**DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad**

El artículo 2.2.1.2.6.1.4. del Decreto 1082 de 2015 establece 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.

**LEY 842 DE 2003 – Artículo 17 – Consecuencias – Procedimiento de selección**

[…] pese al deber establecido en el artículo 17 de la Ley 842 de 2003, dicha norma no establece una consecuencia particular frente a su incidencia en los procedimientos de selección adelantados por las entidades estatales, como sería la imposibilidad de participar en ellos, ante la inobservancia del cumplimiento de dicha exigencia, o el deber de presentar algún documento para acreditar el cumplimiento de dicha obligación en el desarrollo de tales procesos contractuales. En tal sentido, la consecuencia aparejada al incumplimiento del deber establecido en el artículo 17 se encuentra en el parágrafo de la misma disposición y se dirige directamente a sancionar al representante legal de la sociedad, sin que se establezca alguna consecuencia frente a la capacidad de la sociedad para participar en procedimientos de selección de contratistas. Por la razón anterior, no es posible deducir de dicha disposición la existencia de una inhabilidad, incompatibilidad o restricción para participar en los procedimientos de selección.

**DOCUMENTOS TIPO – Causales de rechazo – artículo 17 Ley 842 de 2003**

De la regulación contenida, el pliego tipo de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte versión 3 en el numeral 1.14 se desprenden las siguientes reglas: i) las entidades estatales no pueden incluir nuevas casuales de rechazo en sus pliegos de condiciones distintas a las establecidas en los documentos tipo, ya que al inicio de la regulación se establece que «las Entidades no podrán modificar o incluir causales de rechazo distintas a las señaladas en la presente sección»; ii) las entidades solo pueden modificar los aspectos puntuales de las causales, respecto los apartes entre corchetes y resaltados en gris, atendiendo a las instrucciones establecidas en esos lugares; iii) teniendo en cuenta el contenido prohibitivo de las causales de rechazo, estas se deben interpretar de forma estricta, evitando realizarse interpretaciones extensivas.

Ahora bien, el documento tipo no estableció la exigencia de la acreditación, durante el procedimiento de selección, del cumplimiento de la obligación legal establecida en el artículo 17 de la Ley 842 de 2003. Además, dicho evento no se encuentra establecido como causal de rechazo de las ofertas y las entidades no pueden incluir nuevas causales distintas a las establecidas en los documentos tipo.



**CCE-DES-FM-17**

Bogotá, 29 Marzo 2021

Señor

# Santiago Sánchez Mantilla

Bogotá D.C.

# Concepto C – 108 de 2021

**Temas:** DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad y sus excepciones / LEY 842 DE 2003 – Artículo 17 – Consecuencias – Procedimiento de selección/ DOCUMENTOS TIPO – Causales de rechazo – artículo 17 Ley 842 de 2003

**Radicación:** Respuesta a consulta P20210212001192

Estimado señor Sánchez Mantilla:

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 febrero 2021.

# Problema planteado

Usted realiza la siguiente pregunta: «[…] solicitamos […] aclarar la siguiente situación que se ha evidenciado en la implementación de los pliegos tipo en sus tres versiones. Las entidades en varias oportunidades han mencionado la ley del 842 DE 2003, donde

se establece que todas las empresas que ejerzan actividades relacionadas con la ingeniería, deberán tener un profesional de esta rama en su nomina permanente. Basados en esta ley, diferentes entidades han solicitado que las empresas alleguen copia de sus planillas de seguridad social de la empresa y copia del copnia del ingeniero que esta en nomina. La anterior situación no se encuentra definida en los pliegos tipo y no hace parte de los requisitos habitantes, por lo que solicitamos a ustedes aclarar si se pueden hacer estos requerimientos y rechazar a los proponentes que no lo cumplan o no alleguen la información solicitada».

# Consideraciones

La Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre el principio de inalterabilidad de los documentos tipo y sus excepciones, en los conceptos con radicados, 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, 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 y C-775 de 2020 del 11 de diciembre de 2020. Igualmente, se pronunció sobre el alcance del artículo 17 de la Ley 842 de 2003 en los Conceptos C-716 de 30 de octubre de 2020 y C-650 de 10 de noviembre de 2020. La tesis expuesta en estos conceptos se reitera a continuación:

# Contexto normativo de los documentos tipo de obra pública para infraestructura de transporte

Los pliegos tipo aparecieron en nuestro ordenamiento jurídico en el 2007, cuando el legislador facultó al Gobierno Nacional para adoptarlos en la compra o suministro de bienes de características técnicas uniformes1. La orientación inicial del proyecto que se convirtió en la Ley 1150 de 2007 era facultar al Gobierno Nacional para adoptar los

1 El parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 facultó por primera vez al Gobierno Nacional para adoptar estándares generales en los pliegos de condiciones, razón por la cual dispuso lo siguiente: «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».

pliegos tipo en todos los contratos estatales, pues en el proyecto el parágrafo 3º disponía que: «El Gobierno Nacional tendrá la facultad de estandarizar los pliegos de condiciones o términos de referencia y los contratos de las entidades estatales»2.

La intención era agilizar y dar mayor transparencia a los procedimientos de selección, así como evitar el direccionamiento, razón por la cual –conforme a lo explicado en la exposición de motivos– «[…] se asigna al Gobierno Nacional la facultad de estandarizar los pliegos de condiciones y términos de referencia de los contratos, medida que redundará en la agilidad y claridad de los procedimientos»3. Sin embargo, en el texto aprobado, los pliegos tipo se limitaron a la adquisición o suministro de bienes de características técnicas uniformes4.

Posteriormente, el artículo 2, parágrafo 7º, de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, establece la obligatoriedad de la adopción de documentos tipo para algunos contratos, en los siguientes términos:

Parágrafo 7°. 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* […] *teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos* […]. (Énfasis fuera de texto)

Sin embargo, el 22 de julio de 2020, el Gobierno Nacional sancionó la Ley 2022, llamada la «ley de pliegos tipo», que rige a partir de su publicación y cuyo artículo 1 modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 en relación con los siguientes aspectos: 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;

1. 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

2 Diario Oficial. Gaceta del Congreso 458 de 2005.

3 *Ibídem*.

4 Diario Oficial. Gaceta del Congreso 416 de 2007, Informe de Conciliación Senado.

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 expedidos5.

Sin perjuicio de lo anterior, la exposición de motivos del proyecto que se convirtió en la Ley 1882 de 2018 se refirió a la necesidad de utilizar documentos tipo, pues reducen el tiempo de los procesos de contratación y contribuyen al logro de una contratación pública más transparente y con mayor concurrencia de oferentes. Igualmente, la intención del legislador era adaptar el ordenamiento jurídico colombiano a las nuevas tendencias internacionales, al entender que los documentos tipo son una medida eficaz contra la corrupción y permiten una administración pública más eficiente y moderna.

En ejercicio de la competencia conferida por el citado parágrafo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 342 de 2019, por medio del que se adoptaron los documentos tipo para licitaciones públicas para selección de contratistas de obra de infraestructura de transporte. En esta medida, el reglamento adicionó la Sección 6 y la Subsección 1 al Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

El artículo 2.2.1.2.6.1.1 del Decreto 1082 de 2015, sobre el objeto de los

«Documentos Tipo» adoptados por el Decreto 342 de 2019, señala que «La presente subsección tiene por objeto adoptar los Documentos Tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte». Además, el artículo 2.2.1.2.6.1.2 del Decreto –referido al alcance de los documentos tipo–dispone que «contienen parámetros obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública que adelanten procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte».

El Gobierno Nacional mediante el artículo 2.2.1.2.6.1.3 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 342 de 2019, facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, para que en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación –DNP– y el Ministerio de Transporte, desarrollara e implementara los Documentos Tipo. Esto tuvo lugar con la expedición de la Resolución

5 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».

No. 1798 del 1º de abril de 2019 que implementó la Versión 1 de los documentos tipo para procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente luego de identificar, junto con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte, la necesidad de actualizar los documentos tipo para los procesos de licitación pública en orden de fortalecerlos y adaptarlos a la realidad de la contratación del país, implementó la versión 2. De esta manera expidió la Resolución No. 045 del 14 de febrero 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 1798 de 2019».

El Gobierno Nacional ejerció nuevamente la competencia prevista en el citado artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, expidiendo el Decreto 2096 de 2019. Mediante ese Decreto se autorizaron los documentos tipo para procesos de contratación de obra pública de infraestructura de transporte adelantados en la modalidad de selección abreviada de menor cuantía. Este reglamento adicionó la Subsección 2 a la Sección 6 del Capítulo 2 del Título 1 de la parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015.

El artículo 2.2.1.2.6.2.2 del Decreto 1082 de 2015 contiene el listado de los documentos tipo aplicables a los procesos de selección abreviada de menor cuantía para la contratación de obra pública de infraestructura de transporte. Además, el 2.2.1.2.6.2.3 *ibidem* facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, para que en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación –DNP– y el Ministerio de Transporte, desarrollara e implementara los documentos tipo. La entidad ejerció esta competencia mediante la expedición de la Resolución No. 044 del 14 de febrero de 2020 que implementó los documentos tipo para esta modalidad de selección.

Finalmente, el Gobierno Nacional ejerció la competencia prevista en el citado artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, expidiendo el Decreto 594 de 2020, el cual adoptó los documentos tipo para procesos de contratación de obra pública de infraestructura de transporte adelantados en la modalidad de mínima cuantía. Este reglamento adicionó la Subsección 3 a la Sección 6 del Capítulo 2 del Título 1 de la parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015.

El artículo 2.2.1.2.6.3.2 del Decreto 1082 de 2015 contiene el listado de los documentos tipo aplicables a los procesos de mínima cuantía para la contratación de obra pública de infraestructura de transporte, mientras que el 2.2.1.2.6.3.3 facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, para que en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación –DNP– y el Ministerio de Transporte, desarrollara e implementara los documentos tipo. Esta competencia fue ejercida mediante la expedición de la Resolución No. 094 del 21 de mayo de 2020 que implementó los documentos tipo para esta modalidad de selección.

Ahora bien, esta Agencia consciente de la afectación económica que causaron las medidas adoptadas para contener la pandemia COVID – 19 en el país, decide actualizar los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública y selección

abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte y, en consecuencia, adopta medidas en apoyo a la industria nacional. Por tanto, Colombia Compra Eficiente expide las Resoluciones No. 240 y 241 del 27 de noviembre 2020 mediante las cuales se adoptaron los documentos tipo de licitación de obra pública – versión 3 y de selección abreviada de menor cuantía – versión 2 de infraestructura de transporte, lo cuales son obligatorios a partir del 1º de enero de 2021.

# Inalterabilidad de los documentos tipo y sus excepciones

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 para las modalidades de selección mencionadas en el acápite anterior, 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 que sean establecidas en los documentos que adopte el Gobierno Nacional, en ejercicio del mandato establecido en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 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 que sean fijados en ellos.

Esta prohibición la ratifica el artículo 3 de las Resoluciones No. 240 y 241 de 2020, al disponer la inalterabilidad de los documentos tipo de licitación y selección abreviada de menor cuantía en los siguientes términos: «Las entidades estatales contratantes no podrán incluir o modificar dentro de los documentos del proceso de selección las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación que han sido definidos y señalados en los Documentos Tipo». Para la mínima cuantía lo propio dispone el artículo 2 de la Resolución 094 de 2020 al prescribir que «Las entidades estatales no pueden incluir condiciones ni modificar las previstas en los Documentos Tipo, menos que expresamente se les faculte para hacerlo».

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 encontrado eco no

solo en la contratación estatal6 sino además en la normativa antitrámites7, 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, menoscaban el principio de economía.

Por su parte, la parte introductoria de los documentos tipo dispone que los aspectos incluidos en corchetes y resaltado gris –[texto de ejemplo]– deben diligenciarse 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 que precise el Pliego.

Es de precisar que la entidad, durante la etapa de planeación como resultado del estudio del sector y del análisis de riesgo, debe establecer las condiciones necesarias para garantizar la ejecución del contrato, teniendo en cuenta la necesidad que pretende satisfacer, el objeto, alcance, especificaciones técnicas, forma de pago y demás aspectos inherentes al proyecto. De allí que estas condiciones, al ser fijadas por parte de la entidad, pueden implicar modificaciones a los documentos tipo, las cuales deben ser adecuadas, proporcionales y consecuentes con su contenido, respetando el principio de inalterabilidad.

Asimismo, en concordancia con los artículos 2.2.1.2.6.1.5 y 2.2.1.2.6.2.3 del Decreto 1082 de 2015, el artículo 4 de las Resoluciones No. 240 y 241 de 2020 prevé los eventos en los que el objeto contractual incluye bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte. En este caso, la entidad estatal puede complementar experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios ajenos a la obra pública. No obstante, se deberán seguir los siguientes parámetros: i) demostrar en los estudios previos que ha verificado las condiciones de mercado para la adquisición de los bienes o servicios adicionales al componente de obra pública, de tal manera que la experiencia adicional que se exija para tales bienes o servicios procure la pluralidad de oferentes, y no limite la concurrencia de proponentes al proceso de contratación, ii) conservar los requisitos exigidos en los Documentos Tipo,

1. abstenerse de pedir experiencia exclusiva con entidades estatales, experiencia

6 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».

7 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».

previa en un territorio específico, limitada en el tiempo o que incluya volúmenes o cantidades de obra específica, iv) clasificar la experiencia requerida solo hasta el tercer nivel del Clasificador de Bienes y Servicios e incluir exclusivamente los códigos que estén relacionados directamente con el objeto a contratar. Lo propio dispone el artículo 2.2.1.2.6.3.5 del Decreto 1082 de 2015 para la modalidad de mínima cuantía.

En suma, la regla general frente la aplicación del «Documento Base» es su inalterabilidad, y no se podrán 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. Lo anterior, salvo que el objeto contractual incluya bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura de transporte, caso en el que se podrá incluir experiencia adicional de manera excepcional; y, además, cuando el pliego tipo de forma expresa lo permita, es decir, en los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris.

Este principio de inalterabilidad también es aplicable a los formatos y anexos implementados junto con el «Documento Base», los cuales deben ser usados para desarrollar el procedimiento de contratación y que los proponentes acrediten los diferentes requisitos establecidos para participar en él. 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.

# 3.3. Inalterabilidad de las causales de rechazo en relación con el artículo 17 de la Ley 842 de 2003

Uno de los aspectos regulados en los Documentos Tipo sobre el cual resulta aplicable el principio de inalterabilidad tiene relación con las causales de rechazo, frente a las cuales la entidad solo puede modificar los aspectos concretos que el documento base o la invitación dispongan. No obstante, se establece la regla consistente en que las entidades estatales no pueden incluir nuevas causales de rechazo o modificar las existentes, salvo que se permita modificar aspectos puntuales en los lugares entre corchetes y resaltado en gris.

Del numeral 1.15 del pliego de condiciones para los procesos de licitación y selección abreviada de menor cuantía, así como del numeral 1.15 de la invitación de mínima cuantía, se desprende que las causales de rechazo de ofertas consagradas en los documentos tipo son taxativas, descartándose que la entidad introduzca causales, salvo las contempladas directamente en la ley. Igualmente, por la naturaleza de las causales de rechazo, su aplicación es estricta. Esto significa que su interpretación gramatical prevalece sobre una extensiva o de otra índole, mediante la cual se pretenda ampliar su alcance.

De lo anterior se infiere que: i) las entidades estatales no pueden incluir nuevas causales de rechazo en sus pliegos de condiciones distintas a las establecidas en los documentos tipo, ya que al inicio de la regulación se establece que «las Entidades no podrán modificar o incluir causales de rechazo distintas a las señaladas en la presente

sección»; ii) las entidades solo pueden modificar los aspectos puntuales de las causales, respecto los apartes entre corchetes y resaltados en gris, atendiendo a las instrucciones establecidas en esos lugares; iii) teniendo en cuenta el contenido prohibitivo de las causales de rechazo, estas deben interpretarse de forma estricta, es decir, evitando interpretaciones extensivas.

Partiendo de la perspectiva anterior y teniendo en cuenta el objeto de la consulta, cabe destacar que en el listado de las causales de rechazo relacionadas con lo previsto en el artículo 17 de la Ley 842 de 2003, este requisito tampoco se establece en otro lugar de los documentos tipo para obra pública para infraestructura de transporte, por lo que resulta evidente que no es una exigencia aplicable en los procedimientos de selección que rijan por su contenido. En efecto, el artículo citado dispone la siguiente obligación legal:

Artículo 17. Responsabilidad de las personas jurídicas y de sus representantes. La sociedad, firma, empresa u organización profesional, cuyas actividades comprendan, en forma exclusiva o parcial, alguna o algunas de aquellas que correspondan al ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines o de sus profesiones auxiliares, está obligada a incluir en su nómina permanente, como mínimo, a un profesional matriculado en la carrera correspondiente al objeto social de la respectiva persona jurídica.

Parágrafo. Al representante legal de la persona jurídica que omita el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo se le aplicarán las sanciones previstas para el ejercicio ilegal de profesión y oficio reglamentado, mediante la aplicación del procedimiento establecido para las contravenciones especiales de policía o aquel que lo sustituya.

Esta norma establece el deber para las personas jurídicas, cuyas actividades correspondan al ejercicio de la ingeniería, de incluir en su «nómina permanente» al menos a un profesional matriculado en la carrera correspondiente al objeto social de la persona jurídica. Sin embargo, no dispone una consecuencia particular frente a su incidencia en los procedimientos de selección adelantados por las entidades estatales, como lo sería la imposibilidad de participar en dichos procesos ante la inobservancia del cumplimiento de dicha exigencia o el deber de presentar algún documento para acreditar el cumplimiento de dicha obligación en los procedimientos de selección.

A diferencia de la norma anteriormente citada, el artículo 20 de la Ley 842 de 2003 tiene una exigencia y relación directa con las propuestas presentadas en los procesos de licitación pública, al exigir que aquellas presentadas en procesos cuyo objeto implique el desarrollo de las actividades catalogadas como ejercicio de la ingeniería, deben estar avaladas ‒o abonadas‒ por un ingeniero inscrito y con tarjeta de matrícula profesional en la respectiva rama de la ingeniería. Así, dicha obligación se refiere al cumplimiento de un requisito impuesto por el legislador que deben cumplir los proponentes con la presentación de sus ofertas8.

8 El artículo 20 de la Ley 842 de 2003 establece: «Artículo 20. Propuestas y contratos. Las propuestas que se formulen en las licitaciones y concursos abiertos por entidades públicas del orden nacional, seccional o local, para la adjudicación de contratos cuyo objeto implique el desarrollo de las actividades catalogadas como ejercicio de la ingeniería, deberán estar avalados, en todo caso, cuando menos, por un ingeniero inscrito y con tarjeta de matrícula profesional en la respectiva rama de la ingeniería.

«En los contratos que se celebren como resultado de la licitación o del concurso, los contratistas tendrán la obligación de encomendar los estudios, la dirección técnica, la ejecución de los trabajos o la interventoría, a profesionales inscritos en el registro profesional de ingeniería, acreditados con la tarjeta de matrícula profesional o, excepcionalmente, con la constancia o certificado de su vigencia.

«PARÁGRAFO. Lo dispuesto en este artículo se aplicará en todas sus partes, tanto a las propuestas que se presenten, como a los contratos de igual naturaleza y que, con el mismo objetivo, se celebren con las sociedades de economía mixta y con los establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales del orden nacional, departamental, distrital o municipal y aquellas descentralizadas por servicios».

Por el contrario, retomando el artículo 17 de la Ley 842 de 2003, debe tenerse en cuenta que el parágrafo de la disposición citada establece la consecuencia concreta frente al incumplimiento del deber legal establecido en la norma. Nótese que la consecuencia no se relaciona con la imposibilidad de participar en los procedimientos de selección o la exigencia de acreditar su cumplimiento en dichos procedimientos. Todo lo contrario, prescribe una sanción concreta para el representante legal de la sociedad que incumpla el deber establecido en la disposición, al señalarse que «se aplicarán las sanciones previstas para el ejercicio ilegal de la profesión y oficio reglamentado».

En tal sentido, la consecuencia aparejada al incumplimiento del deber establecido en el artículo 17 se dirige directamente a sancionar al representante legal de la sociedad, sin que se establezca alguna consecuencia frente a la capacidad de la sociedad para participar en procedimientos de selección de contratistas. Por ello, en respuesta a las observaciones planteadas a los «Documentos Tipo – Versión 3» de licitación pública, la Agencia explica que no es necesario verificar la seguridad social de quien avala la propuesta. En efecto:

La Agencia Nacional de Contratación Pública considera que no es adecuado incluir como obligación legal la prevista en el artículo 17 de la Ley 842 de 2003, puesto que este deber está en la normativa, es así que la sociedad, firma, empresa u organización profesional, cuyas actividades comprendan, en forma exclusiva o parcial, alguna o algunas de aquellas que correspondan al ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines o de sus profesiones auxiliares, está obligada a incluir en su nómina permanente, como mínimo, a un profesional matriculado en la carrera correspondiente al objeto social de la respectiva persona jurídica. El hecho que no esté incluido en los documentos tipo no quiere decir que los oferentes no deban garantizarlo, puesto que las leyes son de obligatorio cumplimiento.

Además, a pesar que no se incluya esto no quiere decir que no se debe garantizar por parte de cada oferente que presente su respectiva oferta, so pena de las sanciones previstas para el ejercicio ilegal de la profesión9.

En armonía con lo anterior, la obligación contenida en el artículo 17 de la Ley 842 de 2003 no se estableció como causal de rechazo y tampoco se exigió la acreditación de este requisito durante el procedimiento de selección en ningún lugar de los documentos tipo de obra pública para infraestructura de transporte. Sin embargo, ello no quiere decir que esta obligación desaparezca o no se deba cumplir, pues esta aplica por ministerio de la ley, solo que no se vincula su contenido a alguna consecuencia jurídica frente a los procedimientos de selección que se rijan por los documentos tipo, sin perjuicio de las eventuales sanciones frente al representante legal de la sociedad que no acate su contenido.

En efecto, el hecho de que el documento tipo no establezca todas las obligaciones legales que deben cumplir las personas, no quiere decir que tales deberes

9 Respuesta a observaciones al proyecto de Documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte publicado el 27-11-2020. Disponible en la página web [https://www.colombiacompra.gov.co/content/documentos-tipo-para-licitacion-de-](https://www.colombiacompra.gov.co/content/documentos-tipo-para-licitacion-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-version-3) [obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-version-3](https://www.colombiacompra.gov.co/content/documentos-tipo-para-licitacion-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-version-3).

desaparezcan, pues frente a su incumplimiento el ordenamiento jurídico establece sus consecuencias particulares. En otras palabras, las obligaciones legales tienen plena aplicación de acuerdo a su regulación concreta, sin que su ausencia en el documento tipo se pueda interpretar como una autorización para desconocer su exigibilidad, pues aplican por ministerio de la ley, pese a que no tengan una incidencia concreta en los procedimientos de selección.

Por tanto, se reitera la idea que se está desarrollando, en el sentido de que los documentos tipo de infraestructura de transporte no establecieron la exigencia de la acreditación, durante el procedimiento de selección, del cumplimiento de la obligación prevista el artículo 17 de la Ley 842 de 2003. Además, dicho evento no se encuentra establecido como causal de rechazo de las ofertas y las entidades no pueden incluir nuevas causales distintas a las establecidas en los documentos tipo.

# Respuesta

«Las entidades en varias oportunidades han mencionado la ley del 842 de 2003, donde se establece que todas las empresas que ejerzan actividades relacionadas con la ingeniería deberán tener un profesional de esta rama en su nómina permanente. Basados en esta ley, diferentes entidades han solicitado que las empresas alleguen copia de sus planillas de seguridad social de la empresa y copia del copnia del ingeniero que está en nómina. La anterior situación no se encuentra definida en los pliegos tipo y no hace parte de los requisitos habitantes, por lo que solicitamos a ustedes aclarar si se pueden hacer estos requerimientos y rechazar a los proponentes que no lo cumplan o no alleguen la información solicitada.»

De conformidad con las consideraciones de este concepto, se concluye que los documentos tipo de obra pública para infraestructura de transporte no exigen acreditar, en los procedimientos licitación, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía, el cumplimiento de la obligación legal establecida en el artículo 17 de la Ley 842 de 2003. Además, dicho evento no se encuentra establecido como causal de rechazo de las ofertas y las entidades no pueden incluir nuevas causales distintas a las establecidas en los documentos tipo. Sin embargo, ello no quiere decir que esta obligación desaparezca o no se deba cumplir, pues esta aplica por ministerio de la ley, solo que no se vincula su contenido a alguna consecuencia jurídica frente a los procedimientos de selección que

se rijan por los documentos tipo, sin perjuicio de las eventuales sanciones frente al representante legal de la sociedad que no acate su contenido.

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

Atentamente,



Elaboró: María Claudia de la Ossa Bobadilla

Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Juan David Montoya Penagos

Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Jorge Augusto Tirado Navarro

 Subdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE