**DOCUMENTOS TIPO – Concurso de méritos – Consultoría Estudios de ingeniería – Infraestructura de transporte**

Posteriormente, el 22 de julio de 2020, el Gobierno Nacional sancionó la Ley 2022, que rige a partir de su publicación y cuyo artículo 1 modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 en relación con: i) el sujeto encargado de la adopción de los documentos tipo, ya que antes se señalaba al Gobierno Nacional y ahora la entidad encargada directamente por la Ley es la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces; ii) la inclusión de buenas prácticas contractuales y los principios de la contratación pública para establecer los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia en los documentos tipo; iii) la implementación de procesos de capacitación en los municipios para la utilización de los documentos tipo buscando el desarrollo de la economía local; y iv) las responsabilidades para Colombia Compra Eficiente en la definición del desarrollo e implementación de los documentos tipo mediante cronogramas, coordinación con otras entidades especializadas, recepción de comentarios de los interesados y revisión de los documentos tipo expedidos.

**CRONOGRAMA – Plazo – Presentación de ofertas**

[…] el plazo para la presentación de ofertas es una de las etapas más importantes para el desarrollo del proceso de selección, en la medida en que la presentación de las propuestas dentro de este término es una condición para su evaluación. En ese sentido, las disposiciones analizadas supra, indican como en los referidos documentos del proceso, particularmente en el cronograma, debe consignarse la delimitación del momento para la presentación de ofertas, pues el mismo debe ser claros al establecer los términos para agotar las etapas del proceso de contratación, entre estos el plazo para la presentación de ofertas.

**CRONOGRAMA – Modificación – Adendas**

En lo que respecta a la modificación del cronograma, es necesario distinguir entre las etapas previas y posteriores al cierre del proceso de selección. Para estas últimas, el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015 dispone, en lo pertinente, que «La Entidad Estatal puede modificar los pliegos de condiciones a través de Adendas expedidas antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas» y que «La Entidad Estatal puede expedir Adendas para modificar el Cronograma una vez vencido el término para la presentación de las ofertas y antes de la adjudicación del contrato».

En ese sentido, el acto de apertura, así como los pliegos definitivos y el cronograma que se adoptan mediante este, pueden ser considerados como los documentos cuya expedición determina el momento a partir del cual resulta valido presentar ofertas. No obstante, conforme a lo expuesto en torno a las adendas, es importante considerar que entre la expedición del acto administrativo de apertura y la fecha de cierre, es posible que las condiciones técnicas, jurídicas y económicas del proceso de contratación, sean modificadas mediante adendas al pliego de condiciones. Debido a esto, lo más común en la práctica contractual es que las ofertas se presenten en la fecha de cierre del proceso o con bastante proximidad a esta, para que la oferta sea presentada con certeza sobre el contenido final del pliego de condiciones definitivo.

**DOCUMENTOS TIPO – Numeral 1.15 – Causal de rechazo – Literal Q**

De acuerdo con lo expuesto, la causal de rechazo del literal Q del Documento Base de consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte es aplicable a las ofertas presentadas por fuera del plazo para presentar ofertas, esto es, con posterioridad a la fecha de cierre. Esta causal tiene como finalidad la de hacer respetar las reglas relativas a la presentación de ofertas dentro del término señalado por la entidad en el «Anexo 2 - Cronograma», es decir, antes del cierre del plazo para presentar propuestas.

**CCE-DES-FM-17**



Señor

**Luis Carlos Collogo Mieles**

Valledupar, Cesar

# Concepto C – 652 de 2021

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**   | DOCUMENTOS TIPO – Concurso de méritos – Consultoría de estudios de ingeniería – Infraestructura de transporte / PLIEGO DE CONDICIONES – Plazo – Presentación de ofertas / CRONOGRAMA – Modificación – Adendas / DOCUMENTOS TIPO – Numeral 1.15 – Causal de rechazo – Literal Q |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20211011009364 |

Estimado señor Cogollo Mieles:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 11, numeral 8º, y 3º, numeral 5º, del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 12 de octubre de 2021.

# Problemas planteados

Respecto a los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte usted realiza las siguientes preguntas:

«1. en virtud del recibo de ofertas, cual es el plazo y/o termino correcto que la entidad tiene para recibir las ofertas de los posibles proponente [sic], en caso de ser su respuesta desde la fecha del acto de apertura, favor citar el fundamento constitucional, legal o jurisprudencial que soporte su respuesta.

2. conforme a los [sic] establecido en el numeral 1.15 causales de rechazo del documento base para este tipo de modalidades, en su literal Q establece "Presentar la oferta extemporáneamente" ¿esta causal hace referencia aquellas propuesta [sic] que se presente en una fecha y hora distinta a la establecida en cronograma del proceso?, en caso de ser negativa su respuesta citar fundamento legal y/o jurisprudencial que lo soporte». (Corchetes fuera de texto).

# Consideraciones

Para responder la consulta, se analizarán los siguientes temas: i) fundamento normativo de los documentos tipo adoptados hasta la actualidad, ii) el plazo para la presentación de la oferta en los procesos de contratación, y iii) la causal de rechazo del literal Q del numeral 1.15 de los Documentos tipo de consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en los conceptos C-653 del 9 de noviembre de 2020, C-665 del 11 de noviembre de 2020, C-698 del 19 de noviembre de 2020, C-716 del 30 de noviembre de 2020, C-775 de 2020 del 11 de diciembre de 2020, C-798 del 25 de enero de 2021, C-027 del 1 de marzo de 2021 y C- 204 del 6 de mayo de 2021, C-515 del 20 de septiembre de 2021, C-566 del 12 de octubre de 2021, entre otros, se pronunció sobre los documentos tipo en la contratación estatal, así como su inalterabilidad[[1]](#footnote-1).Por su lado, la Agencia se han encargado de estudiar temas relativos a la aplicación de causales de rechazos en procesos adelantados con documentos tipo en los conceptos C-030 de 26 de febrero de 2021, C-042 del 3 de marzo de 2021, C-070 del 16 de marzo de 2021, C-096 del 24 de marzo de 2021, C-108 del 29 de marzo de 2021, C-147 del 12 de abril de 2021, C-156 del 20 de abril de 2021, C-204 del 20 de abril de 2021, C-217 del 14 de mayo de 2021, C-269 del 3 de junio de 2021, C-329 del 8 de julio de 2021, C-371 del 27 de julio de 2021, C-409 del 13 de agosto de 2021, C-423 del 18 de agosto de 2021, C-480 del 25 de agosto de 2021, C-460 del 2 de septiembre de 2021, C-435 del 7 de septiembre de 2021, C-468 del 7 de septiembre de 2021, C-513 del 23 de septiembre de 2021 y C-531 del 27 de septiembre de 2021. De otra parte, en los conceptos C-201 del 13 de abril de 2020, C-012 del 28 de abril de 2020 y C-603 del 22 de septiembre de 2020 se estudió la aplicación del principio de economía en materia de contratación estatal, particularmente en relación con el carácter preclusivo y perentorio de los términos establecidos para las diferentes etapas del proceso contractual. Algunos de los argumentos expuestos en estos conceptos se reiteran a continuación.

# Fundamento normativo de los documentos tipo

La redacción original del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 establecía que al Gobierno Nacional le correspondía adoptar los «documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas» y que estos «*deberán* ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública–EGCAP– en los procesos de selección que adelanten». En relación con su contenido, disponía que «[d]entro 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 [

…] teniendo en cuenta la naturaleza y la cuantía de los contratos»[[2]](#footnote-2).

Posteriormente, el 22 de julio de 2020, el Gobierno Nacional sancionó la Ley 2022, que rige a partir de su publicación y cuyo artículo 1 modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 en relación con: i) el sujeto encargado de la adopción de los documentos tipo, ya que antes se señalaba al Gobierno Nacional y ahora la entidad encargada directamente por la Ley es la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces; ii) la inclusión de buenas prácticas contractuales y los principios de la contratación pública para establecer los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia en los documentos tipo; iii) la implementación de procesos de capacitación en los municipios para la utilización de los documentos tipo buscando el desarrollo de la economía local; y iv) las responsabilidades para Colombia Compra Eficiente en la definición del desarrollo e implementación de los documentos tipo mediante cronogramas, coordinación con otras entidades especializadas, recepción de comentarios de los interesados y revisión de los documentos tipo expedidos[[3]](#footnote-3).

En todo caso, bajo la redacción inicial del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, el Gobierno Nacional adoptó los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, mediante la expedición del Decreto 342 de 2018, el cual adiciona al Decreto 1082 de 2015. Posteriormente, mediante los Decretos 2096 de 2019 y 594 de 2020 se adoptaron los Documentos Tipo de infraestructura de transporte para las modalidades de selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía, respectivamente.

Los artículos 2.2.1.2.6.1.4, 2.2.1.2.6.2.3 y 2.2.1.2.6.3.4 del Decreto 1082 de 2015 establecen la inalterabilidad de los documentos tipo, que consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los documentos del proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo. En consecuencia, las condiciones establecidas en los documentos que adopte el Gobierno Nacional, en ejercicio del mandato establecido en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, son de obligatorio cumplimiento para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten procesos que deban regirse por su contenido, y no pueden variarse los requisitos fijados en ellos.

Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que en relación con los documentos tipo expedidos o actualizados luego de la vigencia de la Ley 2022 de 2020, el fundamento de la inalterabilidad de su contenido se deriva de lo establecido en la ley y particularmente lo prescrito en cada una de las resoluciones que adoptan los documentos tipo. Por ejemplo, en relación con los documentos tipo de consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte, en la Resolución 193 del 14 de julio de 2021 por la cual se adoptan estos documentos tipo, en su artículo 3 reitera la obligatoriedad de los parámetros contenidos en los mismos y su inalterabilidad[[4]](#footnote-4). Por lo anterior, es deber de las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública utilizar los Documentos Tipo en los procesos de selección que adelanten.

En síntesis, hasta el momento se han expedido los siguientes documentos tipo que son obligatorios para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública:

i) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 1–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de abril de 2019.

ii) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 2–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 10 de marzo de 2020.

iii) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 3–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.

iv) Documentos tipo para procesos de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte –versión 1–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 17 de febrero de 2020.

v) Documentos tipo para procesos de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte –versión 2–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.

vi) Documentos tipo para procesos de mínima cuantía de infraestructura de transporte, obligatorios para los procesos cuya invitación pública se haya publicado a partir del 10 de junio de 2020.

vii) Documentos tipo para procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.

viii) Documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 9 de agosto de 2021.

ix) Documentos tipo para procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 11 de diciembre de 2020.

x) Documentos tipo para procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad llave en mano, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 11 de diciembre de 2020.

xi) Documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social, concretamente, para infraestructura en los sectores educativo y salud, para los procesos cuyos avisos de convocatoria se publiquen a partir del 2 de noviembre de 2021 y el 3 de enero de 2022, respectivamente, en cada uno de estos sectores.

Cabe aclarar que la Agencia Nacional de Contratación Pública sigue avanzando en la expedición de nuevos documentos tipo. Debe destacarse que estos exigen un minucioso desarrollo en el cual se consideran las observaciones de las entidades técnicas y especializadas, con la finalidad de expedir documentos tipo que contengan las mejores prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

# 2.2. El plazo para la presentación de la oferta en los procesos de contratación

# El momento para la presentación de la oferta es una cuestión de suma importancia para el desarrollo de los procesos de contratación, en la medida en que la presentación oportuna de la misma es un presupuesto para que esta sea evaluada. En ese sentido, corresponde a las entidades estatales delimitar dicho momento en los *Documentos del Proceso*, a efectos de que los proponentes puedan conocer cuando deben presentar sus ofertas.

#  Diferentes normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, al regular aspectos relativos al procedimiento de determinadas modalidades de contratación, o al establecer el contenido mínimo de algunos documentos, indican que las entidades deben dar a conocer a los proponentes la fecha y lugar para la presentación de ofertas. En el caso de la licitación pública, por ejemplo, el artículo 30, numeral 5 de la Ley 80 de 1993, hace referencia al *plazo de licitación*, «[…] entendido como *el término que debe transcurrir entre la fecha a partir de la cual se pueden presentar propuestas y la de su cierre*, *se señalará en los pliegos de condiciones*, de acuerdo con la naturaleza, objeto y cuantía del contrato» (Corchetes fuera de texto). De acuerdo con esto, tratándose de la licitación pública, el momento para la presentación de ofertas o *plazo de licitación* es el que señale la entidad en el pliego de condiciones.

#  Por su parte, en lo relativo a los demás procedimientos de selección, el Decreto 1082 de 2015 también se ocupa del tema al establecer el contenido de los Documentos del Proceso como el *aviso de convocatoria*, el *acto de apertura* y el *pliego de condiciones.* En las normas que desarrollan el contenido de cada uno de estos documentos, las cuales son aplicables, de manera general, a modalidades como la selección abreviada y el concurso de méritos, se establece como componentes mínimos información indicativa del tiempo durante el cual deben presentarse las ofertas.

#  Así, por ejemplo, encontramos que, el artículo 2.2.1.1.2.1.2 del Decreto 1082 de 2015, alusivo al *aviso de convocatoria,* establece dentro del contenido mínimo de dicho documento, junto a la información relativa al objeto del contrato y demás información relevante para el desarrollo del proceso de selección, «6. La fecha límite en la cual los interesados deben presentar su oferta y el lugar y forma de presentación de la misma». Asimismo, el numeral 12 de dicha norma alude al cronograma como otra de la información mínima que debe publicarse en el cronograma.

En lo relativo al ***acto de apertura***, el cual consiste en una manifestación unilateral de la voluntad de la entidad estatal, por medio de la cual formalmente se inicia el proceso de contratación, el artículo 2.2.1.1.2.1.5 del Decreto 1082 de 2015 regula el respectivo contenido. Esta norma enlista al objeto de la contratación, la modalidad de escogencia, el cronograma, el lugar de consulta del pliego de condiciones, el certificado de disponibilidad presupuestal y demás cuestiones relevantes en atención a la respectiva modalidad de selección[[5]](#footnote-5).

 Por su parte, el artículo 2.2.1.1.2.1.3 al regular el contenido del pliego de condiciones establece que este debe contener, entre otros aspectos, las reglas aplicables a la presentación de las ofertas, su evaluación, lo relativo a la adjudicación del contrato, el cronograma y el plazo dentro del cual la entidad puede expedir adendas. En ese sentido, el documento que concreta el punto de partida para que los interesados conozcan las reglas de la presentación de las ofertas, es el pliego de condiciones definitivo, como documento del proceso que resulta de planear el procedimiento de contratación, de tal manera que se logre identificar todo aquello que le informe al público sobre el objeto contractual y las condiciones de ejecución del contrato.

Conforme a lo anterior, diferentes normas que regulan el contenido de los documentos del proceso como el aviso de convocatoria, el acto de apertura y el pliego de condiciones, establecen el deber de delimitar los tiempos en los que se deben desarrollar las diferentes etapas del proceso de selección. Desde el mismo contenido del aviso de convocatoria se establece de manera explícita el deber de establecer el momento hasta el cual se recibirán las ofertas, así como el cronograma conforme al cual deben realizarse las actuaciones que desarrollarán el procedimiento, los cual también hace parte del contenido del acto de apertura y del pliego de condiciones, de acuerdo con la normatividad antes explicada. En igual sentido, de conformidad con el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, *el cronograma* se define como el «Documento en el cual la Entidad Estatal establece las fechas, horas y plazos para las actividades propias del Proceso de Contratación y el lugar en el que estas deben llevarse a cabo».

Así las cosas, el tiempo es una cuestión de enorme importancia en los procedimientos de selección, pues una contratación eficiente contribuye a la satisfacción oportuna del interés general y al cumplimiento de los fines del Estado. De acuerdo con la jurisprudencia, estos plazos tienen como propósito no mantener a los oferentes en una situación de indefinición a la espera de la voluntad administrativa; además, contribuyen a que los proponentes no dilaten los procedimientos de selección a través de actuaciones extemporáneas. Por ello, el Consejo de Estado ha señalado que:

[…] no hay que olvidar que en todo proceso de selección para la celebración de un contrato con la administración pública, son de su esencia los términos dentro de los cuales éste se llevará a cabo. Si en algo deben ser claras las condiciones de contratación es en señalarle a los interesados el tiempo de que disponen para elaborar sus ofertas, el plazo que se tomará la entidad para estudiarlas y el término en que procederá a la adjudicación o declaratoria de desierta, al punto de que si no se acatan, las consecuencias para uno u otro serán determinantes, tales como rechazar la propuesta por extemporánea o perder la facultad para adjudicar si no se hace en el tiempo previsto[[6]](#footnote-6).

De lo anterior se desprende que el plazo para la presentación de ofertas es una de las etapas más importantes para el desarrollo del proceso de selección, en la medida en que la presentación de las propuestas dentro de este término es una condición para su evaluación. En ese sentido, las disposiciones analizadas *supra*, indican cómo en los referidos documentos del proceso, particularmente en el cronograma, debe consignarse la delimitación del momento para la presentación de ofertas, pues el mismo debe ser claro al establecer los términos para agotar las etapas del proceso de contratación, entre estos, el plazo para la presentación de ofertas.

Debe destacarse que el pliego de condiciones definitivo conforme al cual se desarrollará el proceso es el documento en el que se adopta el cronograma conforme al cual finalmente se desarrollará el proceso. Así pues, a pesar de que el aviso de convocatoria y proyecto de pliego de condiciones puedan contener un proyecto de cronograma, el realmente determinante acaba siendo el establecido en el cronograma que se adopta al expedir el pliego definitivo.

En este contexto, resulta pacífico que, el plazo para la presentación de ofertas está delimitado principalmente por la fecha de cierre del proceso, la cual indica el momento hasta el cual se reciben ofertas. Es por esto que en los cronogramas de los procesos de selección se suele establecer de forma clara e inequívoca esta fecha, a efectos de que no existan dudas en torno al momento hasta el cual se reciben ofertas dentro de la oportunidad correspondiente.

Esto se refleja en el contenido de los diferentes documentos tipo expedidos por esta Agencia, no siendo la excepción los de consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte. El Documento base o Pliego Tipo de estos documentos tipo señala, en el Capítulo II «ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LA OFERTA», numeral 2.5 «CIERRE DEL PROCESO Y APERTURA DE LAS OFERTAS», lo siguiente:

**2.5. CIERRE DEL PROCESO Y APERTURA DE LAS OFERTAS**

[Incluir para los Procesos de Contratación adelantados por SECOP I]

Se entenderán recibidas por la Entidad las ofertas que a la fecha y hora indicada en el cronograma del Proceso de Contratación se encuentren en el lugar destinado para su recepción.

No serán recibidas las ofertas que hayan sido radicadas o entregadas en otras dependencias de la Entidad [...].

 [Incluir los párrafos siguientes solo para los Procesos de Contratación adelantados por SECOP II]

Se entienden recibidas por la Entidad las ofertas que se encuentren en la plataforma del SECOP II a la fecha y hora indicada en el Cronograma del proceso, después de este momento el SECOP II no permitirá recibir más propuestas por excederse del tiempo señalado en el Cronograma.

Vencido el término para presentar ofertas, la Entidad Estatal debe realizar su apertura y publicar la lista de oferentes [...].

Se darán por no presentadas las propuestas que no hayan sido entregadas en la plataforma y en el plazo previsto para ello en el Pliego de Condiciones. No se tendrán como recibidas las ofertas allegadas por medios distintos al SECOP II, para asegurar la efectiva transmisión de los datos y garantizar el cumplimiento estricto de los Términos y Condiciones de Uso del SECOP II.

Sin embargo, cuando haya una indisponibilidad del SECOP II, la cual haya sido confirmada por Colombia Compra Eficiente mediante certificado de indisponibilidad, la Entidad Estatal podrá recibir ofertas en los términos y condiciones establecidos en el “Protocolo para actuar ante una indisponibilidad del SECOP II” o en el documento que Colombia Compra Eficiente determine para ello. [Puede consultarlo en el siguiente enlace: https://www.colombiacompra.gov.co/secop-ii/indisponibilidad-en-el-secop-ii]

Conforme al apartado citado, el numeral 2.5. del Documento base es claro al señalar que la recepción de las ofertas ya sea en procesos adelantados mediante SECOP I o SECOP II, se debe realizar teniendo en cuenta la fecha, hora y lugar indicada en el cronograma del proceso, el cual corresponde al «Anexo 2 - Cronograma» de los documentos tipo de consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte.

En la parte introductoria de los documentos tipo, se señala que los aspectos incluidos en corchetes y resaltado gris– [texto de ejemplo]– deben ser diligenciados por la entidad, y de igual forma, en el «Anexo 2 - Cronograma» se indica que la entidad es la encargada de definir tanto la fecha de expedición y publicación del acto administrativo de apertura del proceso de contratación, la fecha de publicación del pliego de condiciones definitivo, así como la fecha del cierre del proceso de contratación. En consecuencia, en el pliego de condiciones y, particularmente, en el cronograma allí establecido, los proponentes conocen cuándo ocurre el vencimiento del plazo para la presentación de las ofertas.

En cuanto al momento a partir del cual comienza el plazo para recibir ofertas, no existe una norma que expresamente determine el mismo, o que establezca el deber de la entidad de hacer explícita la fecha de inicio del plazo para la recepción de ofertas. Sin embargo, a juicio de esta Agencia, el acto de apertura y el pliego definitivo son los documentos del proceso que permiten establecer a partir de cuándo resulta valido presentar la oferta, ya que dicha presentación, en todo caso, debe ser posterior al inicio formal del proceso. En atención a esto, las entidades estatales al expedir el acto de apertura bien pueden establecer el plazo para la presentación de la oferta estableciendo la fecha a partir de la cual recibirán ofertas y la fecha de cierre, o solo delimitando la última.

De acuerdo con esto, nada obsta para que los proponentes, si así lo consideren procedente, presenten ofertas una vez expedido el acto de apertura, antes de la fecha del cierre. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las entidades estatales, una vez publicados los pliegos de condiciones definitivos, pueden realizar modificaciones al mismo como consecuencia de las observaciones recibidas por parte de los interesados o por iniciativa unilateral de la entidad, al evidenciar la necesidad de modificar, ajustar o aclarar algún aspecto o condición[[7]](#footnote-7). Estas modificaciones deben realizarse a través de *adendas* o como lo ha reconocido la jurisprudencia del Consejo de Estado, por medio de cualquier otro documento que contenga la manifestación de voluntad de la entidad de aclarar, añadir, adicionar, reemplazar o cambiar un aspecto o condición incluida en los documentos del procedimiento de contratación[[8]](#footnote-8).

En lo que respecta a la modificación del cronograma, es necesario distinguir entre las etapas previas y posteriores al cierre del proceso de selección. Para estas últimas, el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015 dispone, en lo pertinente, que «La Entidad Estatal puede modificar los pliegos de condiciones a través de Adendas expedidas antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas» y que «La Entidad Estatal puede expedir Adendas para modificar el Cronograma una vez vencido el término para la presentación de las ofertas y antes de la adjudicación del contrato».

En ese sentido, el acto de apertura, así como los pliegos definitivos y el cronograma que se adoptan mediante este, pueden ser considerados como los documentos cuya expedición determina el momento a partir del cual resulta válido presentar ofertas. No obstante, conforme a lo expuesto en torno a las adendas, es importante considerar que entre la expedición del acto administrativo de apertura y la fecha de cierre, es posible que las condiciones técnicas, jurídicas y económicas del proceso de contratación, sean modificadas mediante adendas al pliego de condiciones. Debido a esto, lo más común en la práctica contractual es que las ofertas se presenten en la fecha de cierre del proceso o con bastante proximidad a esta, para que la oferta sea presentada con certeza sobre el contenido final del pliego de condiciones definitivo.

La normativa específica relacionada con el concurso de méritos tampoco regula de manera expresa el momento a partir del cual comienza un plazo o término a partir del cual los proponentes puedan presentar ofertas en el marco del proceso de selección, ni un tiempo definido que debe transcurrir entre la apertura del proceso de selección y el cierre de este. En ese sentido, la entidad estatal debe delimitar el plazo para la presentación de ofertas al acto de apertura, estableciendo la fecha de cierre del proceso de selección, de acuerdo con las normas generales aquí analizadas.

De acuerdo con esto, las ofertas deben ser presentadas después de la expedición de acto de apertura, pero antes de la fecha de cierre. Sin embargo, ante la posibilidad de que varie el contenido del pliego de condiciones definitivo expedido por el acto de apertura antes de la fecha de cierre, lo más conveniente resulta que la presentación de la oferta sea una vez vencido el plazo para la expedición de adendas, pues con ello se precave la necesidad de retirar o adecuar la oferta debido a eventuales adendas al pliego de condiciones.

# 2.3. Causal de rechazo del literal Q del numeral 1.15 de los «Documentos tipo de consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte»

# Las actuaciones de los procesos de contratación deben desarrollarse de acuerdo con un orden y dentro de unos términos preestablecidos. Esto tiene sustento en el principio de economía consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 que rige los procesos de contratación, especialmente, en lo dispuesto en el numeral 1º[[9]](#footnote-9), el cual señala que los términos o plazos para la etapas o fases del proceso de selección son preclusivos y perentorios[[10]](#footnote-10) [[11]](#footnote-11). Esto se proyecta en los procesos de contratación en aspectos como los explicados en el acápite anterior, en el que se ilustraba cómo los documentos del proceso deben delimitar los plazos para agotar las diferentes etapas o actuaciones de las que consta el procedimiento de contratación, entre estas, la presentación de ofertas.

# En materia de los documentos tipo aplicables a procesos de consultoría de estudios y diseños de ingeniera de infraestructura de transporte, como ya se mencionó, la presentación de la oferta en tiempo es algo que aparece regulado en el Capítulo II, en los numerales 2.4 «ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LA OFERTA» y 2.5 «CIERRE DEL PROCESO Y APERTURA DE LAS OFERTAS», en los que se establece el deber de presentar la oferta antes de la fecha de cierre indica en el «Anexo 2 – Cronograma». Asimismo, la no presentación de la oferta en la correspondiente oportunidad es un asunto expresamente regulado en el Documento Base, evento para el que el literal Q del numeral 1.15 establece lo siguiente:

**1.15 CAUSALES DE RECHAZO**

Son causales de rechazo las siguientes:

[…]

Q. Presentar la oferta extemporáneamente.

De acuerdo con esta causal, las propuestas que sean presentadas de manera extemporánea deben ser objeto de rechazo, sin que sea siquiera procedente la subsanación, pues transcurrida la fecha de cierre sin presentación oportuna de la oferta no habría nada que subsanar. Así pues, de acuerdo con esta causal, las ofertas presentadas con posterioridad a la fecha de cierre, ya sea el día o la hora siguiente señalada por la entidad, deben ser rechazadas en el entendido de que fueran presentadas por fuera de la oportunidad correspondiente. En ese sentido, eventos en los que la oferta es presentada en la fecha de cierre –antes de la hora señalada–, así como las presentadas en fechas anteriores, no se tipifican en esta causal, comoquiera que aún no ha fenecido la oportunidad para allegarlas a la entidad.

Al respecto, la Agencia Colombia Compra Eficiente no desconoce que dificultades técnicas pueden impedir el envío de documentos en un momento determinado. Sin embargo, entiende que tales aspectos técnicos deben ser presupuestados diligentemente por los oferentes como posibles riesgos a la hora de enviar sus propuestas, lo cual les permitiría adoptar medidas de mitigación. Esto no quiere decir que la propuesta no deba ser recibida por la entidad, pues a esta le asiste el deber de recibirla materialmente hablando, otra cosa es que, al momento de valorarla, en un plano normativo, deba rechazarla por extemporánea, siempre que se den los supuestos legales para poder hacerlo.

En suma, en virtud de principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el proceso de contratación estatal debe adelantarse dentro de unas etapas determinadas y respetando los términos procesales establecidos por la ley o el reglamento o los que determine la entidad contratante. Debe señalarse que, en virtud de los principios de preclusión y perentoriedad, establecidos en el inciso primero del artículo mencionado, las partes del proceso de contratación, así como los funcionarios públicos, se encuentran obligados a respetar y acatar tales etapas y términos, sin que, por motivo alguno, puedan llegar a desconocerlos o pasarlos por alto.

# Respuestas

«1. en virtud del recibo de ofertas, cual es el plazo y/o termino correcto que la entidad tiene para recibir las ofertas de los posibles proponente (sic), en caso de ser su respuesta desde la fecha del acto de apertura, favor citar el fundamento constitucional, legal o jurisprudencial. que soporte su respuesta».

Conforme al análisis realizado sobre los artículos 2.2.1.1.1.3.1, 2.2.1.1.2.1.2, 2.2.1.1.2.1.3 y 2.2.1.1.2.1.5 del Decreto 1082 de 2015, en el procedimiento de concursos de méritos, el plazo para la presentación de las ofertas es señalado por las entidades en el pliego de condiciones definitivo y el cronograma que se adoptan al expedir el acto de apertura. En dicho cronograma debe señalarse de manera expresa la fecha de cierre del proceso de selección la cual indica el momento hasta el cual se reciben las ofertas. En cuanto a la fecha a partir de la cual es posible recibir ofertas, en los casos en los que esta no se haga explícita por la entidad en el cronograma, nada obsta para que estas se reciban una vez esté en firme el acto de apertura, siempre que sea antes de la fecha de cierre.

 En todo caso, de acuerdo con lo manifestado en la parte considerativa, ante la eventualidad de que el pliego de condiciones definitivo, con posterioridad a su expedición, sea modificado, por razones de eficiencia, resulta conveniente, para los oferentes y para la propia entidad que las ofertas sean presentadas con posterioridad al vencimiento del plazo para la expedición de adendas. Esto en el entendido de que, de esta manera, la oferta se presenta con un mayor grado de certeza sobre el contenido final del pliego de condiciones, con lo que se precave la necesidad de retirar, adecuar o modificar la oferta, ante posibles modificaciones en el contenido del pliego.

«2. [C]onforme a los (sic) establecido en el numeral 1.15 causales de rechazo del documento base para este tipo de modalidades, en su literal Q establece "Presentar la oferta extemporáneamente" ¿esta causal hace referencia aquellas propuesta (sic) que se presente en una fecha y hora distinta a la establecida en cronograma del proceso?, en caso de ser negativa su respuesta citar fundamento legal y/o jurisprudencial que lo soporte.»

De acuerdo con lo expuesto, la causal de rechazo del literal Q del Documento Base de consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte es aplicable a las ofertas presentadas por fuera del plazo para presentar ofertas, esto es, con posterioridad a la fecha de cierre. Esta causal tiene como finalidad la de hacer respetar las reglas relativas a la presentación de ofertas dentro del término señalado por la entidad en el «Anexo 2 - Cronograma», es decir, antes del cierre del plazo para presentar propuestas.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Laura Alejandra Materón GarcíaAnalista T2-01 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 ANCP – CCE |

1. Durante el año 2020, en relación con la aplicación de la regla de inalterabilidad la entidad también expidió los conceptos C-144 del 2 de marzo de 2020, C-174 del 16 de marzo de 2020, C-129 del 24 de marzo de 2020, C-193 del 6 de abril de 2020, C-189 del 8 de abril de 2020, C- 009 del 27 de abril de 2020, C-289 del 26 de mayo de 2020, C-332 del 26 de mayo de 2020, C-354 del 4 de junio de 2020, C-384 del 4 de junio de 2020, C-387 del 23 de junio de 2020, C-328 del 30 de junio de 2020, C-379 del 30 de junio de 2020, C-397 del 30 de junio de 2020, C-411 del 30 de junio de 2020, C-415 del 7 de julio de 2020, C-443 del 7 de julio de 2020, C-427 del 9 de julio de 2020, C-395 del 9 de julio de 2020, C-327 del 10 de julio de 2020, C-444 del 13 de julio de 2020, C-429 del 24 de julio de 2020, C-466 del 24 de julio de 2020, C-420 del 28 de julio de 2020, C-485 del 29 de julio de 2020, C- 501 del 29 de julio de 2020, C-478 del 30 de julio de 2020, C-450 del 3 de agosto de 2020, C-497 del 6 de agosto de 2020, C-528 del 18 de agosto de 2020, C-531 del 21 agosto de 2020, C-546 del 26 de agosto de 2020, C-597 del 14 de septiembre de 2020, C-618 del 17 de septiembre de 2020, C-633 del 2 de octubre de 2020, C-630 del 21 de octubre de 2020, C-643 del 26 de octubre de 2020, C-635 del 29 de octubre de 2020. [↑](#footnote-ref-1)
2. El artículo 4 de la Ley 1882 de 2020 adicionó el parágrafo 7 al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual fue posteriormente modificado por la Ley 2022 de 2020, a través de la cual se atribuyó directamente a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la competencia para adoptar documentos tipo de aplicación obligatoria para las entidades regidas por el EGCAP. [↑](#footnote-ref-2)
3. El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, el cual adiciona el parágrafo 7 al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y dispone que: «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. Para tal efecto se deberá llevar a cabo un proceso de capacitación para los municipios.

»La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y deberá establecer el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de los documentos tipo, que expida.

»En todo caso, serán de uso obligatorio los 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, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente». [↑](#footnote-ref-3)
4. El artículo 3 de la Resolución 193 del 14 de julio de 2021 establece: «Artículo 3. Inalterabilidad de los documentos tipo. De conformidad con el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, los documentos tipo son obligatorios en la actividad contractual de las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En consecuencia, las entidades estatales al adelantar sus procedimientos de selección sólo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan». [↑](#footnote-ref-4)
5. El artículo señalado establece «La Entidad Estatal debe ordenar la apertura del proceso de selección, mediante acto administrativo de carácter general, sin perjuicio de lo dispuesto en las Disposiciones Especiales para las modalidades de selección, previstas en el capítulo 2 del presente título.

»El acto administrativo de que trata el presente artículo debe señalar:

»1. El objeto de la contratación a realizar.

»2. La modalidad de selección que corresponda a la contratación.

»3. El Cronograma.

»4. El lugar físico o electrónico en que se puede consultar y retirar los pliegos de condiciones y los estudios y documentos previos.

»5. La convocatoria para las veedurías ciudadanas.

»6. El certificado de disponibilidad presupuestal, en concordancia con las normas orgánicas correspondientes.

»7. Los demás asuntos que se consideren pertinentes de acuerdo con cada una de las modalidades de selección». [↑](#footnote-ref-5)
6. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 29 de enero de 1998. Exp. 10.495. C.P. Ricardo Hoyos Duque. [↑](#footnote-ref-6)
7. Al respecto, la doctrina explica que: «Las adendas deben hacerse sobre las modificaciones que sean necesarias para eliminar las dudas que se encuentren en el pliego de condiciones, o para corregir o adicionar condiciones necesarias para hacer la selección objetiva, o para aclarar, modificar o adicionar aspectos técnicos del objeto. Nunca pueden utilizarse con fines diversos pues la desviación de poder en ellas, además de generar la nulidad del acto, pueden afectar la validez de todo el procedimiento de selección. Dichas adendas no pueden utilizarse para afectar el principio de igualdad de los proponentes, favoreciendo la posición de cualquiera de ellos» (Cfr. PALACIO HINCAPÉ, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. Séptima Edición. Medellín: Librería Jurídica Sánchez, 2014. p. 266). [↑](#footnote-ref-7)
8. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 16 de septiembre de 2013. Exp. 30.571. C.P. Mauricio Fajardo Gómez. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ley 80 de 1993: «Artículo 25. Del principio de economía. En virtud de este principio:

»1º. En las normas de selección y en los pliegos de condiciones para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones». [↑](#footnote-ref-9)
10. #  Sobre este asunto, la Sección Tercera del Consejo de Estado, ha sostenido: «Estos plazos, que corresponden a las distintas etapas del proceso de selección, son, como lo consagra el numeral 1º del artículo 25 del Estatuto Contractual, perentorios y preclusivos. »Perentorio, significa «Decisivo o concluyente»; según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: «1. adj. Se dice del último plazo que se concede, o de la resolución final que se toma en cualquier asunto. 2. adj. Concluyente, decisivo, determinante.3. adj. Urgente, apremiante».

»Y el «término perentorio», significa «El improrrogable, cuyo transcurso extingue o cancela la facultad o el derecho que durante él no se ejercitó».

»Por su parte, preclusivo significa, según el mismo diccionario, «Que causa o determina preclusión»; y a su vez, preclusión, es definido como «Carácter del proceso, según el cual el juicio se divide en etapas, cada una de las cuales clausura la anterior sin posibilidad de replantear lo ya decidido en ella».

»Preclusión: Extinción, clausura, caducidad; acción y efecto de extinguirse el derecho a realizar un acto procesal, sea por prohibición de la ley, por haberse dejado pasar la oportunidad de verificarlo o por haberse realizado otro incompatible con aquel (Couture). // Principio procesal según el cual el juicio se divide en etapas, cada una de las cuales supone la clausura de la anterior, sin posibilidad de renovarla (Couture). Esta segunda definición coincide con la de Chiovenda cuando afirma que el proceso avanza cerrando estadios precedentes y no puede retroceder […]» CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 3 de mayo 2007. Exp. 16.209. C.P. Ramiro Saavedra Becerra. [↑](#footnote-ref-10)
11. Es del caso resaltar, amparados en la jurisprudencia constitucional, que «[…] las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico y que se ocupan del diseño de los procedimientos y de la fijación de términos preclusivos para las actuaciones de las partes y de las autoridades sirven al propósito de materializar los valores y principios del ordenamiento, [lo que] conmina a su observancia estricta y no permite la atenuación de las cargas, en la medida en que son necesarias para la seguridad jurídica […] y constituyen parámetros que permiten hacer efectiva la igualdad entre los asociados» CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-565 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado [↑](#footnote-ref-11)