**DOCUMENTOS TIPO – Licitación pública – Infraestructura de transporte**

[…] la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió las Resoluciones No. 240 y 241 del 27 de noviembre 2020, mediante las cuales se adoptan los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 y de selección abreviada de menor cuantía de obra de infraestructura de transporte – versión 2. Estas versiones de los documentos tipo son obligatorias a partir del 1º de enero de 2021. […]

Además, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 680 del 22 de junio de 2021 «Por el cual se modifica parcialmente el artículo 2.2.1.1.1.3.1. y se adiciona el artículo 2.2.1.2.4.2.9. al Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, en relación con la regla de origen de servicios en el Sistema de Compra Pública», esta Agencia expidió la Resolución 304 del 13 de octubre de 2021, mediante el cual se modifican los documentos tipo indicados. Esta modificación aplica a los procesos de contratación cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 2 de noviembre de 2021.

**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.

**ANEXO TÉCNICO – Características – Causales de rechazo**

El «Anexo 1» de los documentos tipo contiene los siguientes elementos: i) descripción del proyecto –alcance, sitio de trabajo, ubicación rural o urbana y distancia, entre otros–, ii) descripción obra actual o zona a intervenir –estado del lugar–, iii) principales actividades por ejecutar y alcance –expectativas de la entidad respecto de la contratación y principales *ítems de pago*–, iv) plazo para la ejecución del contrato –etapas y su inicio, si aplica–, v) forma de pago –anticipos y la justificación de su inclusión o exclusión–, vi) condiciones particulares del proyecto, vii) información sobre el personal profesional –el anexo señala las condiciones que la entidad tendrá en cuenta para analizar la información–, viii) posibles fuentes de materiales para el proyecto, ix) examen del sitio de la obra, x) obras provisionales, xi) señalización, xii) permisos, licencias y autorización –los que sean necesarios para la ejecución de la obra–, xiii) notas técnicas específicas para el proyecto –verificar con la guía de Colombia Compra Eficiente–, y xiv) documentos técnicos adicionales –los que la entidad considere como manuales, guías, apéndices, anexos o similares, requeridos para la ejecución del contrato–.

Debe tenerse en cuenta que las características del Anexo 1- Anexo Técnico son construidas por la entidad, con el fin de establecer las condiciones técnicas que deben cumplir los posibles proponentes que pretendan presentarse dentro del proceso de selección. En esa orientación, el numeral 1.15 del Documento Base establece como causales de rechazo en torno al Anexo Técnico lo siguiente: «AA. Ofrecer un plazo superior al señalado por la entidad en el Anexo 1 – Anexo Técnico. BB. Ofrecer condiciones particulares del proyecto de inferior calidad, personal profesional sin los requisitos mínimos; actividades por ejecutar y su alcance, forma de pago, obras provisionales, permisos, licencias y autorizaciones, notas técnicas específicas, y documentos técnicos adicionales, en condiciones diferentes a las establecidas por la Entidad en el Anexo 1 – Anexo Técnico».

La razón por la cual se incluyeron estas causales de rechazo en el pliego tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte fue evitar que se ofrecieran plazos superior al determinado por la entidad para ejecución de la obra o condiciones técnicas inferiores o contrarias a las que se exigen en el anexo técnico. En tal sentido, no es posible que los proponentes ofrezcan de antemano ejecutar la obra en tiempo mayor al para ello previsto, ni que expresen que no van a cumplir con alguna especificación técnica exigida en el pliego, bajo la excusa de que ejecutarán el proyecto como ellos prefieren hacerlo. En ese sentido estos eventos se contemplan como causales de rechazo, porque afectan las condiciones mínimas requeridas por la entidad en el proceso de contratación

**Código QR

Descripción generada automáticamente**

**CCE-DES-FM-17**

Bogotá, 17 Mayo 2022

Señor

**Gustavo Adolfo Patarroyo Cubides**

gustavopatarroyo@hotmail.com

**Concepto C – 321 de 2022**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO – Licitación pública – Infraestructura de transporte / DOCUMENTOS TIPO – Regla de inalterabilidad – Excepciones / ANEXO TÉCNICO – Características – Causales de rechazo. |
| **Radicación**: | Respuesta a la consulta P20220405003438 |

Estimado Señor Patarroyo:

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 05 de abril de 2022.

1. **Problema planteado**

En relación con las causales de rechazo que se refieren al Anexo 1- Anexo Técnico de los Documentos tipo de licitación de infraestructura de transporte, usted realiza la siguiente consulta:

«En relación con los documentos tipo es necesario que los proponentes presentes a la propuesta una anexo tecnico, para no caer en la causal de rechazo

AA. Ofrecer un plazo superior al señalado por la entidad en el Anexo 1 – Anexo Técnico.

BB. Ofrecer condiciones particulares del proyecto de inferior calidad, personal profesional sin los requisitos mínimos; actividades por ejecutar y su alcance, forma de pago, obras provisionales, permisos, licencias y autorizaciones, notas técnicas específicas, y documentos técnicos adicionales, en condiciones diferentes a las establecidas por la Entidad en el Anexo 1 – Anexo Técnico.

Como se debe aplicar y cual es su alcance de estas causales de rechazo ».

**2. Consideraciones**

Para absolver la consulta planteada se abordarán los siguientes temas: i) Expedición de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte; y ii) Alcance de la regla de inalterabilidad de los documentos tipo y sus excepciones; y iii) Alcance del «Anexo 1 – Anexo Técnico».

La Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente ha abordado el tema de los documentos tipo y su inalterabilidad, entre otros, 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, C-691 del 28 de diciembre de 2021 y C-753 del 06 de febrero de 2022. Las tesis desarrolladas en estos conceptos se reiteran a continuación y se complementan en lo pertinente.

**2.1. Expedición de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte**

Los pliegos tipo tiene su origen en el 2007, cuando el legislador facultó al Gobierno Nacional para adoptarlos en la compra o suministro de bienes de características técnicas uniformes[[1]](#footnote-1). La orientación inicial del proyecto que se convirtió en la Ley 1150 de 2007 era facultar al Gobierno Nacional para adoptar los 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]](#footnote-2).

La intención era agilizar y generar la 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]](#footnote-3). Sin embargo, en el texto aprobado, los pliegos tipo se limitaron a la adquisición o suministro de bienes de características técnicas uniformes[[4]](#footnote-4). Posteriormente, el artículo 2, parágrafo 7º, de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, estableció 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, 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; ii) la inclusión de buenas prácticas contractuales y los principios de la contratación pública para establecer los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia en los documentos tipo; iii) la implementación de procesos de capacitación en los municipios para la utilización de los documentos tipo, buscando el desarrollo de la economía local, y iv) las responsabilidades para Colombia Compra Eficiente en la definición del desarrollo e implementación de los documentos tipo mediante cronogramas, coordinación con otras entidades especializadas, recepción de comentarios de los interesados y revisión de los documentos tipo expedidos[[5]](#footnote-5).

Con fundamento en las disposiciones anteriores, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió las Resoluciones No. 240 y 241 del 27 de noviembre 2020, mediante las cuales se adoptan los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 3– y de selección abreviada de menor cuantía de obra de infraestructura de transporte –versión 2­–. Estas versiones de los documentos tipo son obligatorias a partir del 1º de enero de 2021. No obstante, con la expedición de la Ley de Emprendimiento, estos se modificaron parcialmente 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.

Además, teniendo en cuenta que el Gobierno nacional expidió el Decreto 680 del 22 de junio de 2021 «Por el cual se modifica parcialmente el artículo 2.2.1.1.1.3.1. y se adiciona el artículo 2.2.1.2.4.2.9. al Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, en relación con la regla de origen de servicios en el Sistema de Compra Pública», esta Agencia expidió la Resolución 304 del 13 de octubre de 2021, mediante el cual se modifican los documentos tipo indicados. Esta modificación aplica a los procesos de contratación cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 2 de noviembre de 2021.

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

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

Todas las resoluciones[[6]](#footnote-6) 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[[7]](#footnote-7). 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[[8]](#footnote-8) sino además en la normativa antitrámites[[9]](#footnote-9); 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, solo se podrán modificar aquellos contenidos que el mismo documento tipo 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 tipo, es decir, no afectan su contenido esencial y, mucho menos, las obligaciones, deberes y derechos que se derivan para las partes contratantes.

Bajo este entendimiento principialístico, la inclusión o supresión de expresiones en los formatos y anexos de los documentos tipo no generan *per se* un rechazo de la oferta, toda vez que lo importante es que lo expresado en el documento sea necesario dentro del proceso de contratación. Por ello, en aras de garantizar la primacía de lo sustancial sobre lo formal, no podrá rechazarse la oferta por cuestiones formales, ya sea en esta o en los anexos. Así pues, aquellas modificaciones formales en los diferentes formatos y anexos de los documentos no son un argumento suficiente para un rechazo de la oferta, pues lo que debe garantizarse es el principio de selección objetiva y la libre concurrencia de los proponentes.

Ahora bien, las causales de rechazo que aplican para los procedimientos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte son las establecidas en la ley y las definidas en el numeral 1.15 del «Documento Base». De igual forma, se rigen por el principio de inalterabilidad, en la medida en que «Las entidades no podrán incluir causales de rechazo distintas a las señaladas en la presente sección». Estas deben emanar directamente de la ley o del pliego de condiciones, pero en uno y en otro caso guardan relación con defectos, omisiones o circunstancias impeditivas que permitan deducir que la misma no resulta favorable para los intereses de la entidad, en los términos del inciso 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. Al respecto, la jurisprudencia explica que:

[…] la descalificación de ofertas no puede depender de la libre discrecionalidad de la Administración, en la medida en que el oferente adquiere el derecho de participar en el procedimiento de selección y se genera para él una situación jurídica particular, en consecuencia, para rechazar o descalificar una propuesta la entidad pública debe sujetarse a determinadas reglas consistentes en que las causales que dan lugar a ello se encuentren previamente establecidas en la ley o deriven del incumplimiento de requisitos de la propuesta o de la omisión de documentos referentes a la futura contratación que sean necesarios para la comparación de las propuestas […], puesto que la causa excluyente debe ser razonable, esencial y proporcionada, toda vez que no tendría justificación excluir una propuesta por una deficiencia que no tenga incidencia alguna en la contratación[[10]](#footnote-10).

De esta manera, para los «Documentos Tipo – Versión 3» de licitación para obra pública de infraestructura de transporte, el pliego de condiciones no consagra la modificación de los anexos como causal de rechazo, pues ninguno está relacionado con las condiciones del proponente ni con requisitos de la propuesta en los términos anteriormente explicados. En efecto, los documentos tipo adoptados mediante la Resolución No. 240 de 2020 tienen cinco anexos: i) «Anexo1 – Anexo técnico», ii) «Anexo 2 – Cronograma», iii) «Anexo 3 – Glosario», iv) «Anexo 4 – Pacto de transparencia» y v) «Anexo 5 – Minuta del contrato». En este sentido, se hará un análisis del Anexo 1 – Anexo técnico, para determinar sus particularidades y características.

**2.3. Alcance del «Anexo 1 – Anexo Técnico». Procedencia del rechazo de la oferta oír**

Las características técnicas de los materiales y especificaciones necesarios para la ejecución del objeto contractual deben plasmarse en el «Anexo 1 – Anexo Técnico». De acuerdo con la guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte expedida por la Agencia, este anexo contiene «[…] las condiciones técnicas aplicables a la obra pública de infraestructura de transporte que se pretende contratar, siguiendo los lineamientos de dicho documento»[[11]](#footnote-11). Además, señala que «Cuando la Entidad cuente con documentos adicionales como un Anexo técnico separable por capítulos (Pavimentos, geotécnica, urbanismo, social, ambiental, SST, etc.), podrá adjuntarlos como documentos complementarios al Anexo 1, siempre y cuando no se realicen requerimientos o requisitos de participación en dichos anexos».

El «Anexo 1» de los documentos tipo contiene los siguientes elementos: i) descripción del proyecto –alcance, sitio de trabajo, ubicación rural o urbana y distancia, entre otros–, ii) descripción obra actual o zona a intervenir –estado del lugar–, iii) principales actividades por ejecutar y alcance –expectativas de la entidad respecto de la contratación y principales *ítems de pago*–, iv) plazo para la ejecución del contrato –etapas y su inicio, si aplica–, v) forma de pago –anticipos y la justificación de su inclusión o exclusión–, vi) condiciones particulares del proyecto, vii) información sobre el personal profesional –el anexo señala las condiciones que la entidad tendrá en cuenta para analizar la información–, viii) posibles fuentes de materiales para el proyecto, ix) examen del sitio de la obra, x) obras provisionales, xi) señalización, xii) permisos, licencias y autorización –los que sean necesarios para la ejecución de la obra–, xiii) notas técnicas específicas para el proyecto –verificar con la guía de Colombia Compra Eficiente–, y xiv) documentos técnicos adicionales –los que la entidad considere como manuales, guías, apéndices, anexos o similares, requeridos para la ejecución del contrato–.

Por consiguiente, el «Anexo 1» establece reglas cuando la entidad cuenta con los estudios y diseños definitivos y el contratista los ha aceptado, expresa o tácitamente, asumiendo la responsabilidad de su contenido. La entidad, al estructurar el «Anexo 1», puede modificar los parámetros del i) al vii), el x), y del xii) al xiv), puesto que contienen espacios en corchetes y resaltado en gris que deben ser revisados o diligenciados por la entidad, según corresponda. Los restantes están fijados en el documento, y en su mayoría no contienen los espacios que puedan diligenciarse por quien adelante el procedimiento de selección.

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, así como los requerimientos de técnicos de los materiales en los cuales serán ejecutadas las obras. De allí que estas condiciones deben definirse en el «Anexo 1», de forma tal que estas sean adecuadas, proporcionales y consecuentes con el contenido de los documentos tipo y el proyecto a ejecutar.

Ahora bien, el numeral 6 del «Anexo 1» hace referencia a las condiciones particulares del proyecto, el cual permite definir las características técnicas de los materiales del objeto contractual en el literal «a) materiales». Según el numeral 1.1 del documento base, el «Anexo 1 – Anexo Técnico» contiene las especificaciones técnicas del proyecto», por lo que la entidad debe definir, en detalle, la obra pública de infraestructura de transporte que se pretende contratar, desagregándola en los numerales señalados en este anexo, modificando los que contengan espacios en corchete y resaltado en gris los que deben ser diligenciados por la entidad. Por tanto, las entidades pueden definir los estándares que debe cumplir el futuro contratista frente a cada uno de los insumos y especificaciones técnicas requeridos para la construcción de la obra, de acuerdo con el contenido del anexo técnico.

Debe tenerse en cuenta que las características del Anexo 1- Anexo Técnico son construidas por la entidad, con el fin de establecer las condiciones técnicas que deben cumplir los posibles proponentes que pretendan presentarse dentro del proceso de selección. En esa orientación, el numeral 1.15 del Documento Base establece como causales de rechazo en torno al Anexo Técnico lo siguiente:

AA. Ofrecer un plazo superior al señalado por la entidad en el Anexo 1 – Anexo Técnico.

BB. Ofrecer condiciones particulares del proyecto de inferior calidad, personal profesional sin los requisitos mínimos; actividades por ejecutar y su alcance, forma de pago, obras provisionales, permisos, licencias y autorizaciones, notas técnicas específicas, y documentos técnicos adicionales, en condiciones diferentes a las establecidas por la Entidad en el Anexo 1 – Anexo Técnico.

La razón por la cual se incluyeron estas causales de rechazo en el pliego tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte fue evitar que se ofrecieran plazos superior al determinado por la entidad para ejecución de la obra o condiciones técnicas inferiores o contrarias a las que se exigen en el anexo técnico. En tal sentido, no es posible que los proponentes ofrezcan de antemano ejecutar la obra en tiempo mayor al para ello previsto, ni que expresen que no van a cumplir con alguna especificación técnica exigida en el pliego, bajo la excusa de que ejecutarán el proyecto como ellos prefieren hacerlo. En ese sentido estos eventos se contemplan como causales de rechazo, porque afectan las condiciones mínimas requeridas por la entidad en el proceso de contratación.

De acuerdo con esto, si por ejemplo, la entidad establece en el «Anexo 1 – Anexo Técnico» establece como plazo máximo para la ejecución de la obra el término de cinco (5) años, y se presenta una oferta que ofrece ejercutar la obra en un mínimo de siete (7) años, la entidad deberá dar aplicación a la causal de rechazo de la oferta previta en el literal AA del numeral 1.15 Documento Base. De la misma manera, si, hipotéticamente, en el marco de un proceso de contratación de una obra tendiente la construcción de una vía urbana en pavimento hidráulico en determinada longitud, se presenta una propuesta para ejecutar la obra pero con pavimento asfacltico, en una distancia más corta de la establecida por la entidad, podría rechazarse la oferta con sustento en la causal del literal BB del numeral 1

En consecuencia, como el Anexo 1 – Anexo Técnico contiene principalmente exigencias hechas con antelación y a las cuales debe sujetarse el oferente. En ese sentido, cuando los proponentes ofrecen ejecutar la obra en un tiempo mayor al previsto por la entidad, es posible aplicar la causal del artículo AA, dándose lugar al rechazo de la oferta. Del mismo modo, habrá lugar al rechazo de la oferta en virtud de la causal prevista en el literal BB cuando el oferente proponga condiciones técnicas diferentes menos favorables, esto es, cuando ofrezca «condiciones particulares del proyecto de inferior calidad, personal profesional sin los requisitos mínimos; actividades por ejecutar y su alcance, forma de pago, obras provisionales, permisos, licencias y autorizaciones, notas técnicas específicas, y documentos técnicos adicionales, en condiciones diferentes a las establecidas por la Entidad en el «Anexo 1 – Anexo Técnico».

Con todo todo, debe señalarse que la configuración de causales de rechazo en casos particulares debe ser determinada por las entidades estatales que adelantan los procesos de contratación y sus comités evaluadores, a quienes, analizando las circunstancias propias de cada caso, con un criterio de interpretación restrictiva, corresponde establecer si en efecto se presentan los supuestos de hecho de estas causales de rechazo.

**3. Respuesta.**

«En relación con los documentos tipo es necesario que los proponentes presentes a la propuesta una anexo tecnico, para no caer en la causal de rechazo

AA. Ofrecer un plazo superior al señalado por la entidad en el Anexo 1 – Anexo Técnico.

BB. Ofrecer condiciones particulares del proyecto de inferior calidad, personal profesional sin los requisitos mínimos; actividades por ejecutar y su alcance, forma de pago, obras provisionales, permisos, licencias y autorizaciones, notas técnicas específicas, y documentos técnicos adicionales, en condiciones diferentes a las establecidas por la Entidad en el Anexo 1 – Anexo Técnico.

Como se debe aplicar y cual es su alcance de estas causales de rechazo».

Conforme a las consideraciones anteriores, «Anexo 1- Anexo Técnico» es un componente construido por la entidad estatal, con el fin de establecer las condiciones técnicas que deben cumplir los posibles proponentes que pretendan presentarse dentro del proceso de selección. Adicionalmente, en este documento la entidad estatal debe señalar el plazo que tendrá como tiempo máximo para la ejecución del objeto contratual.

Los proponentes deberan sujetarse al plazo máximo y especificaciones mínimas establecidas por la entidad eststal en el «Anexo 1- Anexo Técnico», por lo que no podrán ofrecer ejecutar la obra en mayor tiempo al estimado, ni ofrecer ejecutarla con unas condiciones técnicas distintas a las establecidas por la entidad. Para evitar estar circunstancias se tipificarón las causales de rechazo de los literal AA y BB del numeral 1.15 del «Documento Base», que sancionan con el rechazo de la oferta las dos conductas mencionadas.

De esta manera, si en el marco de un proceso de selección de un contratista se presenta una oferta en la que se propone ejecutar la obra en un término mayor al señalado por la entidad estatal en el «Anexo 1- Anexo Técnico», la entidad deberá proceder al rechazo de la oferta, de conformidad con la causal del literal AA. Del mismo modo, deberá procederse al rechazo de la oferta de conformidad con el literal BB, en caso de que se oferten condiciones particulares de inferior calidad, personal profesional sin los requisitos mínimos; actividades por ejecutar y su alcance, forma de pago, obras provisionales, permisos, licencias y autorizaciones, notas técnicas específicas, y documentos técnicos adicionales, en condiciones diferentes a las establecidas por la Entidad en el Anexo en mención.

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

Atentamente,

|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Guillermo Escolar Flórez  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Alejandro Sarmiento Cantillo  Gestor T1-15 de la de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Andrés Ricardo Mancipe González  Subdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE (E) |

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».  [↑](#footnote-ref-1)
2. Diario Oficial. Gaceta del Congreso 458 de 2005.   [↑](#footnote-ref-2)
3. Ibídem. [↑](#footnote-ref-3)
4. Diario Oficial. Gaceta del Congreso 416 de 2007, Informe de Conciliación Senado.  [↑](#footnote-ref-4)
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».  [↑](#footnote-ref-5)
6. 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-6)
7. En torno a las potestades regladas, García de Enterría y 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 FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de derecho administrativo. Tomo I. Madrid: Civitas, 1997. pp. 444-445) [↑](#footnote-ref-7)
8. 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-8)
9. 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-9)
10. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 4 de junio de 2008. Exp. 17.783. C.P. Myriam Guerrero de Escobar. [↑](#footnote-ref-10)
11. Cfr. <https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_para_la_comprension_e_implementacion_de_los_documentos_tipo_obra_publica_de_infraestructura_transporte_-_cce-eicp-gi12.pdf>. [↑](#footnote-ref-11)