**DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Obligatoriedad**

[…] el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 es el antecedente más relevante de la expedición de documentos tipo con alcance obligatorio. A partir de esta norma 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. En virtud de las competencias atribuidas por la Ley 1882 de 2018 se expidieron varios documentos tipo para el sector de infraestructura de transporte.

La Ley 1882 de 2018, en el artículo 4, establecía que el gobierno nacional adoptaría 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 y consultoría en ingeniería para obras, los cuales debían ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelantaran.

**DOCUMENTOS TIPO – Formato 1 – 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.

**DOCUMENTOS TIPO – Regla de inalterabilidad – Excepciones**

Todas las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se han adoptado los documentos tipo, consagran la regla de la inalterabilidad. Esta prohibición 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 tipo 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. Por lo tanto, las entidades estatales, al realizar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan.

**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.

**LOTES O GRUPOS – Pliegos tipo – Discrecionalidad administrativa – Límites**

De lo dicho se pueden extraer varias conclusiones. En primer lugar, de conformidad con los documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 3–, las entidades estatales cuentan con discrecionalidad para estructurar sus procesos por lotes o grupos. En segundo lugar, habiendo optado por configurar así el procedimiento de selección, las entidades estatales igualmente tienen la discrecionalidad administrativa para indicar si los proponentes pueden presentar oferta para más de un lote o grupo. En tercer lugar, una vez definido que si es posible lo anterior, las entidades estatales deben indicar si es viable que un oferente sea adjudicatario de más de un lote o grupo. En cuarto lugar, si la entidad estatal determina en el pliego de condiciones que se puede ser adjudicatario de más de un lote o grupo, no puede establecer un límite o tope de adjudicaciones, es decir, no está facultada para indicar que solo se podrá ser adjudicatario de máximo dos lotes o grupos, por ejemplo. Esto por cuanto dicha competencia no se la otorgan los pliegos tipo y, atendiendo a la regla de la inalterabilidad explicada en el numeral 2.2. de este concepto y reiterada por el numeral I del numeral 1.17 del Documento Base, «Los Documentos Tipo son inalterables y no se podrán incluir o modificar los Anexos, Formatos y Formularios, ni exigir soportes o requisitos adicionales; salvo cuando se permita en forma expresa, es decir, en los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris». En quinto lugar, hay una libertad del proponente de presentar una garantía de seriedad por cada lote al que pretende participar dentro del proceso de selección o si es del caso lo hace por la totalidad de los lotes. En sexto lugar, si el proponente no estableció dentro de la carta de presentación de la oferta el lote o lotes a participarse, se considera que es documento susceptible de subsanación, esto es, no se considera como tal una causal de rechazo, por lo que debe precisarse a qué lote pretende participar.



**C CE-DES-FM-17**

Bogotá, 28 diciembre 2021

Señor

**Carlos González Gómez**

Bucaramanga, Santander

**Concepto C – 691 de 2021**

**Temas:** DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo- obligatoriedad – Ley 2022 de 2020 / DOCUMENTOS TIPO – Formato 1- Carta de presentación de la oferta / DOCUMENTOS TIPO – Regla de inalterabilidad – Excepciones / SUBSANABILIDAD – Regla – requisitos habilitantes – Ley 1882 de 2018 / LOTES O GRUPO –Pliegos tipo – Discrecionalidad administrativa –límites.

 **Radicación:** Respuesta a la consulta P20211113010545

Estimada Señor González:

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, y dentro de los términos establecidos en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde a su consulta del 12 de noviembre de 2021.

1. **Problema planteado**

Sobre los «Documentos Tipo, se realizan las siguientes consultas, por lo que expresa:

« 1. El formato 1 – Carta de presentación. ***¿***Hace parte de los requisitos habilitantes? 2. ¿Existe una carta de presentación para oferentes plurales y otra para oferentes individuales? 3. Dentro de la carta de presentación, los numerales 8 al 12 contiene el siguiente texto “Ni los integrantes del proponente plural”. ¿Dicho texto, debe ser modificado, cuando la propuesta es presentada por un oferente individual? 4. Con base en la pregunta anterior, ¿Puede una entidad estatal dentro de un proceso de licitación, exigir la modificación y/o subsanación de dicho texto, para que el oferente tenga que ajustarlo para un proponente individual? 5. Con base en la pregunta anterior, ¿Puede una entidad estatal dentro de un proceso de licitación, rechazar un oferente sino modifico y/o no subsano dicho requerimiento? 6. Dentro de la carta de presentación, el numeral 21 dice “21. [Incluir numeral cuando la oferta contiene información reservada]”, con base en lo anterior y considerando que una propuesta no tenga información reservada y/o el proponente así no lo quiera manifestar, ¿Puede una entidad estatal dentro de un proceso de licitación, solicitar la eliminación de dicho literal y/o rechazar un oferente sino lo eliminó? 7. ***¿***Cuál o cuáles son las normas, manuales, leyes, decretos y/o marcos legales que, regulan, delimitan y/o detallan la evaluación de aspectos distintos a la oferta económica? 8. Con base en la respuesta anterior, ¿Pueden las entidades estatales obligadas bajo las normas de contratación estatal, apartarse de dichos parámetros de evaluación? 9. ¿Existe una norma, ley, manual, decreto y/o marco legal que ampare y/o faculte a las entidades estatales para aplicar una interpretación particular de los pliegos tipo, sus anexos o demás?, lo anterior para de esa manera apartarse de la aplicación irrestricta y taxativa del contenido de los pliegos tipo. 10. Dentro de los pliegos tipo, se observa unas zonas y/o frases resaltadas en gris, en letra cursiva y dentro de corchetes, las cuales tienen señalamientos taxativos sobre su diligenciamiento, el cual, dependiendo del caso, recae para la entidad o el oferente. ¿Estas son las únicas zonas y/o textos, susceptibles de modificación dentro de los pliegos tipo? 11. Con base en la respuesta anterior. ¿Existen otras zonas y/o textos que puedan ser modificados dentro de los pliegos tipo? 12. Con base en la respuesta anterior. ¿Puede la entidad, bajo argumento de interpretación, modificar a su libre albedrio y criterio, y/o solicitar a los oferentes mediante subsanación que, modifiquen un texto por fuera de las zonas grises con corchetes? 13. Con base en la respuesta anterior. ¿Puede la entidad, solicitar a los oferentes mediante informe de evaluación y/o subsanación que, modifiquen el texto de cualquier apartado, aun considerando que están por fuera de las zonas grises con corchetes? 14. Con base en la respuesta anterior y bajo el argumento de las entidades estatales ¿Pueden las entidades estatales obligadas bajo las normas de contratación estatal y amparadas en la presunta interpretación de los pliegos tipo, apartarse de dichos parámetros de evaluación? 15. En concordancia con todas las normas que sobre contratación estatal existen, ¿Es objeto de análisis dentro de cualquier tipo de evaluación, el detallar los lotes a los cuales el oferente se va a presentar? 16. ***¿***Puede un oferente ser llamado a subsanar y/o corregir, cuando dentro de la misma Carta de Presentación, no se diligencia y/o no se nombra y/o no se detalla los lotes a los cuales se va a presentar? 17. ***¿***Puede un oferente ser RECHAZADO o calificado como “NO CUMPLE”, cuando dentro de la misma, no se diligencia y/o no se nombra y/o no se detalla los lotes a los cuales se va a presentar? 18. Por análisis, contexto, interpretación y asociación abstracta, en concordancia con el principio de aplicar la objetividad legal SUSNTANCIAL, SOBRE LA FORMAL ¿Puede la garantía de seriedad de la oferta, suplir el requerimiento de diligenciar y/o nombrar y/o detallar los lotes a los cuales se va a presentar, siempre y cuando, dicha garantía de seriedad de oferta, haya sido expedida detallando y/o asegurando y/o cubriendo el valor total de los lotes a los cuales se quiere presentar el oferente? Lo anterior teniendo en cuenta que, de la revisión y lectura de dicha garantía de seriedad de oferta se desprende de manera fáctica que, el oferente pago un valor determinado por presentarse a 1, 2 y/o varios lotes y dicho requisito puede ser corroborado fácilmente, ya que la garantía de seriedad de la oferta en términos de ley, si y solo si, puede ser expedida sobre el 10% del valor del proceso y/o del valor del mayor lote y/o del valor acumulado de los lotes a los cuales se quiera presentar el oferente. Como de manera práctica, se representa en la siguiente tabla: […] De la anterior tabla se desprende que, para el caso didáctico que se platea, si una garantía de seriedad de oferta fue expedida para asegurar el valor total del presupuesto oficial, sin derecho a error, dicha garata está cubriendo la presentación de una oferta por el total de lotes y así respectivamente para los valores que se revisen respecto de otros lotes. 19. ¿Cuál es el marco legal, que soporta la necesidad imperiosa que, el oferente si o si, tenga que detallar los lotes a los cuales se presenta dentro de un proceso de contratación? Por el contrario, puede cualquier oferente olvidar dicho detalle y aun así, ese olvido podría dejar obsoleto su propósito y el que persigue la contratación estatal de seleccionar la mejor oferta posible. Con base en lo anterior, aparte de elevar las preguntas ya relacionadas, de manera respetuosa y en aras de mejorar los procesos de contratación estatal en Colombia, que premien la pluralidad de oferentes y permitan perseguir aun mas el fin máximo de la contratación estatal como lo es, seleccionar la mejor oferta para los fines de las entidades; solicito respetuosamente a Colombia Compra Eficiente el siguiente requerimiento formal, sobre el cual pido repuesta en términos de ley. ¿Por qué, no se elimina ese requisito inocuo, de señalar los lotes a los cuales se presenta un oferente, dentro los procesos estructurados por lotes dentro de los pliegos tipo?».

**2. Consideraciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha estudiado el ámbito de aplicación de los documentos tipo en los conceptos C-645 del 6 de noviembre de 2020, C-673 del 11 de noviembre de 2020, C-692 del 27 de noviembre de 2020, C-778 del 18 de enero de 2021, C-021 del 22 de febrero de 2021, C-091 del 23 de marzo de 2021, C-200 del 14 de mayo de 2021, C-231 del 24 de mayo de 2021, C-267 de 2 de junio de 2021, C-370 del 28 de julio de 2021, C-380 del 29 de julio de 2021 y C-493 del 14 de septiembre de 2021, C-555 del 20 de octubre de 2021, entre otros.

**2.1. Documentos tipo: fundamento normativo y documentos adoptados hasta la actualidad**

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-1), que facultó al gobierno nacional para expedirlos, pero solo cuando se tratara de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización; facultad que no ha sido ejercida hasta la actualidad.

Debido a lo anterior, el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 es el antecedente más relevante de la expedición de documentos tipo con alcance obligatorio. A partir de esta norma 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. En virtud de las competencias atribuidas por la Ley 1882 de 2018 se expidieron varios documentos tipo para el sector de infraestructura de transporte.

La Ley 1882 de 2018, en el artículo 4, establecía que el gobierno nacional adoptaría 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 y consultoría en ingeniería para obras, los cuales debían ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelantaran[[2]](#footnote-2).

 Asimismo, señalaba que, dentro de los documentos tipo, el gobierno adoptaría de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según correspondiera a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Finalmente, para la adopción de esta reglamentación el gobierno tendría en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local. Por último, se facultaba al gobierno para adoptar los documentos tipo cuando lo considerara necesario en relación con otros contratos o procesos de selección.

 De la norma descrita se concluía lo siguiente: i) la adopción de los documentos tipo estaba en cabeza del gobierno nacional; ii) estos debían relacionarse con procesos de obra públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños y, finalmente, consultoría en ingeniería para obras; iii) eran de obligatorio cumplimiento por parte de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; iv) en los documentos tipo se indicarían las condiciones generales de los requisitos habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según correspondiera para cada modalidad de selección; v) el gobierno nacional tenía la facultad de adoptar documentos tipo en otros contratos o procesos de selección, y por último, vi) los documentos tipo serían adoptados por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación.

 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, 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-3).

 De este modo, los documentos tipo no afectan la autonomía de las entidades territoriales. Lo anterior, debido a que la definición de los requisitos habilitantes y de aspectos técnicos de la selección del contratista en los procesos de selección, son aspectos en los que el legislador tiene amplia libertad de configuración legislativa y, por tanto, puede atribuir dicha regulación al gobierno nacional. Ahora, dicha autonomía se materializa cuando las entidades territoriales deciden iniciar un proceso de convocatoria para satisfacer sus necesidades para la adquisición de un bien, obra o servicio, y además se incluyen en la minuta del contrato las condiciones particulares del negocio jurídico a celebrar.

 Explicado el proceso para adoptar los documentos tipo en virtud de la Ley 1882 de 2018 y estudiada su constitucionalidad, de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, a continuación, se identificarán los documentos tipo adoptados por el gobierno nacional en virtud de esta ley. 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, por el cual se adicionó el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, inició la implementación gradual mediante el Decreto 342 del 5 de marzo de 2019, relacionado con los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte.

 Posteriormente, 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.

Por otra parte*,* debe tenerse en cuenta que la Ley 2022 de 2020 fue sancionada por el Presidente de la República el 22 de julio del año pasado, que en su artículo 1 modificó el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y, por tanto, modificó el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, asignando directamente a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la facultad para adoptar los documentos tipo[[4]](#footnote-4). En este sentido, con la finalidad de realizar un desarrollo armónico y ajustado a la ley que otorga esta competencia, la Agencia Nacional de Contratación Pública expidió la Resolución 160 del 15 de septiembre de 2020 «Por la cual se adopta el procedimiento para implementar los documentos tipo y se define el sistema para su revisión». Asimismo, con fundamento en dicha Ley, 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». Adicionalmente, entró en vigencia 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» y 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».

Asimismo, en el transcurso del año 2021, esta Agencia expidió la Resolución 193 del 14 de julio 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». De igual forma, el 6 de agosto de 2021, se adoptaron las Resoluciones 219 de 2021 «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social» y 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». Estos últimos documentos tipo tienen la particularidad de que los documentos adoptados por la Resolución de 219 de 2021 serán utilizados en forma transversal en los sectores de educación, salud y recreación, cultura y deporte. En esta línea, se expidió la Resolución 392 del 18 de noviembre 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 salud». Luego, se expidió la Resolución 454 del 16 de diciembre 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 cultura, recreación y deporte».

No obstante, con la expedición de la Ley de Emprendimiento, se modificaron varios documentos tipo mediante 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.

Posteriormente, el Decreto 680 del 22 de junio de 2021 modificó la regla de origen aplicable a los Servicios Nacionales, con el fin de acercar el mercado de compras públicas a las empresas colombianas de manera directa o indirecta, promoviendo el empleo en el país y generando emparejamientos y encadenamientos productivos. En este sentido, el parágrafo 2 del artículo 3 del Decreto 680 del 22 de junio de 2021 otorgó un plazo de tres (3) meses contados a partir de su expedición, para que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente adecúe los Documentos Tipo a las disposiciones previstas en dicho decreto. Ante este cambio normativo, se expidió la Resolución 304 del 13 de octubre de 2021, la cual ajusta los documentos tipo a las nuevas reglas de origen aplicables a los servicios nacionales.

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 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.

ix) 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.

x) Documentos tipo para procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos, a partir del 1 de febrero de 2021.

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

xi) Documentos tipo para procesos de licitación de obra pública de infraestructura social, para los procesos cuyo aviso de convocatoria se publique desde 30 de agosto de 2021.

xii) Documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo, para los procesos cuyo aviso de convocatoria se publique desde 30 de agosto de 2021.

xiii) Documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector salud en los procedimientos de selección cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 3 de enero de 2022.

xiv) Documentos tipo adicionales –Sector Cultura, Recreación y Deporte, para los procesos cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 22 de mayo de 2022.

De acuerdo con lo expuesto, los documentos tipo adoptados son obligatorios para las entidades estatales cuyos contratos se rijan por el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, que adelanten procesos de contratación mediante la modalidad que establecen los documentos tipo para cada sector y teniendo en cuenta el ámbito de aplicación determinado en la Matriz de Experiencia de cada documento tipo.

**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-5).

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 que se analiza en acápite 2.3. de este concepto. En este sentido, la carta de presentación de la oferta es un requisito habilitante dentro del proceso de contratación, que puede subsanarse.

Así mismo, la carta de presentación como documento del proceso de contratación debe llenarse de acuerdo a lo establecido en el formato. En esta línea, el oferente individual o plural debe llenar los espacios que estén en corchetes y subrayados en gris en el formato de presentación de la oferta o propuesta, que está contenida en los diferentes documentos tipo.

**2.3. 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[[6]](#footnote-6).

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[[7]](#footnote-7). 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 e iii) introduce modificaciones en relación con tres aspectos que se analizarán a continuación[[8]](#footnote-8).

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[[9]](#footnote-9).

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.[[10]](#footnote-10)

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[[11]](#footnote-11), 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.

**2.4. Alcance de la regla de inalterabilidad de los documentos tipo y sus excepciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente en los conceptos C–144 de 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-384 del 4 de junio de 2020, C-328 del 30 de junio de 2020, C-397 del 30 de junio de 2020, C-327 del 10 de julio de 2020, C-332 del 26 de mayo de 2020, C-354 del 4 de junio de 2020, C-387 del 23 de junio de 2020, C-379 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, 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-031 del 1 de febrero de 2021, C-027 del 1 de marzo de 2021, C-064 del 8 de marzo 2021, C-157 del 13 de abril de 2021 y C-204 del 6 de mayo de 2021, C-555 del 20 de octubre de 2021, se explica la regla de inalterabilidad y sus excepciones. Las tesis desarrolladas en estos conceptos se reiteran a continuación:

Todas las resoluciones[[12]](#footnote-12) expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se han adoptado los documentos tipo, consagran la regla de la inalterabilidad. Esta prohibición 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 tipo 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. Por lo tanto, las entidades estatales, al realizar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan.

El fundamento legal vigente de la regla de la inalterabilidad está en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, según el cual «[…] serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública». Pero eso no significa que antes no rigiera, pues así también lo disponía el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018. Por vía reglamentaria, también quedó consignado en su momento el carácter inmodificable de los pliegos tipo en el artículo 1 de los Decretos 342 de 2019, Decreto 2096 de 2019 y 594 de 2020, que adicionaron, 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 al Decreto 1082 de 2015. En esta línea, las entidades públicas deberán sujetarse de forma irrestricta a las reglas establecidas en los documentos tipo, dispuestas en las diferentes resoluciones expedidas por la Agencia, por lo que no pueden hacer excepciones bajo una supuesta discrecionalidad a estas reglas que son obligatorias.

La inalterabilidad de los documentos es una manifestación en mayor grado de las potestades regladas, lo cual implica una reducción de la discrecionalidad de la Administración en el momento de tomar una decisión en el proceso de contratación[[13]](#footnote-13). Cada entidad pública sujeta a los documentos tipo deberá hacer una aplicación o constatación irrestricta de las reglas y condiciones dispuestas en estos, salvo que las mismas posibilitan la discrecionalidad en determinados aspectos.

Además, las entidades estatales deben garantizar el *principio de economía*, del cual se desprende que no pueden exigir documentos o requisitos más allá de los que permitan la Constitución, la ley y los reglamentos. Este postulado ha sido recogido no solo en la contratación estatal[[14]](#footnote-14) sino además en la normativa antitrámites[[15]](#footnote-15); pues se inscribe dentro de la tendencia de simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos. De ahí que cuando las autoridades solicitan la entrega de documentación innecesaria, desconocen el principio de economía.

Adicionalmente, la parte introductoria de los documentos base de los documentos tipo disponen que los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris deben ser diligenciados por la entidad. Excepcionalmente le corresponde al proponente consignar la información incluida en corchetes y resaltada en gris, como, por ejemplo, los formatos que requieren de la firma del proponente o su representante legal. De todos modos, en cada acápite que esté resaltado en gris la entidad tendrá la libertad de determinar la información que se diligenciará en los documentos tipo, de acuerdo con su necesidad y las instrucciones de los mismos documentos tipo.

En suma, la regla general frente la aplicación de los documentos tipo es su inalterabilidad, y no podrán incluirse o modificarse 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 tal sentido, estos solo se podrán modificar respecto a aquellos contenidos que el mismo documento tipo lo permita.

Esta regla de inalterabilidad también aplica a los formatos y anexos implementados junto con el «Documento Base», los cuales deben usarse en el procedimiento de contratación. Estos, al igual que el «Documento Base», contienen apartes entre corchetes y resaltados en gris, los cuales deben ser diligenciados por la entidad, al igual que otros aspectos relativos a información que debe ser completada por los oferentes al hacer uso del formato.

Con todo, la regla de inalterabilidad de los documentos tipo debe armonizarse con principios de orden constitucional, especialmente con el de prevalencia del derecho sustancial, consagrado en el artículo 228 de la Constitución Política. La interpretación armónica de tales principios, a juicio de la Agencia Nacional de Contratación Pública, impide que la entidad que adelanta el proceso contractual le rinda culto a las «formas», pues, en últimas, el deber que le asiste es el de tener en cuenta y aplicar los aspectos sustanciales de los documentos tipo, sin distingo de la formalidad de la que se sirva para ello los actores de la contratación pública.

El carácter inalterable de los documentos tipo no puede, entonces, hacerse extensivo a los aspectos meramente formales de tales documentos, esto es, el tamaño y tipo de letra, las márgenes o las expresiones que pretenden hacer más comprensible el documento, como es el caso de aquellas que informan que una expresión larga será referida con otra similar pero más corta. Lo anterior considerando que estos aspectos en nada afectan la aplicación y alcance de los documentos tipos, es decir, no afectan su contenido esencial y, mucho menos, las obligaciones, deberes y derechos que se derivan para las partes contratantes.

**2.5. Imposibilidad de limitar el número de adjudicaciones de cada oferente en los procesos estructurados por lotes, módulos o grupos, cuando la entidad estatal permita presentar oferta en más de un lote, módulo o grupo**

Teniendo en cuenta que en la consulta que se hace es de forma general para los documentos, se tomará como ejemplo la regulación prevista en los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –en la versión 3, que es la vigente y que sobre este punto, en lo fundamental, guarda consonancia con la versión 2–. Al respecto, el Documento Base de los documentos tipo de la licitación de obra de infraestructura de transporte establece:

**REGLAS PARA LOS PROCESOS ESTRUCTURADOS POR LOTES O GRUPOS**

[La entidad debe incluir esta sección y aplicar las reglas aquí señaladas cuando estructure el proceso de contratación por lotes o grupos]

Cuando el proceso de contratación se estructure por lotes o grupos aplican las siguientes reglas, además de las previstas en otros numerales del presente documento:

1. [En este literal la entidad debe señalar si es posible presentar oferta a más de un lote o grupo. Cuando lo establezca, debe indicar si es posible resultar adjudicatario de más de uno].
2. El proponente debe presentar un solo Sobre No. 1 para todos los lotes o grupos a los cuales presenta oferta; y el Sobre No. 2, que contiene la oferta económica, de forma independiente para cada uno, sin perjuicio de que incluya sus ofertas económicas en un mismo sobre. En todo caso, se recomienda a los proponentes presentar un sobre 2 por cada lote.
3. Para acreditar la experiencia el proponente podrá aportar mínimo uno (1) y máximo seis (6) contratos para cada uno de los lotes, o podrá aportar los mismos para todos o varios de ellos. En la verificación del número de contratos frente al presupuesto oficial, el valor mínimo a certificar debe ser con relación al valor del presupuesto oficial del respectivo lote expresado en SMMLV.
4. La experiencia que debe acreditar el proponente será la establecida de forma independiente para cada lote o grupo, de acuerdo con las actividades definidas en la Matriz 1 – Experiencia en el literal A de la sección 3.5.2.
5. El orden que se seguirá para establecer el orden de elegibilidad de los lotes o grupos que conforman el proceso de contratación será el señalado por la entidad en el numeral 2.6.
6. [Incluir cuando la entidad no establezca la posibilidad de resultar adjudicatario de más de un lote o grupo] El proponente seleccionado debe incluirse en los demás ordenes de elegibilidad en los cuales se encuentre habilitado y de resultar ubicado en el primer orden de elegibilidad de estos lotes se adjudicará al proponente ubicado en el segundo orden de elegibilidad, y así sucesivamente. En aquellos eventos en los cuales no existan más proponentes a quienes adjudicar los lotes o grupos restantes del proceso de contratación se podrá adjudicar a un mismo proponente más de dos (2) lotes o grupos, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones.
7. [Incluir cuando la entidad establezca la posibilidad de resultar adjudicatario de más de un lote o grupo] La entidad verifica en la audiencia efectiva de adjudicación que el proponente cumple con el capital de trabajo para resultar adjudicatario de un lote o grupo adicional.
8. [Incluir cuando la entidad establezca la posibilidad de resultar adjudicatario de más de un lote o grupo] El proponente deberá acreditar una capacidad residual mayor o igual a la capacidad residual del lote al cual presentó oferta o de la sumatoria de los lotes a los cuales presentó oferta. Si la capacidad residual del proponente no es suficiente para la totalidad de los lotes a los cuales presentó oferta, la entidad lo habilitará únicamente en los que cumpla con la capacidad residual requerida, empezando con el lote de mayor valor al cual presentó oferta, y así en forma descendente.
9. El proponente debe indicar en el Formato 1 – Carta de presentación de la oferta y en el Formato 2 – Conformación de proponente plural (Formato 2A – Consorcios) (Formato 2B Uniones Temporales), el lote o lotes a los cuales presenta oferta.
10. Para definir el método de ponderación de la oferta económica se aplicarán las reglas definidas en el numeral 4.1.4.

Del contenido del citado numeral, y concretamente de lo que indica el literal A, es posible deducir la idea de que la entidad estatal contratante tiene la potestad discrecional de «[…] señalar si es posible presentar oferta a más de un lote o grupo». Además, «Cuando lo establezca, debe indicar si es posible resultar adjudicatario de más de uno». No obstante lo anterior, de esta regla no se infiere que la entidad estatal pueda definir un número límite, es decir, un tope de adjudicaciones. Lo que establece el literal A es que la entidad puede definir si es o no posible resultar adjudicatario de más de un lote. Solo eso. Una vez la entidad ha determinado que podrá ser adjudicatario de más de un lote, los oferentes podrán presentar ofertas por los lotes que quieran –2, 3, 4, 5, entre otros.–, estando condicionados únicamente por el cumplimiento de los requisitos habilitantes. Y, de ser el caso, podrán ser adjudicatarios si se encuentran en el primer orden de elegibilidad frente a dos o más lotes.

Por su parte, el numeral 3.3.3., literal G, del Documento Base, establece que si el proceso de licitación pública se estructura por lotes o grupos, el documento de constitución del proponente plural debe «Indicar el lote o lotes a los cuales presenta oferta». Es decir, se deja a discreción del oferente indicar los lotes a los cuales presenta la oferta. O sea que tiene el derecho de presentarse en todos los lotes que considere conveniente.

En relación con la garantía de seriedad de la oferta, el numeral 7.1 de Documento Base indica que «El proponente podrá presentar una garantía de seriedad de la oferta por cada uno de los lotes o por la totalidad de lotes a los cuales presente oferta. En ambos eventos, debe indicar el número del lote o lotes a los cuales presenta oferta». Es decir, existe una libertad del proponente de presentar una garantía de seriedad por cada lote al que pretende participar dentro del proceso de selección o si es del caso lo hace por la totalidad de los lotes.

El numeral 2.1. del Documento Base señala que «Cuando el proceso se estructure por lotes o grupos, el proponente debe indicar en el Formato 1 – Carta de presentación de la oferta, el lote o lotes a los cuales presenta oferta, según las posibilidades que otorgue la entidad». En sentido similar, el numeral 2.3. dice que «La entidad solo recibirá una oferta por proponente, salvo los procesos estructurados por lotes o grupos, cuando la entidad haya establecido esta posibilidad». En esta línea, si el proponente no estableció dentro de la carta de presentación de la oferta el lote o lotes a participarse, se considera que es documento es susceptible de subsanación, esto es, no se considera como tal una causal de rechazo, por lo que debe precisarse a qué lote pretende participar. Ahora bien, para efectos de revisar los criterios de evaluación se tendrán en cuenta lo definido en cada documento tipo al lote o lotes que pretende presentarse.

Por otra parte, el numeral 1.15 del Documento Base prevé que «Las entidades no podrán incluir causales de rechazo distintas a las señaladas en la presente sección». Lo anterior significa que deben estarse a las causales expresamente indicadas en dicho numeral. En ninguna de estas causales se establece que sea un evento que conlleve al rechazo de la oferta presentar propuesta en más de dos lotes[[16]](#footnote-16).

El Formato 1 –carta de presentación de la oferta– se encuentra estandarizado con una anotación en el subtítulo «Objeto», que dice: «[Incluir cuando el proceso es estructurado por lotes o grupos] Lote: [Indicar el lote o lotes a los cuales se presenta oferta]». Lo mismo se establece en el Formato 2A –Documento de conformación de consorcio–, en el Formato 2B –Documento de conformación de unión temporal–, en el Formato 4 –Capacidad financiera y organizacional para personas extranjeras sin sucursal o domicilio en Colombia–, en el Formato 7 –Factor de calidad–, en el Formato 8 –Vinculación de personas con discapacidad– y en el Formato 9 –Puntaje de industria Nacional–.

De lo dicho se pueden extraer varias conclusiones. En primer lugar, de conformidad con los documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 3–, las entidades estatales cuentan con discrecionalidad para estructurar sus procesos por lotes o grupos. En segundo lugar, habiendo optado por configurar así el procedimiento de selección, las entidades estatales igualmente tienen la discrecionalidad administrativa para indicar si los proponentes pueden presentar oferta para más de un lote o grupo. En tercer lugar, una vez definido que si es posible lo anterior, las entidades estatales deben indicar si es viable que un oferente sea adjudicatario de más de un lote o grupo. En cuarto lugar, si la entidad estatal determina en el pliego de condiciones que se puede ser adjudicatario de más de un lote o grupo, no puede establecer un límite o tope de adjudicaciones, es decir, no está facultada para indicar que solo se podrá ser adjudicatario de máximo dos lotes o grupos, por ejemplo. Esto por cuanto dicha competencia no se la otorgan los pliegos tipo y, atendiendo a la regla de la inalterabilidad explicada en el numeral 2.2. de este concepto y reiterada por el numeral I del numeral 1.17 del Documento Base, «Los Documentos Tipo son inalterables y no se podrán incluir o modificar los Anexos, Formatos y Formularios, ni exigir soportes o requisitos adicionales; salvo cuando se permita en forma expresa, es decir, en los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris». En quinto lugar, hay una libertad del proponente de presentar una garantía de seriedad por cada lote al que pretende participar dentro del proceso de selección o si es del caso lo hace por la totalidad de los lotes. En sexto lugar, si el proponente no estableció dentro de la carta de presentación de la oferta el lote o lotes a participarse, se considera que es documento susceptible de subsanación, esto es, no se considera como tal una causal de rechazo, por lo que debe precisarse a qué lote pretende participar.

Se considera importante señalar a que lote se pretende presentar, así como adjuntar la garantía de seriedad de la oferta con los lotes a amparar, toda vez que permite establecer la intención expresa del proponente u oferente, teniendo en cuenta las reglas establecidas en los documentos tipos, que tienen un carácter de obligatoriedad. En esta línea, si no se establece el lote a presentar en la carta de presentación puede subsanarse. En cuanto a la garantía de la seriedad es insubsanable la no entrega oportuna, pero si es posible aclarar aspectos como la cobertura o el lote a amparar, lo cual se hace un documento anexo de la póliza.. De este modo, se considera que la presentación de las ofertas de lotes debe seguir contenida en los documentos tipo, toda vez que permite a las entidades evidenciar la manifestación de participar por parte de los proponentes, para así evitar interpretaciones que afectan la selección objetiva y la pluralidad de proponentes.

 Finalmente, es pertinente mencionar que las consideraciones desarrolladas en este numeral de este concepto aplican *mutatis mutandis* en sus reglas generales en los documentos tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte, documentos tipo de licitación pública de obra de infraestructura para agua potable y saneamiento básico, documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social, documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, documentos tipo de consultoría de estudios de ingenería de transporte.

**3. Respuestas**

« 1. El formato 1 – Carta de presentación. ***¿***Hace parte de los requisitos habilitantes? 2. ¿Existe una carta de presentación para oferentes plurales y otra para oferentes individuales? 3. Dentro de la carta de presentación, los numerales 8 al 12 contiene el siguiente texto “Ni los integrantes del proponente plural”. ¿Dicho texto, debe ser modificado, cuando la propuesta es presentada por un oferente individual? 4. Con base en la pregunta anterior, ¿Puede una entidad estatal dentro de un proceso de licitación, exigir la modificación y/o subsanación de dicho texto, para que el oferente tenga que ajustarlo para un proponente individual? 5. Con base en la pregunta anterior, ¿Puede una entidad estatal dentro de un proceso de licitación, rechazar un oferente sino modifico y/o no subsano dicho requerimiento? 6. Dentro de la carta de presentación, el numeral 21 dice “21. [Incluir numeral cuando la oferta contiene información reservada]”, con base en lo anterior y considerando que una propuesta no tenga información reservada y/o el proponente así no lo quiera manifestar, ¿Puede una entidad estatal dentro de un proceso de licitación, solicitar la eliminación de dicho literal y/o rechazar un oferente sino lo eliminó?

Para responder a estas preguntas que tienen una misma unidad temática, la Agencia se señala que –conforme a la interpretación de las normas generales del sistema de compras y contratación pública, es decir, al margen de cualquier situación particular y concreta planteda en la consulta– 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 que se analizó en acápite 2.3. de este concepto. En este sentido, la carta de presentación de la oferta es un requisito habilitante dentro del proceso de contratación, que puede subsanarse, ya que es una condición para participar dentro del proceso de contratación y no un requisito de evaluación.

Así mismo, la carta de presentación de oferta como documento del proceso de contratación debe llenarse de acuerdo a lo establecido en el formato que está dispuesto dentro de los documentos tipo. En esta línea, el oferente individual o plural debe llenar los espacios que estén en corchetes y subrayados en gris en el formato de presentación de la oferta o propuesta, que está contenida en los diferentes documentos tipo elaborados por la Agencia de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente-. De este modo, el oferente individual o plural sólo podrá adecuar el formato lo que está en corchetes y subrayado en gris.

. ***¿***Cuál o cuáles son las normas, manuales, leyes, decretos y/o marcos legales que, regulan, delimitan y/o detallan la evaluación de aspectos distintos a la oferta económica? 8. Con base en la respuesta anterior, ¿Pueden las entidades estatales obligadas bajo las normas de contratación estatal, apartarse de dichos parámetros de evaluación? 9. ¿Existe una norma, ley, manual, decreto y/o marco legal que ampare y/o faculte a las entidades estatales para aplicar una interpretación particular de los pliegos tipo, sus anexos o demás?, lo anterior para de esa manera apartarse de la aplicación irrestricta y taxativa del contenido de los pliegos tipo. 10. Dentro de los pliegos tipo, se observa unas zonas y/o frases resaltadas en gris, en letra cursiva y dentro de corchetes, las cuales tienen señalamientos taxativos sobre su diligenciamiento, el cual, dependiendo del caso, recae para la entidad o el oferente. ¿Estas son las únicas zonas y/o textos, susceptibles de modificación dentro de los pliegos tipo? 11. Con base en la respuesta anterior. ¿Existen otras zonas y/o textos que puedan ser modificados dentro de los pliegos tipo? 12. Con base en la respuesta anterior. ¿Puede la entidad, bajo argumento de interpretación, modificar a su libre albedrio y criterio, y/o solicitar a los oferentes mediante subsanación que, modifiquen un texto por fuera de las zonas grises con corchetes? 13. Con base en la respuesta anterior. ¿Puede la entidad, solicitar a los oferentes mediante informe de evaluación y/o subsanación que, modifiquen el texto de cualquier apartado, aun considerando que están por fuera de las zonas grises con corchetes? 14. Con base en la respuesta anterior y bajo el argumento de las entidades estatales ¿Pueden las entidades estatales obligadas bajo las normas de contratación estatal y amparadas en la presunta interpretación de los pliegos tipo, apartarse de dichos parámetros de evaluación?

Frente a estas preguntas que tienen una misma unidad temática, la Agencia señala que –conforme a la interpretación de las normas generales del sistema de compras y contratación pública, es decir, al margen de cualquier situación particular y concreta planteda en la consulta– todas las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se han adoptado los documentos tipo, consagran la regla de la inalterabilidad y como tal se constituyen en la fuente de interpretación y aplicación por parte de las entidades públicas. Esta prohibición 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 tipo 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. Por lo tanto, las entidades estatales, al realizar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan.

El fundamento legal vigente de la regla de la inalterabilidad está en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, según el cual «[…] serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública». Pero eso no significa que antes no rigiera, pues así también lo disponía el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018. Por vía reglamentaria, también quedó consignado en su momento el carácter inmodificable de los pliegos tipo en el artículo 1 de los Decretos 342 de 2019, Decreto 2096 de 2019 y 594 de 2020, que adicionaron, 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 al Decreto 1082 de 2015. En esta línea, las entidades públicas deberán sujetarse de forma irrestricta a las reglas establecidas en los documentos tipo, dispuestas en las diferentes resoluciones expedidas por la Agencia, por lo que no pueden hacer excepciones bajo una supuesta discrecionalidad a estas reglas que son obligatorias.

La inalterabilidad de los documentos es una manifestación en mayor grado de las potestades regladas, lo cual implica una reducción de la discrecionalidad de la Administración en el momento de tomar una decisión en el proceso de contratación. Cada entidad pública sujeta a los documentos tipo deberá hacer una aplicación o constatación irrestricta de las reglas y condiciones dispuestas en estos, salvo que las mismas posibilitan la discrecionalidad en determinados aspectos.

Además, las entidades estatales deben garantizar el *principio de economía*, del cual se desprende que no pueden exigir documentos o requisitos más allá de los que permitan la Constitución, la ley y los reglamentos. Este postulado ha sido recogido no solo en la contratación estatal sino además en la normativa antitrámites; pues se inscribe dentro de la tendencia de simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos. De ahí que cuando las autoridades solicitan la entrega de documentación innecesaria, desconocen el principio de economía.

Adicionalmente, la parte introductoria de los documentos base de los documentos tipo disponen que los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris deben ser diligenciados por la entidad. Excepcionalmente le corresponde al proponente consignar la información incluida en corchetes y resaltada en gris, como, por ejemplo, los formatos que requieren de la firma del proponente o su representante legal. De todos modos, en cada acápite que esté resaltado en gris la entidad tendrá la libertad de determinar la información que se diligenciará en los documentos tipo, de acuerdo con su necesidad y las instrucciones de los mismos documentos tipo.

En suma, la regla general frente la aplicación de los documentos tipo es su inalterabilidad, y no podrán incluirse o modificarse 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 tal sentido, estos solo se podrán modificar respecto a aquellos contenidos que el mismo documento tipo lo permita. Así pues, la entidad no puede hacer o cambiar los criterios habilitante o criterios de evaluación a los proponentes, pues la regla de inalterabilidad de los documentos tipo es estricta.

Esta regla de inalterabilidad también aplica a los formatos y anexos implementados junto con el «Documento Base», los cuales deben usarse en el procedimiento de contratación. Estos, al igual que el «Documento Base», contienen apartes entre corchetes y resaltados en gris, los cuales deben ser diligenciados por la entidad, al igual que otros aspectos relativos a información que debe ser completada por los oferentes al hacer uso del formato.

15. En concordancia con todas las normas que sobre contratación estatal existen, ¿Es objeto de análisis dentro de cualquier tipo de evaluación, el detallar los lotes a los cuales el oferente se va a presentar? 16. ***¿***Puede un oferente ser llamado a subsanar y/o corregir, cuando dentro de la misma Carta de Presentación, no se diligencia y/o no se nombra y/o no se detalla los lotes a los cuales se va a presentar? 17. ***¿***Puede un oferente ser RECHAZADO o calificado como “NO CUMPLE”, cuando dentro de la misma, no se diligencia y/o no se nombra y/o no se detalla los lotes a los cuales se va a presentar?18. Por análisis, contexto, interpretación y asociación abstracta, en concordancia con el principio de aplicar la objetividad legal SUSNTANCIAL, SOBRE LA FORMAL ¿Puede la garantía de seriedad de la oferta, suplir el requerimiento de diligenciar y/o nombrar y/o detallar los lotes a los cuales se va a presentar, siempre y cuando, dicha garantía de seriedad de oferta, haya sido expedida detallando y/o asegurando y/o cubriendo el valor total de los lotes a los cuales se quiere presentar el oferente? Lo anterior teniendo en cuenta que, de la revisión y lectura de dicha garantía de seriedad de oferta se desprende de manera fáctica que, el oferente pago un valor determinado por presentarse a 1, 2 y/o varios lotes y dicho requisito puede ser corroborado fácilmente, ya que la garantía de seriedad de la oferta en términos de ley, si y solo si, puede ser expedida sobre el 10% del valor del proceso y/o del valor del mayor lote y/o del valor acumulado de los lotes a los cuales se quiera presentar el oferente. Como de manera práctica, se representa en la siguiente tabla: […] De la anterior tabla se desprende que, para el caso didáctico que se platea, si una garantía de seriedad de oferta fue expedida para asegurar el valor total del presupuesto oficial, sin derecho a error, dicha garata está cubriendo la presentación de una oferta por el total de lotes y así respectivamente para los valores que se revisen respecto de otros lotes. 19. ¿Cuál es el marco legal, que soporta la necesidad imperiosa que, el oferente si o si, tenga que detallar los lotes a los cuales se presenta dentro de un proceso de contratación? Por el contrario, puede cualquier oferente olvidar dicho detalle y aun así, ese olvido podría dejar obsoleto su propósito y el que persigue la contratación estatal de seleccionar la mejor oferta posible. Con base en lo anterior, aparte de elevar las preguntas ya relacionadas, de manera respetuosa y en aras de mejorar los procesos de contratación estatal en Colombia, que premien la pluralidad de oferentes y permitan perseguir aun mas el fin máximo de la contratación estatal como lo es, seleccionar la mejor oferta para los fines de las entidades; solicito respetuosamente a Colombia Compra Eficiente el siguiente requerimiento formal, sobre el cual pido repuesta en términos de ley. ¿Por qué, no se elimina ese requisito inocuo, de señalar los lotes a los cuales se presenta un oferente, dentro los procesos estructurados por lotes dentro de los pliegos tipo?

Para responder a estas preguntas que hacen parte de la unidad de materia, se toma como refencia el documento tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte. Conforme a la interpretación de las normas generales del sistema de compras y contratación pública, es decir, al margen de cualquier situación particular y concreta planteda en la consulta, se señala varios aspectos a resaltar: en primer lugar, de conformidad con los documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 3–, las entidades estatales cuentan con discrecionalidad para estructurar sus procesos por lotes o grupos. En segundo lugar, habiendo optado por configurar así el procedimiento de selección, las entidades estatales igualmente tienen la discrecionalidad administrativa para indicar si los proponentes pueden presentar oferta para más de un lote o grupo. En tercer lugar, una vez definido que si es posible lo anterior, las entidades estatales deben indicar si es viable que un oferente sea adjudicatario de más de un lote o grupo. En cuarto lugar, si la entidad estatal determina en el pliego de condiciones que se puede ser adjudicatario de más de un lote o grupo, no puede establecer un límite o tope de adjudicaciones, es decir, no está facultada para indicar que solo se podrá ser adjudicatario de máximo dos lotes o grupos, por ejemplo. Esto por cuanto dicha competencia no se la otorgan los pliegos tipo y, atendiendo a la regla de la inalterabilidad explicada en las consideraciones anteriores de este concepto y reiterada por el numeral I del numeral 1.17 del Documento Base, «Los Documentos Tipo son inalterables y no se podrán incluir o modificar los Anexos, Formatos y Formularios, ni exigir soportes o requisitos adicionales; salvo cuando se permita en forma expresa, es decir, en los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris». En quinto lugar, hay una libertad del proponente de presentar una garantía de seriedad por cada lote al que pretende participar dentro del proceso de selección o si es del caso lo hace por la totalidad de los lotes, pero se precisa que debe señalar a qué lotes se presenta para no generar confusiones en el evento que los lotes tengan valores similares. En sexto lugar, si el proponente no estableció dentro de la carta de presentación de la oferta el lote o lotes a participarse, se considera que es un documento susceptible de subsanación, esto es, no se considera como tal una causal de rechazo, por lo que debe precisarse a qué lote pretende participar.

Se considera importante señalar a que lote se pretende presentar, así como adjuntar la garantía de seriedad de la oferta con los lotes a amparar, toda vez que permite establecer la intención expresa del proponente u oferente, teniendo en cuenta las reglas establecidas en los documentos tipos, que tienen un carácter de obligatoriedad. En esta línea, si no se establece el lote a presentar en la carta de presentación puede subsanarse. En cuanto a la garantía de la seriedad es insubsanable la no entrega oportuna, pero si es posible aclarar aspectos como la cobertura o el lote a amparar, lo cual se hace un documento anexo de la póliza.. De este modo, se considera que la presentación de las ofertas de lotes debe seguir contenida en los documentos tipo, toda vez que permite a las entidades evidenciar la manifestación de participar por parte de los proponentes, para así evitar interpretaciones que afectan la selección objetiva y la pluralidad de proponentes.

 Finalmente, es pertinente mencionar que las consideraciones desarrolladas en este numeral de este concepto aplican *mutatis mutandis* en sus reglas generales en los documentos tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte, documentos tipo de licitación pública de obra de infraestructura para agua potable y saneamiento básico, documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social, documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, documentos tipo de consultoría de estudios de ingenería de transporte.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | José Luis Sánchez CardonaContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Juan David Montoya PenagosGestor T1-15 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-1)
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-2)
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-3)
4. «ARTÍCULO 1o. Modifíquese el artículo 4o de la Ley 1882 de 2018, el cual quedará así:

»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. 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-4)
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-5)
6. 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-6)
7. 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-7)
8. 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-8)
9. 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-9)
10. 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-10)
11. 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-11)
12. En cuanto a las resoluciones vigentes, dicha regla se observa en el artículo 3 de las Resoluciones 240 de 2020, 241 de 2020, 248 de 2020, 249 de 2020, 269 de 2020, 219 de 2021, 392 de 2021, 454 de 2021, entre otras, así como lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución 094 de 2020. [↑](#footnote-ref-12)
13. En torno a las potestades regladas, García de Enterría y Ramón Fernández manifiestan: «El ejercicio de las ptestades regladas reduce a la Administración a la constatación (accertamento, en el expresivo concepto italiano) del supuesto de hecho legalmente definido de manera completa y aplicar en presencia del mismo lo que la propia Ley ha determinado también agotadoramente […] La decisión en que consista el ejercicio de la potestad es obligatoria en presencia de dicho supuesto y su contenido no puede ser configurado libremente por la Administración, sino que ha de limitarse a lo que la propia Ley ha previsto sobre ese contenido de modo preciso y completo» (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; y RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomas. Curso de derecho administrativo. Tomo I. Madrid: Civitas, 1997. pp. 444-445) [↑](#footnote-ref-13)
14. El artículo 25, numeral 1º de la Ley 80 de 1993 establece que «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-14)
15. En efecto, el artículo 5 del Decreto 019 de 2012 prevé lo siguiente: «Las normas de procedimiento administrativo deben ser utilizadas para agilizar las decisiones; los procedimientos se deben adelantar en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos; las autoridades administrativas y los particulares que cumplen funciones administrativas no deben exigir más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa, o tratándose de poderes especiales. En tal virtud, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas». [↑](#footnote-ref-15)
16. En efecto, sin tratarse del supuesto indicado, la causal más cercana que incluye el documento tipo es la establecida en el literal B, del numeral 1.15 –particularmente el aparte entre corchetes y sombreado en gris–, consistente en: «B. Cuando una misma persona natural o jurídica, o integrante de un proponente plural presente o haga parte en más de una propuesta para el presente proceso de contratación.

»[Reemplazar el texto anterior por el siguiente, cuando el proceso es estructurado por lotes o grupos: Cuando una misma persona natural o jurídica, o integrante de un proponente plural presente o haga parte en más de una propuesta para el mismo lote o grupo del presente proceso de contratación]». [↑](#footnote-ref-16)