CCE-DES-FM-17

**DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo**

La adopción de los documentos tipo obligatorios en el ordenamiento jurídico colombiano se incluyó por primera vez en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Mediante esta norma se facultó al Gobierno Nacional para expedirlos, cuando se tratara de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización. Sin embargo, esta facultad no ha sido ejercida hasta la actualidad.

[...]

Con fundamento en la Ley 2022 de 2020, se profirió la Resolución 240 del 27 de noviembre de 2020, «Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0045 de 2020». De igual manera, se expidió la Resolución 241 del 27 de noviembre de 2020, «Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0044 de 2020». Ahora bien, con la expedición de la Ley de Emprendimiento, estos documentos tipo, se ajustaron a través de la Resolución No. 161 del 17 de junio de 2021, «Por la cual se modifican los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente», la cual rige para los procedimientos de selección cuya invitación o aviso de convocatoria se publique a partir del 28 de junio de 2021.

Adicionalmente, entró en vigor la Resolución 256 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concursos de méritos, para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte». Por otra parte, se expidió la Resolución 248 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico»; la Resolución 249 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad llave en mano»; la Resolución 269 de 2020, «Por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos»; la Resolución 193 de 2021, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte»; la Resolución 219 de 2021 «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social»; y la Resolución 220 de 2021 «Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo».

**DOCUMENTOS TIPO − Licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3 − Carta de presentación de la oferta**

[…] el proponente suscribe y presenta el «Formato 1 – Carta de presentación de la oferta», para manifestar su intención de participar en el proceso de contratación. Este documento contiene manifestaciones en las que el oferente debe señalar, entre otros, encontrarse autorizado para suscribir y presentar la oferta; suscribir el contrato en caso de resultar adjudicatario; conocer los documentos, anexos, matrices, estudios y demás soportes del proceso de contratación; conocer las normas que rigen el proceso de contratación; conocer las características, condiciones de ejecución del contrato y riesgos previsibles; y no encontrarse incurso en causales de inhabilidad e incompatibilidad o conflicto de intereses, entre otros.

Es importante entender que la propuesta está constituida por una diversidad de documentos y no solamente por la carta de presentación de la oferta, la cual, como su nombre lo indica, es solo la forma como se introduce al destinatario, en este caso, a la entidad estatal, la totalidad de los elementos que conforman la oferta. En consecuencia, el entendimiento de la oferta debe estar guiado por la comprensión de todos los documentos que integran y la función que cumple cada uno de ellos, sin que una oferta pueda limitarse a lo que la carta de presentación de la propuesta indica.

 […]

Teniendo en cuenta que su consulta se relaciona con el «sobre» mediante el cual se aporta el «Formato 1 – Carta de presentación de la oferta», al proceso de selección adelantado mediante los «Documentos Tipo – Versión 3», es necesario mencionar que, al tratarse de una obra pública de infraestructura de transporte, la Ley 1882 de 2018, en el artículo 1, señala que las ofertas deben estar conformadas por dos sobres: i) sobre 1: requisitos habilitantes y requisitos puntuables, diferentes a la oferta económica y ii) sobre 2: oferta económica. Conforme con lo anterior, la carta de presentación de la oferta se aportará al procedimiento de selección, en el sobre 1, y el momento en el cual, la entidad estatal dará apertura a este, sera luego de ocurrido el cierre del procedimiento de selección, es decir, cuando se vence el plazo para la presentación de ofertas señalado en el pliego de condiciones.

**SUBSANABILIDAD – Regla – Requisitos habilitantes – Ley 1882 de 2018**

Esta Subdirección se ha pronunciado en diversas oportunidades acerca del alcance de la regla de la subsanabilidad, contenida actualmente en el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018. Al respecto, la postura que se reitera en el presente concepto es la siguiente: por regla general, la falta de entrega o los defectos frente a los requisitos que no asignan puntaje, son subsanables. La excepción se encuentra en los casos, previstos en la ley, que limitan la subsanabilidad, como, por ejemplo, la prohibición de permitir la entrega de la garantía de seriedad de la oferta que no fue aportada con la propuesta y de permitir la acreditación de circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso.

En este sentido, bajo la normativa actual que regula la subsanabilidad de las ofertas debe tenerse en cuenta que el legislador expidió la Ley 1882 de 2018, con la finalidad de introducir cambios y ajustes para fortalecer la contratación pública.

[…]

Finalmente, el último cambio importante de la Ley 1882 de 2018 fue la introducción de un criterio material, directamente relacionado con los aspectos subsanables: *«*los proponentes no podrán acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso»**.** Esta regla tiene una finalidad particular, y es que, al momento de presentar la oferta, el proponente la deberá hacerlo de forma íntegra y así evitar que a lo largo del procedimiento contractual complete o adicione su propuesta, conforme mejora su situación particular.

De igual manera, en los documentos tipo adoptados mediante la Resolución No. 240 del 27 de noviembre 2020, la obligación del proponente de presentar su oferta de manera íntegra es congruente con el numeral 1.6. del Documento Base.



Bogotá, 06 Septiembre 2021

Señor

**Franklin Gantiva Montoya**

Medellín, Antioquia

**Concepto C – 477 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo / DOCUMENTOS TIPO − Licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3 − Carta de presentación de la oferta / SUBSANABILIDAD – Regla – Requisitos habilitantes – Ley 1882 de 2018 |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta # P20210728006602 |

Estimado señor Gantiva Montoya:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 28 de julio del año 2021.

**1. Problema planteado**

En relación con los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte − Versión 3, usted realiza las siguientes preguntas: i) «¿Sí un proponente no aporta en la propuesta la CARTA DE PRESENTACIÓN en el sobre 1 (Requisitos habilitantes), es causal de rechazo?» y ii) ¿«la carta de presentación es subsanable, es decir se puede aportar en debida forma en el plazo definido por la entidad para traslado para observaciones al informe de evaluación de las Ofertas»?

**2. Consideraciones**

Para resolver la presente consulta se analizarán los siguientes temas: i) antecedentes y fundamentos de los documentos tipo aplicables a la contratación estatal,ii) la carta de presentación de la oferta, iii) causales de rechazo de los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3 y iv)la subsanabilidad de las ofertas en los procesos de selección después de la Ley 1882 de 2018.

 Para estos efectos, la Agencia reitera las tesis expuestas en los conceptos con radicado No: 4201913000006471 del 28 de octubre de 2019, 4201912000006711 del 12 de noviembre de 2019 y 4201912000006496 del 15 de noviembre de 2019; las cuales se unificaron en el Concepto CU-060 del 24 de febrero de 2020, que se reitera en forma pacífica, entre otros, en los conceptos: C-121 del 3 de marzo de 2020, C-160 del 3 de abril de 2020, C-013 del 17 de abril de 2020, C-294 del 18 de mayo de 2020, C-276 y C-277 del 26 de mayo de 2020, C–380 y C–381 del 1 de junio de 2020, C-404 del 12 de junio de 2020, C-352 del 30 de junio de 2020, C-430 del 7 de julio de 2020, C-481 del 27 de julio de 2020, C-465 del 27 de julio de 2020, C-502 del 29 de julio de 2020, C-500 del 3 de agosto de 2020, C-557 del 21 de agosto de 2020, C-563 del 26 de agosto de 2020, C-570 del 27 de agosto de 2020, C-573 del 27 de agosto de 2020 , C-595 del 21 de septiembre de 2020, C-713 del 2 de diciembre de 2020 y C-744 del 22 de diciembre de 2020, C-083 del 18 de marzo de 2021, C-311 del 10 de junio de 2021 y C-329 del 8 de julio de 2021.

**2.1 Antecedentes y fundamentos de los documentos tipo aplicables a la contratación estatal**

La adopción de los documentos tipo obligatorios en el ordenamiento jurídico colombiano se incluyó por primera vez en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007[[1]](#footnote-2). Mediante esta norma se facultó al Gobierno Nacional para expedirlos, cuando se tratara de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización. Sin embargo, esta facultad no ha sido ejercida hasta la actualidad.

Por medio del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 se adicionó el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. A partir de este precepto normativo se determinó la obligatoriedad por parte de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de aplicar los documentos tipo adoptados por el Gobierno Nacional[[2]](#footnote-3). Por ello, se convierte en el antecedente más relevante en relación con los documentos tipo.

 Esta norma fue estudiada por la Corte Constitucional en la sentencia C-119 de 2020. Al respecto, indicó que la adopción de los documentos tipo no afectaba la autonomía de las entidades territoriales por lo que, en cuanto la estandarización, se predicaba únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección del contratista, materia en la que existe reserva de ley y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. De igual manera, se establece que esta autonomía se garantiza con la identificación autónoma de sus necesidades y la configuración de los elementos del contrato[[3]](#footnote-4).

 Dada la relevancia económica y el impacto que tienen en el nivel territorial los proyectos de obra en el sector transporte, el Gobierno Nacional, en vigencia del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, inició la implementación gradual de los documentos tipo mediante el Decreto 342 del 5 de marzo de 2019, relacionado con los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte. Luego se expidió el Decreto 2096 del 21 de noviembre de 2019, que permitió el desarrollo de los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de obras públicas de infraestructura de transporte que se adelantaran por la modalidad de selección abreviada de menor cuantía. Finalmente, se profirió el Decreto 594 del 25 de abril de 2020, frente a los documentos tipo para los contratos de obra pública de infraestructura de transporte que se surtieran por la modalidad de mínima cuantía. Estos documentos fueron implementados y desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, por medio de la Resolución 1798 de 1 de abril de 2019 –derogada por la Resolución 045 del 14 de febrero de 2020–, la Resolución 044 del 14 de febrero de 2020 y la Resolución 094 del 21 de mayo de 2020.

Posteriormente, fue expedida la Ley 2022 de 2020 «Por la cual modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones». En su artículo 1, esta norma modificó el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018[[4]](#footnote-5), estableciendo a cargo de esta Agencia la adopción de documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Con fundamento en la Ley 2022 de 2020, se profirió la Resolución 240 del 27 de noviembre de 2020, «Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0045 de 2020». De igual manera, se expidió la Resolución 241 del 27 de noviembre de 2020, «Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0044 de 2020». Ahora bien, con la expedición de la Ley de Emprendimiento, estos documentos tipo, se ajustaron a través de la Resolución No. 161 del 17 de junio de 2021, «Por la cual se modifican los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente», la cual rige para los procedimientos de selección cuya invitación o aviso de convocatoria se publique a partir del 28 de junio de 2021.

 Adicionalmente, entró en vigor la Resolución 256 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concursos de méritos, para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte». Por otra parte, se expidió la Resolución 248 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico»; la Resolución 249 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad llave en mano»; la Resolución 269 de 2020, «Por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos»; la Resolución 193 de 2021, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte»; la Resolución 219 de 2021 «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social»; y la Resolución 220 de 2021 «Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo».

**2.2. Carta de presentación de la oferta**

De conformidad con los documentos tipo, el proponente suscribe y presenta el «Formato 1 – Carta de presentación de la oferta», para manifestar su intención de participar en el proceso de contratación. Este documento contiene manifestaciones en las que el oferente debe señalar, entre otros, encontrarse autorizado para suscribir y presentar la oferta; suscribir el contrato en caso de resultar adjudicatario; conocer los documentos, anexos, matrices, estudios y demás soportes del proceso de contratación; conocer las normas que rigen el proceso de contratación; conocer las características, condiciones de ejecución del contrato y riesgos previsibles; y no encontrarse incurso en causales de inhabilidad e incompatibilidad o conflicto de intereses, entre otros.

Es importante entender que la propuesta está constituida por una diversidad de documentos y no solamente por la carta de presentación de la oferta, la cual, como su nombre lo indica, es solo la forma como se introduce al destinatario, en este caso, a la entidad estatal, la totalidad de los elementos que conforman la oferta. En consecuencia, el entendimiento de la oferta debe estar guiado por la comprensión de todos los documentos que integran y la función que cumple cada uno de ellos, sin que una oferta pueda limitarse a lo que la carta de presentación de la propuesta indica. Este criterio se ha entendido como «Interpretación sistemática o coherente», el cual ha sido desarrollado por el Consejo de Estado de la siguiente manera:

Este criterio interpretativo pone de presente la correlación que existe entre las partes constitutivas del discurso, como de cada manifestación del pensamiento, y su referencia común al todo del que hacen parte: correlación y referencia que hacen posible la iluminación recíproca del significado entre el todo y los elementos constitutivos. Constituye un principio evidente de técnica de interpretación textual, que al dirigirse a aclarar el sentido de una declaración de índole jurídica, ordena que el significado de las declaraciones no puede ser segmentado, sino que deba ser atribuido al conjunto de la intención del declarante; es decir, que en presencia de una o varias cláusulas, dentro de un contrato; o de uno o varios artículos, dentro de una ley; o de una o varias leyes dentro del ordenamiento jurídico; o de una o varias declaraciones, dentro de una propuesta para una licitación pública, se debe considerar que hacen parte de un todo, y es por medio de la luz de cuanto emerge del conjunto de la declaración entera, que se determina el sentido jurídico propio del objeto interpretado[[5]](#footnote-6).

Este criterio se impone como un instrumento útil que, además de contribuir al esclarecimiento del sentido de las declaraciones, permite valorar de forma negativa y rechazar las interpretaciones que pretenden aislar una parte de la declaración, o a alguna de ellas dentro del conjunto de otras muchas; también elimina las situaciones específicas que resultan incoherentes.

Lo anterior nos permite entender que los documentos de la oferta ostentan un carácter de complementariedad y, por lo tanto, no puede entenderse cada uno de ellos como un acto aislado dentro del contexto del ofrecimiento que se efectúa en el marco del proceso de selección. Es decir, la carta de presentación de la oferta permite poner en contexto a la entidad contratante frente a una serie de documentos que en su conjunto forman un acervo probatorio de los requisitos que se pretenden hacer valer, y que permiten determinar, entre varias ofertas, la que represente la mejor condición de elegibilidad.

Los requisitos de los proponentes, que se hacen valer por medio de la oferta en su integralidad, pueden ser entendidos en tres clases: *subjetivos,* que atienden a las calidades, capacidades, idoneidad y condiciones de los oferentes; *objetivos* que se refieren a aspectos técnicos, económicos, presupuestales, etc., que permiten ponderar las ofertas en su real y efectiva dimensión, y *formales* que atienden a la instrumentalización y protocolización de los actos jurídicos, tanto de la propuesta como del contrato estatal. En este último sentido la Carta de Presentación de la Oferta, es una formalidad, que como se ha dejado claro, introduce al destinatario, en este caso, a la entidad estatal, la totalidad de los elementos que conforman la oferta. Los requisitos simplemente formales pueden ser subsanados de acuerdo con la regla de subsanabilidad que se analiza en acápite 2.4 de este concepto.

Teniendo en cuenta que su consulta se relaciona con el «sobre» mediante el cual se aporta el «Formato 1 – Carta de presentación de la oferta», al proceso de selección adelantado mediante los «Documentos Tipo – Versión 3», es necesario mencionar que, al tratarse de una obra pública de infraestructura de transporte, la Ley 1882 de 2018, en el artículo 1[[6]](#footnote-7), señala que las ofertas deben estar conformadas por dos sobres: i) sobre 1: requisitos habilitantes y requisitos puntuables, diferentes a la oferta económica y ii) sobre 2: oferta económica. Conforme con lo anterior, la carta de presentación de la oferta se aportará al procedimiento de selección, en el sobre 1, y el momento en el cual, la entidad estatal dará apertura a este, sera luego de ocurrido el cierre del procedimiento de selección, es decir, cuando se vence el plazo para la presentación de ofertas señalado en el pliego de condiciones.

**2.3 Causales de rechazo de los Documentos Tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3.**

Las causales de rechazo que aplican para los procedimientos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte son las establecidas en la Ley y las definidas en el numeral 1.15 del Documento Base de los «Documentos Tipo – Versión 3», sin que las entidades puedan establecer causales adicionales. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, las causales de rechazo son las establecidas en la Ley y las fijadas por la entidad estatal en los pliegos de condiciones; sin embargo, en ejercicio de dicha facultad no le es dable a las entidades fijar causales de rechazo que soslayen o afecten la selección objetiva en la contratación. Sobre el particular, el Consejo de Estado señala:

Quiere con esto destacar la Sala que las causales de rechazo de las propuestas pueden ser legales y por lo mismo generan el efecto del descarte o exclusión de la oferta ope legis, sin necesidad de que se haga referencia a las mismas en el pliego de condiciones; o también pueden las causales de rechazo de las propuestas ser establecidas expresamente por la entidad en el respectivo pliego de condiciones. Lo cierto es que, sea que las causales de rechazo de la oferta emanen directamente de la ley o del pliego de condiciones, en uno y en otro caso se refieren a defectos, omisiones o circunstancias impeditivas que permiten deducir que la misma no resulta favorable para los intereses de la entidad y los fines de la contratación y que de soslayarse se comprometería el cumplimiento de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como el deber de selección objetiva en la contratación[[7]](#footnote-8).

En consecuencia, las causales de rechazo aplicables a los procedimientos de contratación que se adelanten utilizando los Documentos Tipo únicamente son las establecidas directamente en la Ley y las contenidas en el numeral 1.15 del «Documento Base». De esta manera, la entidad estatal debe verificar cuál de los supuestos previstos se configura en la evaluación de las ofertas.

En este sentido, la Administración no tiene la facultad de descalificar una oferta de forma discrecional, toda vez que solo es posible por las causales previamente definidas en la ley o en el pliego de condiciones. Sin embargo, las causales definidas por la entidad deben cumplir los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad, so pena de que no sean válidas dentro del procedimiento de contratación.

En lo que respecta a las causales de rechazo establecidas en el numeral 1.15 del Documento Base de los «Documentos Tipo – Versión 3», y en relación con su consulta, es necesario aclarar que en ninguna de ellas se contempla algún supuesto de hecho que consista en la presentación del «Formato 1 – Carta de presentación de la oferta» en un sobre diferente al sobre 1. Por tanto, ante la imposibilidad de incluir nuevas causales, con fundamento en el principio de inalterabilidad, las entidades estatales deben evaluar la configuración de causales de rechazo del pliego, determinando en cada caso concreto si la situación evidenciada configura en estricto sentido alguno de los supuestos de hecho establecidos en las mismas, sin valerse de interpretaciones extensivas o finalistas[[8]](#footnote-9).

En todo caso, resulta pertinente mencionar que, de las causales de rechazo contenidas en el numeral 1.15 del Documento Base de los «Documentos Tipo – Versión 3», la relacionada con la entrega de información en sobre distinto al que corresponde, se encuentra la dispuesta en el literal V del numeral 1.15 del Documento Base, que sanciona con el rechazo de la oferta el hecho de «Entregar la información de la propuesta económica en el sobre que no corresponda». No sobra aclarar que, dicha causal no es aplicable a los supuestos de no presentación del Formato 1 o su presentación dentro del sobre 2, ya que la oferta económica a la que se refiere la causal, debe ser presentada en la segunda hoja del Formulario 1, y precisamente dentro del sobre que se mantiene cerrado hasta la audiencia de adjudicación.

**2.4. La subsanabilidad de las ofertas en los procesos de selección después de la ley 1882 de 2018.**

La regla de subsanabilidad es un mecanismo previsto en los procesos de contratación estatal que se regulan por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esta regla, prevista en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, consiste en permitir que los proponentes puedan enmendar, corregir o modificar los errores en los que se incurre en los documentos contentivos de la oferta. Así lo ha establecido el Consejo de Estado, en los siguientes términos:

[…] materializar un principio general de primacía de lo sustancial sobre lo formal, adoptando medidas de saneamiento del proceso de selección tendientes a que los meros defectos formales, que no afecten sustancialmente la oferta, referidos a la documentación o instrumentalización de la misma, priven a la administración de considerar una oferta por causa de tales falencias[[9]](#footnote-10).

Esta Subdirección se ha pronunciado en diversas oportunidades acerca del alcance de la regla de la subsanabilidad, contenida actualmente en el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018[[10]](#footnote-11). Al respecto, la postura que se reitera en el presente concepto es la siguiente: por regla general, la falta de entrega o los defectos frente a los requisitos que no asignan puntaje, son subsanables. La excepción se encuentra en los casos, previstos en la ley, que limitan la subsanabilidad, como, por ejemplo, la prohibición de permitir la entrega de la garantía de seriedad de la oferta que no fue aportada con la propuesta y de permitir la acreditación de circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso.

En este sentido, bajo la normativa actual que regula la subsanabilidad de las ofertas debe tenerse en cuenta que el legislador expidió la Ley 1882 de 2018, con la finalidad de introducir cambios y ajustes para fortalecer la contratación pública. Particularmente, el artículo 5 modificó el parágrafo 1º del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007:

Artículo 5°. De la selección objetiva.

[...]

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.

Esta norma: i) mantiene el criterio de la Ley 80 de 1993, relativo a que todo lo que no sea necesario para la comparación de propuestas no es título suficiente para su rechazo; ii) mantiene el criterio aclaratorio de la Ley 1150 de 2007, según el cual todo lo que no afecte la asignación de puntaje puede subsanarse y iii) introduce modificaciones en relación con tres aspectos que se analizarán a continuación[[11]](#footnote-12).

El primero es el ámbito temporal para ejercer la facultad de subsanar la oferta, pues la Ley 1882 de 2018 fijó una regla general y una excepción. La regla general es que el límite para que la entidad solicite y para que el proponente corrija lo que haga falta es hasta el término de traslado del informe de evaluación que corresponda a cada modalidad de selección. La excepción es que el anterior límite no aplica para los procesos de mínima cuantía y para el proceso de selección a través del sistema de subasta: en este último los documentos o requisitos subsanables deben solicitarse, como límite final, hasta el momento previo a su realización[[12]](#footnote-13).

Frente a la regla general, como se explica en el Concepto CU-060 del 24 de febrero de 2020, la norma fijó un límite final para que la Administración y los oferentes subsanen los requisitos o documentos que puedan y deban ser subsanados; pero nada impide, y la norma no lo hace, que la Administración requiera al proponente antes de publicar el informe de evaluación.

De otro lado, el segundo cambio importante de la Ley 1882 de 2018 es el correspondiente a la garantía de seriedad. El parágrafo 3 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018 dispone que la falta de entrega de la garantía de seriedad es insubsanable. Al respecto, la norma prescribe lo siguiente: «PARÁGRAFO 3o. La no entrega de la garantía de seriedad junto con la propuesta no será subsanable y será causal de rechazo de la misma».

Finalmente, el último cambio importante de la Ley 1882 de 2018 fue la introducción de un criterio material, directamente relacionado con los aspectos subsanables: *«*los proponentes no podrán acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso»**.** Esta regla tiene una finalidad particular, y es que, al momento de presentar la oferta, el proponente la deberá hacerlo de forma íntegra y así evitar que a lo largo del procedimiento contractual complete o adicione su propuesta, conforme mejora su situación particular. En términos del Consejo de Estado:

[…] no es posible que el oferente vaya mejorando, completando, adicionando, modificando o estructurando su propuesta a lo largo del proceso contractual según vaya evolucionando su situación particular en el mismo, pues como se establece en el numeral 6º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, “las propuestas deben referirse y sujetarse a todos y cada uno de los puntos contenidos en el pliego de condiciones”, es decir, todos los elementos del negocio jurídico exigidos en los pliegos de condiciones. Dicho de otra forma, el oferente tiene la carga de presentar su oferta en forma íntegra, esto es, respondiendo todos los puntos del pliego de condiciones y adjuntando todos los documentos de soporte o prueba de las condiciones habilitantes y de los elementos de su oferta, de manera que la entidad licitante pueda, con economía de medios, evaluarla lo más eficientemente posible, y sólo si hace falta algún requisito o un documento, la administración puede requerirlo del oferente.[[13]](#footnote-14)

De igual manera, en los documentos tipo adoptados mediante la Resolución No. 240 del 27 de noviembre 2020, la obligación del proponente de presentar su oferta de manera íntegra es congruente con el numeral 1.6. del Documento Base. Al respecto, el Pliego Tipo dispone que:

El Proponente tiene la responsabilidad y carga de presentar su oferta en forma completa e íntegra, esto es, respondiendo todos los puntos del Pliego de Condiciones y adjuntando todos los documentos de soporte o prueba de las condiciones que pretenda hacer valer en el Proceso.

En caso de ser necesario, la Entidad deberá solicitar a los Proponentes durante el proceso de evaluación, y a más tardar en el informe de evaluación, las aclaraciones, precisiones o solicitud de documentos que puedan ser subsanables. No obstante, los Proponentes no podrán completar, adicionar, modificar o mejorar sus propuestas en los aspectos que otorgan puntaje, los cuales podrán ser objeto de aclaraciones y explicaciones. Los Proponentes deberán allegar las aclaraciones o documentos requeridos en el momento en el que fueron solicitados y a más tardar hasta el término de traslado del informe de evaluación, es decir, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, contados a partir del día hábil siguiente a la expedición del informe de evaluación.

En el evento en que la Entidad no advierta 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 y no los haya requerido durante el proceso de evaluación, a más tardar en el informe de evaluación, podrá requerir al Proponente, otorgándole un término igual al establecido para el traslado del informe de evaluación, con el fin de que los allegue. En caso de que sea necesario, la Entidad ajustará el cronograma.

El texto transcrito, es concordante con el parágrafo 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993[[14]](#footnote-15), adicionado por la Ley 1882 de 2018, el cual regula la elaboración y traslado del informe de evaluación. Conforme indica dicho artículo, la entidad estatal debe publicar un informe de evaluación preliminar relacionado con los requisitos habilitantes, en el que se deben dar cuenta de las posibles inconsistencias en la acreditación de los mismos, el cual debe ser publicado durante un plazo de cinco (5) días hábiles, durante el cual, le corresponde a los proponentes allegar los documentos requeridos para subsanar aquellos referidos a la acreditación de documentos no sometidos a puntaje. Dicho termino de traslado del informe de evaluación es al que se refieren el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, y el 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 como oportunidad para subsanar en los procesos de licitación de obra pública.

**3. Respuesta**

i) «¿Sí un proponente no aporta en la propuesta la CARTA DE PRESENTACIÓN en el sobre 1 (Requisitos habilitantes), es causal de rechazo?».

ii) ¿«la carta de presentación es subsanable, es decir se puede aportar en debida forma en el plazo definido por la entidad para traslado para observaciones al informe de evaluación de las Ofertas»?

Conforme a lo explicado en el presente concepto, las causales de rechazo que aplican para los procedimientos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte son las establecidas en la Ley y las definidas en el numeral 1.15 del Documento Base de los «Documentos Tipo – Versión 3», sin que las entidades puedan establecer causales adicionales.

En lo que respecta a las causales de rechazo establecidas en el numeral 1.15 del Documento Base de los «Documentos Tipo – Versión 3», y en relación con su consulta, es necesario aclarar que en ninguna de ellas se contempla algún supuesto de hecho que consista en la presentación del «Formato 1 – Carta de presentación de la oferta» en un sobre diferente al sobre 1. Por tanto, ante la imposibilidad de incluir nuevas causales, con fundamento en el principio de inalterabilidad, las entidades estatales deben evaluar la configuración de causales de rechazo del pliego, determinando en cada caso concreto si la situación evidenciada configura en estricto sentido alguno de los supuestos de hecho establecidos en las mismas, sin valerse de interpretaciones extensivas o finalistas.

Ahora bien, en cuanto a la regla prevista actualmente en el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018, establece que las entidades estatales, al verificar la acreditación de los requisitos que no otorgan puntaje, como los habilitantes, permitan, por regla general, que los oferentes aporten o corrijan aquella información relacionada con tales requisitos de participación, de manera que no se rechacen de plano de las ofertas. Así las cosas, el momento que tendrá el proponente para subsanar aquellos requisitos que se permiten será, hasta el término de traslado del informe de evaluación. Por tanto, al tratarse la carta de presentación de la oferta, de un requisito que no afecta la asignación de puntaje, los proponentes pueden subsanar su presentación al proceso de selección, siempre que mediante este documento no se acrediten circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso, siendo esto último de difícil ocurrencia, dado el contenido de este documento.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Carlos Mario Castrillon EndoContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Alejandro Sarmiento CantilloGestor T1-11 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual |

1. «Parágrafo 3. El Gobierno Nacional tendrá la facultad de estandarizar las condiciones generales de los pliegos de condiciones y los contratos de las entidades estatales, cuando se trate de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades». [↑](#footnote-ref-2)
2. Ley 1882 de 2018: «Artículo 4. El Gobierno nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten. Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.

»La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno nacional, cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección.

»Los pliegos tipo se adoptarán por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación, según la reglamentación que expida el Gobierno nacional». [↑](#footnote-ref-3)
3. Corte Constitucional. Sentencia C-119 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo. «Encontró la Corte en el control abstracto de constitucionalidad, que de la norma no surge vulneración alguna de la autonomía de los entes territoriales, en cuanto que la estandarización se predica únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección de contratistas, materia en la que existe reserva de ley, el Legislador goza de un amplio margen de configuración normativa y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. Resaltó que la norma cuestionada no interfiere en la facultad de las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, la que, en materia contractual, se predica particularmente de la identificación autónoma de sus necesidades y la configuración de los elementos del contrato». [↑](#footnote-ref-4)
4. «ARTÍCULO 4º. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 2º de la Ley 1150 de 2007. PARÁGRAFO 7º. La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

»Dentro de estos documentos tipo, se establecerán los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública. Con el ánimo de promover la descentralización, el empleo local el desarrollo, los servicios e industria local, en la adopción de los documentos tipo, se tendrá en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía, el fomento de la economía local y la naturaleza y especialidad de la contratación. […]». [↑](#footnote-ref-5)
5. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 11 de febrero de 2009. Exp. 16.100. C.P. Ramiro Saavedra Becerra. [↑](#footnote-ref-6)
6. Ley 1882 de 2018: «Artículo 1. Parágrafo 2. En los procesos de licitación pública para seleccionar contratistas de obra, la oferta estará conformada por dos sobres, un primer sobre en el cual se deberán incluir los documentos relacionados con el cumplimiento de los requisitos habilitantes, así como los requisitos y documentos a los que se les asigne puntaje diferentes a la oferta económica.

»El segundo sobre deberá incluir únicamente la propuesta económica de conformidad con todos los requisitos exigidos en el pliego de condiciones.

[…]». [↑](#footnote-ref-7)
7. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2011. Exp. 18.293. C.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-8)
8. Al respecto esta Agencia ha manifestado: «[…] Como se consideró en los conceptos del 25 de septiembre y el 23 de diciembre de 2019 −radicados Nos. 2201913000007117 y 2201913000009538−, las causales de rechazo de ofertas consagradas en los documentos tipo son taxativas, descartándose que la entidad introduzca causales, salvo, que estén contempladas en otras disposiciones normativas. Igualmente, por la naturaleza de las causales de rechazo, su aplicación es estricta, lo que –a juicio de la Agencia Nacional de Contratación Pública– significa que su interpretación gramatical prevalece sobre una interpretación extensiva o de otra índole, mediante la cual se pretenda ampliar su alcance». Concepto C-642 del 30 de octubre de 2020. Radicado de entrada No. 4202013000008306. Radicado de salida No. 2202013000010785. [↑](#footnote-ref-9)
9. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 20 de mayo de 2010. Exp. 1.992. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo. [↑](#footnote-ref-10)
10. Ver conceptos: C-008 del 4 de mayo de 2020, C-267 del 4 de mayo de 2020, C-283 del 4 de mayo de 2020, C-365 del 30 de junio de 2020 y C-730 del 14 de diciembre del 2020 y C-779 de 18 de enero de 2021. [↑](#footnote-ref-11)
11. Solo se profundizará en dos de ellos, por tener relación con el esquema general de subsanabilidad, en este sentido, el tercer aspecto, en que no se profundizará en este texto, se deriva de lo establecido en el parágrafo 3 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, incluido por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018: «Parágrafo 3. La no entrega de la garantía de seriedad junto con la propuesta no será subsanable y será causal de rechazo de la misma». [↑](#footnote-ref-12)
12. Ley 1150 de 2007, artículo 5, parágrafo 4°: «En aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, los documentos referentes a la futura contratación o a proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización». [↑](#footnote-ref-13)
13. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 20 de mayo de 2010. No. de Radicado: 11001-03-06-000-2010-00034-00(1992). C.P. Enrique José Arboleda Perdomo. [↑](#footnote-ref-14)
14. Ley 80 de 1993, artículo 4 parágrafo 3º: «En los procesos de licitación pública para seleccionar contratistas de obra pública, las entidades estatales deberán publicar el informe de evaluación relacionado con los documentos de los requisitos habilitantes y los requisitos que sean objeto de puntuación diferente a la oferta económica incluida en el primer sobre, dentro del plazo establecido en el pliego de condiciones.

»En estos procesos el informe permanecerá publicado en el Secop durante cinco (5) días hábiles, término hasta el cual los proponentes podrán hacer las observaciones que consideren y entregar los documentos y la información solicitada por la entidad estatal. Al finalizar este plazo, la entidad estatal se pronunciará sobre las observaciones y publicará el informe final de evaluación de los requisitos habilitantes y los requisitos objeto de puntuación distintos a la oferta económica.» [↑](#footnote-ref-15)