propio pliego invoca en la causal h) de rechazo— establece que los servidores públicos responden disciplinaria, civil y penalmente cuando celebren contratos sin verificar los requisitos de idoneidad de los proponentes. Esta norma no solo disciplina la conducta de los servidores: también define el estándar de diligencia exigible al Comité Evaluador, que no puede limitarse a tomar por cierto lo certificado cuando existen elementos objetivos que cuestionan tanto la validez intrínseca de las certificaciones como la naturaleza del contratante que en ellas figura.

El principio de selección objetiva, consagrado en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, refuerza este deber: la escogencia del contratista debe realizarse con base en los ofrecimientos reales y verificados. Una habilitación sustentada en certificaciones que, al ser contrastadas con los documentos del instrumento contractual de origen, revelan que TOPTEX S.A. no estaba autorizada para producir bajo el AMP, que la UT-21 estaba inhabilitada para parte del período certificado, y que la relación de TOPTEX S.A. fue en todos los casos con un

contratista privado y no con una entidad pública, no satisface el estándar de objetividad que la ley impone. Habilitarla equivaldría a hacer descansar la selección en una apariencia de cumplimiento que no resiste el contraste con la realidad documental.

4. Consecuencia jurídica: procedencia del rechazo

La concurrencia de los vicios identificados configura de manera inequívoca las causales de rechazo previstas en el numeral 5.4 del Pliego de Condiciones, por las razones que se exponen a continuación.

De un lado, las certificaciones expedidas por la UT-21 en favor de TOPTEX S.A. atribuyen una fabricación contractualmente no autorizada, provienen de una unión temporal inhabilitada para operar en la Tienda Virtual del Estado Colombiano desde el 11 de diciembre de 2023, y carecen de respaldo en las órdenes de compra y facturas electrónicas que les darían trazabilidad. Todo ello constituye información tendiente a inducir en error al INPEC sobre la experiencia habilitante del integrante fabricante, encuadrando en la causal h) del numeral 5.4 del Pliego.

De otro lado, y de manera autónoma e independiente, esas mismas certificaciones no acreditan experiencia con entidades públicas en los términos exigidos por la Adenda No. 2. La calidad de entidad pública es un atributo jurídico que pertenece exclusivamente a quien la ostenta por mandato legal: no se transmite ni se contagia a través de la cadena contractual. La UT-21 es una persona jurídica de derecho privado, y su naturaleza no muta por el hecho de que ella, en un eslabón contractual distinto, haya provisto bienes al Ejército Nacional. Esta circunstancia configura un incumplimiento autónomo del requisito habilitante del numeral 2.3.6 del Pliego, modificado por la Adenda No. 2, que opera con independencia de los vicios de validez ya señalados y conduce al mismo resultado: el rechazo de la oferta de la UNIÓN TEMPORAL BRIALI 2026 para el Lote 1.

La entidad no puede, ante esta situación, limitarse a la declaración formal de habilitación. Tiene el deber jurídico de verificar el origen contractual de las certificaciones y la naturaleza del contratante de TOPTEX S.A. en cada una de ellas y, de constatar las irregularidades señaladas, proceder al rechazo de la oferta. Omitir ese deber comprometería la legalidad del proceso y la validez del contrato que de él se derive, con las consecuencias disciplinarias y fiscales que el ordenamiento prevé para quienes contraten sin cumplir las exigencias de verificación del artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

PRUEBAS

Se adjuntan como pruebas de la presente observación el link del proceso Acuerdo Marco de Precios CCE-278-AMP-2021: https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.2322130&isFromPublicArea=True&isModal=False

Adicionalmente, para facilidad de verificación, se aportan las siguientes carpetas que fueron extraídas del anterior link:

1. Informes de supervisión
2. Subsanación de la UT 21 donde se encuentran los contratos de maquila presentados para el proceso de contratación.
3. Acuerdo CCE-278-AMP-2021

SOLICITUD

Con fundamento en los cargos expuestos, respetuosamente solicitamos al Comité Evaluador Técnico-Económico del INPEC:

PRIMERA. Verificar de manera integral, con fundamento en el principio de transparencia consagrado en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 y en el deber de selección objetiva previsto en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, la información aportada por la UNIÓN TEMPORAL BRIALI 2026 como soporte de la experiencia específica de TOPTEX S.A. para el Lote 1, contrastándola con los documentos públicos del Acuerdo Marco de Precios CCE-278-AMP-2021 administrado por Colombia Compra Eficiente, los informes de supervisión trimestral de ese instrumento y el Registro Único Empresarial, a efectos de establecer: (i) si TOPTEX S.A. estuvo autorizada como maquila de la UNIÓN TEMPORAL UT-21 y si las certificaciones aportadas describen una ejecución contractual válida y oponible al Estado; y (ii) si las certificaciones expedidas por la UNIÓN TEMPORAL UT-21 acreditan experiencia con una entidad pública en los términos exigidos por la Adenda No. 2 al Pliego de Condiciones, habida cuenta de que la relación contractual de TOPTEX S.A. fue en todos los casos con la UT-21 como persona jurídica de derecho privado, con independencia de que el destinatario final del producto fuera el Ejército Nacional.

SEGUNDA. Como consecuencia de esa verificación, y constatadas las irregularidades expuestas en la presente observación, modificar el Informe de Evaluación del 23 de junio de 2026 en lo que respecta a la habilitación conferida a la UNIÓN TEMPORAL BRIALI 2026 para el Lote 1, y proceder al rechazo de su

oferta con fundamento en las siguientes causales del numeral 5.4 del Pliego de Condiciones:

La causal h), por contener información tendiente a inducir en error al INPEC sobre la capacidad habilitante del integrante fabricante, al atribuir a TOPTEX S.A. una ejecución contractual que no estaba autorizada bajo el Acuerdo Marco CCE-278-AMP-2021 y que fue parcialmente certificada por una unión temporal que, para parte del período certificado, se encontraba inhabilitada para operar en la Tienda Virtual del Estado Colombiano.

La causal r), por incumplimiento de las especificaciones técnicas obligatorias del proceso, concretamente del requisito habilitante establecido en el numeral 2.3.6 del Pliego modificado por la Adenda No. 2, que exige que la experiencia específica del integrante provenga de contratos cuyo destinatario final sea una entidad pública. TOPTEX S.A. no reúne simultáneamente esos dos atributos en ninguna de las certificaciones aportadas.

RESPUESTA OBSERVACIÓN No. 1.

Frente a la observación presentada por FABRICATO S.A., relacionada con la presunta falsedad e idoneidad de las certificaciones de experiencia aportadas por la UNIÓN TEMPORAL BRIALI 2026, el Comité Evaluador se permite indicar que NO SE ACOGE LA OBSERVACIÓN, toda vez que, realizada la revisión de los documentos aportados dentro de la propuesta, así como de las reglas previstas en los documentos del proceso, no se evidencia causal objetiva y suficientemente acreditada que permita desconocer la experiencia presentada por el proponente.

El observante cuestiona la experiencia aportada por TOPTEX S.A., integrante fabricante de la UNIÓN TEMPORAL BRIALI 2026, señalando presuntas irregularidades relacionadas con las certificaciones expedidas por la UNIÓN TEMPORAL UT-21, las Órdenes de Compra No. 102142 de 2022 y No. 120737 de 2023, la supuesta ausencia de autorización como maquila, la presunta inhabilidad de la UT-21 para operar en la Tienda Virtual del Estado Colombiano y la falta de órdenes de compra o facturas electrónicas como soporte adicional.

No obstante, las manifestaciones efectuadas por FABRICATO S.A. corresponden a apreciaciones, inferencias y conclusiones propias del observante frente a una relación contractual anterior entre terceros, pero no constituyen prueba plena ni decisión administrativa o judicial que declare la falsedad de las certificaciones, la invalidez de la experiencia, la cancelación de su inscripción en el Registro

Único de Proponentes —RUP— o la imposibilidad de que dicha experiencia sea tenida en cuenta dentro del presente proceso.

En ese sentido, el Comité Evaluador no puede declarar la falsedad de un documento ni desconocer una experiencia inscrita en el RUP con fundamento exclusivo en hipótesis o interpretaciones del observante, máxime cuando no se allega una decisión en firme de autoridad competente que haya determinado que las certificaciones aportadas son falsas, inválidas o inoponibles. La valoración de la propuesta debe realizarse con base en los documentos exigidos en el proceso y en la información oficialmente registrada y vigente para efectos habilitantes.

De conformidad con lo establecido en el proceso de selección, todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia que pretendan participar en el proceso, ya sea individualmente o como integrantes de un proponente plural, deben acreditar su inscripción en el Registro Único de Proponentes —RUP—, conforme al artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, el Decreto Ley 019 de 2012 y el Decreto 1082 de 2015. Así mismo, el documento establece que el RUP debe estar vigente y en firme, y que es responsabilidad del proponente o de cada integrante del proponente plural surtir ante la Cámara de Comercio respectiva los trámites de inscripción o actualización correspondientes.

En el caso concreto, se verificó que la experiencia cuestionada se encuentra inscrita en el RUP, documento expedido por la Cámara de Comercio competente.

Para que una experiencia sea inscrita en dicho registro, el interesado debe aportar ante la Cámara de Comercio la documentación que acredita la ejecución contractual, el objeto, el valor, la clasificación, la identificación del contratante, el cumplimiento y demás condiciones exigidas para su registro. Por competencia legal, la revisión de esa documentación corresponde inicialmente a la Cámara de Comercio, entidad que analiza los soportes presentados y procede con la inscripción cuando encuentra acreditados los presupuestos exigidos para esto.

Por tanto, al encontrarse la experiencia inscrita, vigente y en firme en el RUP, se evidencia que el trámite de revisión documental ya surtió efecto ante la autoridad competente, la cual validó la información aportada para proceder con dicha inscripción. Lo anterior no significa que la Entidad renuncie a su facultad de verificación, pero sí implica que el Comité Evaluador debe partir de la información oficial contenida en el RUP, mientras esta no haya sido modificada, cancelada o desvirtuada por la autoridad competente.

Adicionalmente, el proceso establece expresamente que, en caso de existir inconsistencias entre la información registrada en el RUP y los datos señalados en las certificaciones, se tendrá solamente en cuenta la información registrada en el RUP. También prevé que el INPEC se reserva el derecho de verificar la autenticidad de las certificaciones o solicitar los contratos o documentos que las soporten.

Por lo anterior, no resulta procedente desconocer la experiencia de TOPTEX S.A. por el solo hecho de que FABRICATO S.A. afirme que las órdenes de compra, facturas electrónicas o documentos del Acuerdo Marco debieron aportarse como soporte adicional. La exigencia se cumplía mediante la acreditación de la experiencia conforme a las reglas establecidas y su correspondiente inscripción en el RUP.

Así mismo, el proceso indica que, tratándose de certificaciones correspondientes a consorcios o uniones temporales, por lo menos uno de los integrantes debe acreditar el cumplimiento de la experiencia exigida. En el caso de contratos ejecutados como miembro de consorcio, unión temporal u otra forma de participación conjunta, debe indicarse el porcentaje de participación, y tratándose de consorcios o uniones temporales este requisito puede ser cumplido por cualquiera de sus integrantes. Bajo esa regla, la UNIÓN TEMPORAL BRIALI 2026 acreditó la experiencia a través de TOPTEX S.A., integrante que fue presentado como fabricante para el Lote 1.

Frente a la afirmación relacionada con la presunta inhabilidad de la UT-21 para operar en la Tienda Virtual del Estado Colombiano desde el 11 de diciembre de 2023, se observa que tal argumento no demuestra por sí solo que la experiencia inscrita de TOPTEX S.A. sea falsa o inexistente. La eventual discusión sobre la operación de la UT-21, la validez de determinadas órdenes de compra o el alcance de una inhabilidad sobreviniente corresponde a las autoridades competentes o al administrador del instrumento contractual respectivo, no al Comité Evaluador dentro de este proceso, salvo que exista una decisión expresa que afecte la experiencia aportada o su inscripción.

Tampoco resulta suficiente la afirmación del observante según la cual la coincidencia de valores entre una certificación y los registros de ventas de la UT-21 demostraría una imposibilidad económica. Esa conclusión es una inferencia del observante, pero no equivale a prueba de falsedad documental. Para que la Entidad rechace una oferta por información falsa, tergiversada o tendiente a inducir a error, debe existir un soporte objetivo, verificable y concluyente, no una deducción económica que no ha sido declarada por autoridad competente ni ha producido la cancelación o modificación de la experiencia inscrita.

En este punto debe reiterarse que el RUP cumple una función esencial dentro de la contratación estatal, pues permite concentrar información sobre experiencia, capacidad jurídica, financiera y organizacional de los proponentes. Por ello, cuando una experiencia se encuentra inscrita, el Comité Evaluador debe valorarla conforme a la información oficial allí registrada, sin perjuicio de que, si se advierten hechos que ameriten revisión adicional, se puedan adelantar las verificaciones o traslados correspondientes ante la Cámara de Comercio o ante las autoridades competentes.

Por lo anterior, el Comité Evaluador concluye que la experiencia aportada por la UNIÓN TEMPORAL BRIALI 2026 fue verificada conforme a las reglas establecidas en los documentos del proceso, se encuentra inscrita en el Registro Único de Proponentes y ya fue objeto de revisión documental por parte de la Cámara de Comercio competente para efectos de su inscripción. Finalmente se informa que el Comité Técnico Evaluador no se acoge la observación presentada por FABRICATO S.A. respecto del requisito de experiencia, sin perjuicio de las verificaciones adicionales o traslados que la Entidad estime pertinentes en ejercicio de sus competencias.

RESPUESTA OBSERVACIÓN No. 2.

Una vez analizada la observación, la entidad le informa que NO SE ACEPTA LA OBSERVACIÓN, por cuanto parte de una interpretación restrictiva y no ajustada al texto del pliego modificado por la Adenda No. 2.

La Adenda No. 2 no exigió que el integrante fabricante hubiera contratado directamente con una entidad pública. Lo que exigió fue que las certificaciones acreditaran contratos ejecutados y/o liquidados cuyo destinatario final hubiese sido una entidad pública.

En ese sentido, el requisito no se refiere necesariamente al contratante directo del fabricante, sino al destino final de los bienes objeto de la experiencia. Por tanto, no resulta procedente reemplazar la expresión “destinatario final” por “contratante directo”, pues ello implicaría agregar una condición que el pliego no estableció.

En el presente caso, las certificaciones expedidas por la UNIÓN TEMPORAL UT-21 identifican expresamente como cliente final al Ejército Nacional, entidad pública. Esa información permite acreditar el elemento exigido por la Adenda No. 2, esto es, que los bienes suministrados o fabricados tuvieron como destinatario final una entidad estatal.

La circunstancia de que TOPTEX S.A. haya tenido una relación contractual directa con la UNIÓN TEMPORAL UT-21 no desvirtúa el cumplimiento del requisito, porque la exigencia del pliego no fue acreditar experiencia como contratista directo del Estado, sino demostrar que el destinatario final de la experiencia correspondiera a una entidad pública. Adicionalmente, las experiencias cuestionadas se encuentran inscritas en el Registro Único de Proponentes —RUP—.

De otra parte, los argumentos relacionados con una presunta ausencia de autorización de maquila, subcontratación o condiciones internas del Acuerdo Marco de Precios CCE-278-AMP-2021 no constituyen, por sí solos, una causal para desconocer la experiencia aportada dentro del presente proceso, máxime cuando no se acredita la existencia de una decisión administrativa, contractual o judicial en firme que declare la invalidez, falsedad o improcedencia de dichas certificaciones.

Por consiguiente, la Entidad concluye que las certificaciones aportadas por TOPTEX S.A. cumplen con el requisito establecido en el proceso, en la medida en que acreditan que el destinatario final de los bienes fue el Ejército Nacional, entidad pública.

Por lo anterior, no se acepta la observación y se mantiene la valoración de la experiencia aportada por TOPTEX S.A. bajo los consecutivos RUP 38 y 39.