**CCE-DES-FM-17**

**DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Ley 2022 de 2020**

Con posterioridad a la expedición de los anteriores documentos tipo, se expidió la Ley 2022 de 2020, norma que modificó el contenido del parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que había sido adicionado por la Ley 1882 de 2018. Con esta modificación, si bien se mantuvo el mandato de aplicación obligatoria de los documentos tipo por parte de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, se atribuyó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la competencia para su expedición. En este marco, con la finalidad de realizar un desarrollo armónico y ajustado a la ley que otorga esta competencia, esta Agencia 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».

**DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad**

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, por lo que 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.

**PRECIOS ARTIFICIALMENTE BAJOS – Documentos tipo – Requerimiento al proponente**

El numeral 4.1.3. del Capítulo IV «Criterios de Evaluación, Asignación de Puntaje y Criterios de Desempate», del documento base de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 regula lo referente al precio artificialmente bajo. Según esta disposición, «[e]n el evento en el que el precio de una oferta, al momento de su evaluación, no parezca suficiente para garantizar una correcta ejecución del contrato, de acuerdo con la información recogida durante la etapa de planeación y particularmente durante el estudio del sector, la entidad aplicará el proceso descrito en el artículo 2.2.1.1.2.2.4. del Decreto 1082 de 2015, además podrá acudir a los parámetros definidos en la Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en procesos de Contratación de Colombia Compra Eficiente, como un criterio metodológico».

[…]

En este sentido, el reglamento establece la forma y momento para requerir a los proponentes para que justifiquen el precio ofrecido, dejando un margen de discrecionalidad al interior de dicha oportunidad: durante la evaluación de las ofertas. De esta manera, la determinación le corresponde a cada entidad pública, para lo cual debe tener presente las particularidades de cada modalidad de selección, partiendo de la base de que la entidad solo podrá pedir explicaciones cuando conozca las ofertas económicas.

En desarrollo de una licitación pública para seleccionar a contratistas de obra, una vez publicado el informe de evaluación de los documentos e información de los requisitos habilitantes y de los documentos a los que se les asigne puntaje, diferentes a la oferta económica, y transcurrido el término para que los proponentes presenten observaciones y, de ser el caso, aporten la documentación que se les hubiere solicitado, la entidad debe publicar el «informe final de evaluación». Posteriormente, en la fecha establecida en el Anexo 2 – Cronograma, se debe llevar a cabo la «audiencia efectiva de adjudicación», durante la cual la entidad, además de adelantar otras actuaciones, abrirá el Sobre 2, que contiene las ofertas económicas, de los proponentes habilitados y evaluará las ofertas económicas. Es en este momento en donde se conoce, por primera vez, la oferta económica de los proponentes.

Es del caso precisar que aunque es cierto que tratándose de procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte el requerimiento que hace la entidad y la respuesta que brinda el oferente debe hacerse en la «audiencia efectiva de adjudicación», también lo es que la entidad, excepcionalmente, podrá suspender la audiencia para analizar el caso y contar con mejores elementos de juicio para adoptar las decisiones que le correspondiere tomar. Esta autorización tiene como fundamento el artículo 2.2.1.2.1.1.2., numeral 1, del Decreto 1082 de 2015, que establece que «si hay pronunciamientos que a juicio de la Entidad Estatal requiere análisis adicional y su solución puede incidir en el sentido de la decisión a adoptar, la audiencia puede suspenderse por el término necesario para la verificación de los asuntos debatidos y la comprobación de lo alegado».

**SOBRE 1 − Requisitos habilitantes – Requisitos puntuables − Diferentes a la oferta económica**

[…] es necesario mencionar que, al tratarse de una obra pública de infraestructura de transporte, la Ley 1882 de 2018, en el artículo 1, señala que las ofertas deben estar conformadas por dos sobres: i) sobre 1: requisitos habilitantes y requisitos puntuables, diferentes a la oferta económica y ii) sobre 2: oferta económica.

En relación con los documentos contenidos en el sobre 1, en los documentos tipo se establece que los requisitos habilitantes serán objeto de verificación por parte de la entidad estatal con base en la información contenida en el RUP y los documentos señalados en los documentos tipo. Ahora bien, en cuanto a los requisitos puntuables diferentes a la oferta económica, estos corresponden al factor de calidad, apoyo a la industria nacional y vinculación de personas con discapacidad. Adicionalmente, debe precisarse que no hacen parte de los documentos que debe contener este sobre, los señalados en su petición de consulta, esto es: «[…] el Anexo técnico, pliegos, cronograma, estudio del sector, entre otros». En este sentido, los documentos señalados, no deberán anexarse firmados en el sobre 1, ya que dichos documentos corresponde elaborarlos a la entidad estatal contratante.

**CAUSALES DE RECHAZO – Taxatividad – Principio de inalterabilidad**

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 que aplique 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.



Bogotá, 22 Junio 2022

Señor

**César Méndez**

Ciudad

**Concepto C – 403 de 2022**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Temas:**   | DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Ley 2022 de 2020 / DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad / PRECIOS ARTIFICIALMENTE BAJOS – Documentos tipo – Requerimiento al proponente / SOBRE 1 − Requisitos habilitantes – Requisitos puntuables − Diferentes a la oferta económica / CAUSALES DE RECHAZO – Taxatividad – Principio de inalterabilidad |  |
| **Radicación:**  | Respuesta a la consulta P20220509004517 |  |

Estimado señor Méndez:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde la consulta del 9 de mayo de 2022.

**1. Problema planteado**

Usted realiza las siguientes preguntas:

1. Es obligatorio que un proponente deba anexar en el sobre 1 en señal de aceptación (firmados) los documentos del proceso, como el anexo técnico, pliegos, cronograma, estudio del sector etc, aun cuando en los pliegos tipo no lo solicitan.
2. Es procedente que una Entidad cualquiera llámese Alcaldía, Gobernación etc. Rechace a un proponente por no anexar todos o algunos de los documentos del proceso (anexo técnico, pliegos, cronograma, estudio del sector etc)
3. Solicitamos a Colombia Compra se nos indique que políticas, planes, normas etc. está adelantando o próximo a adelantar con el ánimo de evitar el mal manejo que las Entidades hacen del uso indebido de las propuestas artificialmente, en el entendido que se presta para que halla (sic) contubernios entre los proponentes para ajustar la fórmula de evaluación, esto es, a unos sacan o a otros meten.
4. Sobre las propuestas artificialmente bajas, esta metodología es solo aplicable cuando la formula (sic) de la TRM cae para las medias bajas, Menor Valor y Media Aritmética Baja, o para todas sin distinción.
5. Que tiempo debe concederse a aquellos proponentes que las Entidades requieren para sustentar las ofertas artificialmente bajas.

**2. Consideraciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre los pliegos de condiciones en la contratación estatal, así como su inalterabilidad y sus excepciones, 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, C-204 del 6 de mayo de 2021, C-215 del 12 de mayo de 2021, C-263, C-268 del 3 de junio de 2021, C-287, C-304 del 28 de junio de 2021, C-361 del 2 de agosto de 2021, C-425 del 19 de agosto, C-471 del 30 de agosto de 2021, C-511 del 22 de septiembre de 2021, C-531 del 27 de septiembre de 2021, C-624 del 8 de noviembre de 2021, C-643 del 17 de noviembre de 2021, C-706 del 17 de enero de 2022, C-066 del 28 de enero de 2022, C-705 del 5 de enero de 2022, C-753 del 6 de febrero de 2022, C-011 del 18 de febrero de 2022, C-033 del 4 de marzo de 2022, C-060 del 10 de marzo de 2022, C-086 del 15 de marzo de 2022, C-130 del 22 de marzo de 2022, C-110 del 23 de marzo de 2022, C-347 del 9 de junio de 2022 y C-386 del 15 de junio de 2022.

Asimismo, esta Agencia analizó la noción y alcance de los precios artificialmente bajos en los conceptos 2201913000007853 del 21 de octubre de 2019; 2201913000008058 del 28 de octubre de 2019, 2201913000008288 del 7 de noviembre de 2019; 2201913000009110 del 11 de diciembre de 2019, 2201913000009489 del 20 de diciembre de 2019, 2202013000000038 del 7 de enero de 2020, C−163 del 31 de marzo de 2020, C–012 del 28 de enero de 2020, C–163 del 31 de marzo de 2020, C–200 del 14 de abril de 2020, C−473 del 13 de julio de 2002, C−496 del 27 de julio de 2020, C−506 del 29 de julio de 2020, C-679 del 23 de noviembre de 2020, C–767 del 7 de enero de 2021, C-205 del 7 de mayo del 2021, C-737 del 27 de enero de 2022 y C-287 del 4 de mayo de 2022[[1]](#footnote-1). Las tesis desarrolladas en estos conceptos se reiteran a continuación y se complementa en lo pertinente:

**2.1. Fundamento normativo de los documentos tipo**

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[[2]](#footnote-2), 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. Sin embargo, esta facultad no ha sido ejercida hasta la actualidad.

Debido a lo anterior, el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 se convierte en el antecedente más relevante respecto a los documentos tipo. 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. Debe señalarse que en virtud de la Ley 1882 de 2018 se expidieron varios documentos tipo para el sector de infraestructura de transporte y, por tanto, es importante explicar el proceso previsto en dicho cuerpo normativo.

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[[3]](#footnote-3).

 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 obras 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. 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[[4]](#footnote-4).

 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.

 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 de documentos tipo 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. Luego se expidió el Decreto 2096 del 21 de noviembre de 2019, que permitió el desarrollo de los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de obras públicas de infraestructura de transporte que se adelantaran por la modalidad de selección abreviada de menor cuantía.

Finalmente, se profirió el Decreto 594 del 25 de abril de 2020, frente a los documentos tipo para los contratos de obra pública de infraestructura de transporte que se surtieran por la modalidad de mínima cuantía. Estos documentos fueron implementados y desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, por medio de la Resolución 1798 de 1 de abril de 2019 –derogada por la Resolución 045 del 14 de febrero de 2020–, la Resolución 044 del 14 de febrero de 2020 y la Resolución 094 del 21 de mayo de 2020.

Con posterioridad a la expedición de los anteriores documentos tipo, se expidió la Ley 2022 de 2020, norma que modificó el contenido del parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que había sido adicionado por la Ley 1882 de 2018[[5]](#footnote-5). Con esta modificación, si bien se mantuvo el mandato de aplicación obligatoria de los documentos tipo por parte de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, se atribuyó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la competencia para su expedición. En este marco, con la finalidad de realizar un desarrollo armónico y ajustado a la ley que otorga esta competencia, esta Agencia 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».

A los actos administrativos mencionados se suman: i) la Resolución 193 de 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», ii) la Resolución 219 de 2021, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social», iii) la Resolución 220 del 6 de agosto 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», iv) 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», y v) 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».

Las resoluciones señaladas reiteran el alcance de la obligatoriedad de los documentos tipo en la materia y establecen parámetros obligatorios para las entidades estatales cuya contratación se rija por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, siempre que las actividades que se contraten estén incluidas en la «Matriz – Experiencia», de acuerdo con el documento tipo a aplicar. Así, para determinar el ámbito de aplicación de los documentos tipo debe acudirse a la «Matriz – Experiencia», en la que se contemplan las clases de obra aplicables al sector, sean de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico o infraestructura social.

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

xii) Documentos tipo para procesos de licitación de obra pública de infraestructura social, que entrarán a regir de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 6 de la Resolución 219 de 2021 −modificado por el artículo 1 de la Resolución 336 del 2 de noviembre de 2021−.

xiii) Documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo, que entrarán a regir de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 6 de la Resolución 219 de 2021 −modificado por el artículo 1 de la Resolución 336 del 2 de noviembre de 2021−.

xiv) Documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector salud, que entrarán a regir de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 6 de la Resolución 219 de 2021 −modificado por el artículo 1 de la Resolución 336 del 2 de noviembre de 2021− y en el artículo 4 de la Resolución 392 de 18 de noviembre de 2021.

xv) Documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector cultura, recreación y deporte, que entrarán a regir de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 4 de la Resolución 454 de 2021

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. Alcance de la regla de la inalterabilidad de los documentos tipo**

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[[6]](#footnote-6). 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, por lo que 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 se encuentra 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», el cual tenía como antecedente normativo el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018. Incluso 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 y 594 de 2020, que adicionaron, respectivamente, los artículos 2.2.1.2.6.1.4. y 2.2.1.2.6.3.4 al Decreto 1082 de 2015.

Por tanto, no cabe duda de que está vigente la regla de la inalterabilidad de los documentos tipo. Lo anterior por cuanto las diferentes disposiciones normativas que se han expedido han ratificado dicha regla, como ha sucedido con el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 y con las resoluciones que ha expedido la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente cuando prescribe que «[…] las entidades estatales al adelantar sus procedimientos de selección solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan». Por tanto, frente a los documentos tipo rige la regla de la inalterabilidad, explicada anteriormente.

**2.3. Precios artificialmente bajos**

**2.3.1. Definición y procedimiento en caso de recibir ofertas con precios artificialmente bajos**

El precio artificialmente bajo es definido como aquel que, además de ser muy reducido, no encuentre fundamento en su estructuración en el tráfico comercial. Al respecto, la «Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación»[[7]](#footnote-7), establece que una oferta es artificialmente baja cuando, «a criterio de la Entidad Estatal, el precio no parece suficiente para garantizar una correcta ejecución del contrato, de acuerdo con la información recogida durante la etapa de planeación y particularmente durante el Estudio del Sector». En similar sentido, el Consejo de Estado definió los precios artificialmente bajos en los siguientes términos:

El denominado «precio artificialmente bajo» de que trata la Ley 80, es aquel que resulta artificioso o falso, disimulado, muy reducido o disminuido, pero además, que no encuentre sustentación o fundamento alguno en su estructuración dentro del tráfico comercial en el cual se desarrolla el negocio, es decir, que dicho precio no pueda ser justificado y por lo tanto, la Administración estaría imposibilitada para admitirlo, so pena de incurrir en violación de los principios de transparencia, equilibrio e imparcialidad que gobiernan la actividad contractual y como parte de ella, el procedimiento de la licitación […][[8]](#footnote-8).

 En este punto, es importante diferenciar las «ofertas artificialmente bajas» y las «ofertas competitivas», entendiendo por estas últimas aquellas «que tienen en su estructura de costos economías de escala o economías de alcance, que permiten generar un bien o un servicio a menor costo que el [del] resto de proveedores en el mercado», según lo establece la Guía antes mencionada.

En consecuencia, las ofertas artificialmente bajas para efectos del proceso de selección son aquellas que, de acuerdo con las condiciones comerciales y económicas del mercado y con la información recaudada en la etapa de planeación, tienen apariencia de insuficiencia para efectos de la ejecución adecuada del contrato. En estos casos, la entidad estaría imposibilitada para aceptar la propuesta artificialmente baja, so pena de la infracción de los principios de la contratación pública.

El artículo 2.2.1.1.2.2.4. del Decreto 1082 de 2015 regula el procedimiento a seguir en los eventos en que se presenten propuestas con valor artificialmente bajo, así:

Si de acuerdo con la información obtenida por la Entidad Estatal en su deber de análisis de que trata el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del presente decreto, el valor de una oferta parece artificialmente bajo, la Entidad Estatal debe requerir al oferente para que explique las razones que sustentan el valor ofrecido. Analizadas las explicaciones, el comité evaluador de que trata el artículo anterior, o quien haga la evaluación de las ofertas, debe recomendar rechazar la oferta o continuar con el análisis de la misma en la evaluación de las ofertas.

Cuando el valor de la oferta sobre la cual la Entidad Estatal tuvo dudas sobre su valor, responde a circunstancias objetivas del oferente y de su oferta que no ponen en riesgo el cumplimiento del contrato si este es adjudicado a tal oferta, la Entidad Estatal debe continuar con su análisis en el proceso de evaluación de ofertas.

En la subasta inversa esta disposición es aplicable sobre el precio obtenido al final de la misma.

De lo expuesto se desprende que, ante una propuesta, la entidad estatal deberá determinar si esta parece ser artificialmente baja, de acuerdo con la información del análisis del sector. De ser así, debe realizar los siguientes pasos: i) requerir al oferente para que explique las razones que sustentan el valor ofrecido, ii) analizar las explicaciones y iii) con base en lo anterior, rechazar la oferta o continuar con el análisis de esta en la evaluación.

En cuanto al análisis de las propuestas, para la identificación de posibles ofertas que pueden ser artificialmente bajas, la «Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación» recomienda a las entidades estatales tener en cuenta como insumos del mencionado análisis la siguiente información: i) promedio del valor de las ofertas, ii) mediana del valor de las ofertas, iii) desviación estándar del valor de las ofertas, iv) diferencia entre el costo estimado del contrato y el promedio o mediana del valor de las ofertas, v) diferencia entre el valor de la oferta que puede ser artificialmente baja y el promedio del valor de las ofertas, vi) diferencia entre el valor de la oferta que puede ser artificialmente baja y el costo estimado del contrato y vii) la información histórica de ofertas y contratos del objeto del proceso de contratación.

Con base en estos datos, la entidad puede emplear herramientas que ayudan a identificar ofertas que pueden ser artificialmente bajas, tales como la comparación absoluta o la comparación relativa. La comparación absoluta consiste en contrastar cada oferta con el costo estimado del bien o servicio en el estudio del sector. En este caso, si se reciben menos de cinco (5) ofertas, se solicitaría aclaración a los proponentes cuyas ofertas sean menores en un 20%, o un mayor porcentaje en relación con el costo estimado por la entidad estatal. La comparación relativa consiste en comparar cada oferta con las demás.

En aquellos procesos en los que hay cinco (5) o más ofertas, la «Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación» sugiere a las entidades aplicar la siguiente metodología para identificar ofertas con posibles «precios artificialmente bajos»:

1. Tomar el conjunto de ofertas a evaluar.

2. Calcular la mediana, o dependiendo de la dispersión de los datos el promedio, del valor de cada oferta o de cada ítem dentro de la oferta.

3. Calcular la desviación estándar del conjunto.

4. Determinar el valor mínimo aceptable.[[9]](#footnote-9)

La *mediana* debe calcularse ordenando los valores de mayor a menor y tomando el valor de la oferta en la mitad de la lista. Si el número de ofertas es par, caso en el cual no habrá una oferta «en la mitad», se tienen que tomar los dos valores del medio y se suman y dividen en dos. Posteriormente, es necesario calcular la *desviación estándar*, utilizando la siguiente fórmula, en la que el valor *n* es el número de ofertas:



Por último, el *valor mínimo aceptable*, será igual a la *mediana* menos la *desviación estándar*. De esta manera, la entidad puede identificar como posibles ofertas artificialmente bajas las que se encuentren por debajo de ese valor mínimo. Con todo, dicho valor puede ser diferente al obtenido con la anterior metodología, dependiendo de la información y los datos con los que cuenten las entidades. Lo anterior, por cuanto las entidades pueden o no acoger la metodología explicada, toda vez que la Guía no es de obligatorio cumplimiento, sino que se constituye en un criterio de orientación o recomendaciones para sus procesos de contratación.

Una vez la entidad haya surtido el proceso de determinación de una propuesta identificada como posiblemente artificialmente baja y considerando que la oferta se encuentra inmersa en esta circunstancia, resulta necesario que se requiera al oferente para que explique las razones que sustentan el valor ofrecido. Posteriormente, el comité evaluador analizará las explicaciones y decidirá si rechaza la oferta o continúa con el análisis de la misma en el proceso de evaluación.

La ley y el reglamento no determinan la forma ni el momento para requerir a los proponentes para que justifiquen el precio ofertado. Por tanto, la determinación de tales asuntos es facultativa para cada entidad pública, para lo cual debe tener presentes las particularidades de cada modalidad de selección de contratistas, partiendo de la base de que la entidad solo podrá pedir explicaciones al proponente cuando conozca su oferta económica. Por su parte, el requerimiento debe ser comunicado al proponente por el medio que la entidad considere más eficaz e idóneo, de acuerdo con el caso y las circunstancias particulares de la información objeto de requerimiento.

En cuanto al término que se debe otorgar a los proponentes para que expliquen el precio ofertado, es preciso indicar que es un asunto que también se supedita a la discrecionalidad de la entidad. Sin embargo, la discrecionalidad debe ejercerse de manera sensata, con buen criterio y de forma prudente. Así lo estableció la Sección Quinta del Consejo de Estado en la sentencia del 10 de junio de 1992[[10]](#footnote-10), en la que resaltó que «los (actos) denominados discrecionales […] se emiten por la autoridad administrativa en virtud de que la ley ha creído conveniente dejar a la sensatez, a la oportunidad, al buen criterio y al suficiente tacto que ha de presidir la gestión pública y enmarcar en la prudencia la toma de decisiones, con orden del buen servicio que ha de regir y de guiar sus tareas».

La doctrina foránea se ha pronunciado en similar sentido, al argumentar que la discrecionalidad administrativa tiene dos limitantes: una, el respeto a la finalidad jurídica que justifica, que no es nada distinto a satisfacer el interés general; y otra, que el uso de la discrecionalidad sea necesaria para cumplir el interés jurídico que se tutela. En estos términos, la entidad deberá adoptar una medida que esté acorde con el interés general[[11]](#footnote-11).

 La entidad tiene entonces la facultad de definir el término que otorgará a los proponentes para aclarar el precio que parece ser artificialmente bajo. Sin embargo, dicho término debe estar acorde, por un lado, con el interés general y, por el otro, con los principios de proporcionalidad y razonabilidad, así como también con los principios del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Finalmente, verificada la información remitida por el proponente, la entidad debe definir si rechaza o no la oferta. En la «Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación», la Agencia Nacional de Contratación Pública señala que procedería el rechazo de la oferta en los siguientes eventos: i) «el proponente no presenta por escrito a la entidad estatal la aclaración de la oferta», ii) «el proponente no envía parte o la totalidad de la información solicitada por la entidad estatal», iii) «las aclaraciones del proponente no son satisfactorias para garantizar la sostenibilidad de la oferta durante la ejecución del contrato» y iv) «las aclaraciones del proponente no desvirtúan la teoría de que está utilizando su oferta como parte de una estrategia colusoria o […] anticompetitiva durante el proceso de selección». Lo anterior, sin perjuicio de los eventos señalados en la Sección VII de la «Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación de Colombia Compra Eficiente», los cuales, debe advertirse, son criterios orientadores para las entidades públicas y no «causales de rechazo» en estricto sentido.

Todo lo anterior, teniendo en cuenta que la referida Guía contiene criterios orientadores para las entidades públicas, los cuales, en consecuencia, no son vinculantes ni de obligatorio acatamiento. En otras palabras, las entidades están facultadas para aplicar los criterios contenidos en la Guía o acudir, si bien lo tienen, a otro tipo de criterios que consideren más apropiados para cada proceso de contratación.

**2.6.2 Ofertas con posibles precios artificialmente bajos en los procesos regidos por los documentos tipo**

El numeral 4.1.3. del Capítulo IV «Criterios de Evaluación, Asignación de Puntaje y Criterios de Desempate», del documento base de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 regula lo referente al precio artificialmente bajo. Según esta disposición, «[e]n el evento en el que el precio de una oferta, al momento de su evaluación, no parezca suficiente para garantizar una correcta ejecución del contrato, de acuerdo con la información recogida durante la etapa de planeación y particularmente durante el estudio del sector, la entidad aplicará el proceso descrito en el artículo 2.2.1.1.2.2.4. del Decreto 1082 de 2015, además podrá acudir a los parámetros definidos en la Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en procesos de Contratación de Colombia Compra Eficiente, como un criterio metodológico».

Como se evidencia, en los casos en que se presente una oferta que parece ser artificialmente baja, el numeral 4.1.3 del Capítulo IV del documento base remite expresamente al procedimiento previsto en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015. Además, la entidad pública podrá acudir a los parámetros definidos en la Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en procesos de contratación, como un criterio metodológico.

Como se explicó, el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 impone el deber a las entidades públicas de requerir al oferente para que explique las razones que sustentan el valor ofrecido, para posteriormente analizarlas y, con base en ello, definir si procede el rechazo de la oferta o se continúa con el análisis de la misma en la evaluación de las propuestas. Por su parte, la Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación establece criterios orientadores para las entidades públicas, que podrán aplicar para determinar si una oferta parece ser artificialmente baja. Sin embargo, no se trata de criterios vinculantes, de manera que las entidades pueden, a partir de los datos de los que dispongan, servirse de otros métodos razonables, para aplicar el procedimiento establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015.

En este sentido, el reglamento establece la forma y momento para requerir a los proponentes para que justifiquen el precio ofrecido, dejando un margen de discrecionalidad al interior de dicha oportunidad: durante la evaluación de las ofertas. De esta manera, la determinación le corresponde a cada entidad pública, para lo cual debe tener presente las particularidades de cada modalidad de selección, partiendo de la base de que la entidad solo podrá pedir explicaciones cuando conozca las ofertas económicas.

En desarrollo de una licitación pública para seleccionar a contratistas de obra, una vez publicado el informe de evaluación de los documentos e información de los requisitos habilitantes y de los documentos a los que se les asigne puntaje, diferentes a la oferta económica, y transcurrido el término para que los proponentes presenten observaciones y, de ser el caso, aporten la documentación que se les hubiere solicitado, la entidad debe publicar el «informe final de evaluación». Posteriormente, en la fecha establecida en el Anexo 2 – Cronograma, se debe llevar a cabo la «audiencia efectiva de adjudicación», durante la cual la entidad, además de adelantar otras actuaciones, abrirá el Sobre 2, que contiene las ofertas económicas, de los proponentes habilitados y evaluará las ofertas económicas. Es en este momento en donde se conoce, por primera vez, la oferta económica de los proponentes.

Es del caso precisar que aunque es cierto que tratándose de procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte el requerimiento que hace la entidad y la respuesta que brinda el oferente debe hacerse en la «audiencia efectiva de adjudicación», también lo es que la entidad, excepcionalmente, podrá suspender la audiencia para analizar el caso y contar con mejores elementos de juicio para adoptar las decisiones que le correspondiere tomar. Esta autorización tiene como fundamento el artículo 2.2.1.2.1.1.2., numeral 1, del Decreto 1082 de 2015, que establece que «si hay pronunciamientos que a juicio de la Entidad Estatal requiere análisis adicional y su solución puede incidir en el sentido de la decisión a adoptar, la audiencia puede suspenderse por el término necesario para la verificación de los asuntos debatidos y la comprobación de lo alegado».

Incluso, de considerarlo procedente, la entidad podrá suspender la diligencia de adjudicación para permitirle al proponente que recopile mejores elementos de juicio para responder al requerimiento, claro está, justificando tal determinación. En todo caso, se debe tener en cuenta que dicha decisión es facultativa, lo que significa que no es obligatorio hacerlo en todos los casos, aun cuando lo hubiere solicitado el proponente expresamente. De todos modos, el artículo 2.2.1.1.2.2.4. del Decreto 1082 de 2015 prevé que el comité evaluador una vez analice las explicaciones que justifican el precio decidirá si rechaza o no la oferta. Ahora, si el proponente no allega información, será una omisión que deberá analizar el comité evaluador y, de ser el caso, podrá rechazar la oferta.

Visto lo anterior, teniendo en cuenta algunas preguntas del peticionario, se debe precisar que la determinación de propuestas como artificialmente bajas y la selección aleatoria del método de ponderación de las ofertas económicas[[12]](#footnote-12) son procedimientos de diferente naturaleza que deben ser agotados por la entidad estatal, cómo se expondrá de forma sucinta a continuación.

La determinación de propuestas como artificialmente bajas, como se mencionó, se relaciona con la obligación que tiene la entidad de verificar que las ofertas presentadas y, eventualmente, la adjudicación del contrato se realice bajo condiciones idóneas y garanticen una correcta ejecución del contrato. En desarrollo de este procedimiento, la entidad deberá: i) requerir al oferente para que explique las razones que sustentan el valor ofrecido, ii) analizar las explicaciones y iii) con base en lo anterior, rechazar la oferta o continuar con el análisis de la misma en la evaluación de las ofertas.

En cuanto a la elección del método de ponderación de las ofertas económicas, se trata de un mecanismo diseñado para asignar, aleatoriamente, el puntaje aplicable al factor económico. Su procedimiento fue parcialmente modificado en la tercera versión de los Documentos Tipo para obra pública de infraestructura de transporte, la cual señala que la apertura de los sobres contentivos del ofrecimiento económico y la selección del método de ponderación debe realizarse en un mismo día, antes de las 3:00 P.M., aplicando la TRM certificada por la Superintendencia Financiera que rija para el día siguiente a la apertura de los sobres.

Por tal motivo, el conocimiento o no de la Tasa Representativa del Mercado por parte de la entidad estatal no tiene relación directa con su deber de solicitar justificación al proponente que presenta una oferta con precio artificialmente bajo, máxime cuando aquel se trata de un criterio para seleccionar el mecanismo de ponderación de las ofertas económicas y no hace parte del procedimiento ni de los lineamientos para determinar que una oferta se caracterice por ser artificialmente baja. En tal sentido, independientemente del método de ponderación seleccionado en función de la TRM es posible aplicar el tratamiento señalado respecto a las ofertas con posibles precios artificialmente bajos.

De esta manera, en los procesos de contratación que utilicen los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, la aplicación del proceso descrito en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 puede realizarse desde la apertura de los sobres que contienen las ofertas económicas. Así, la entidad estatal podría determinar si una oferta parece ser artificialmente baja antes o después de conocer la TRM, pues lo importante es que –de acuerdo con el numeral 4.1.3 del documento base– esta actuación se realice durante la evaluación de la oferta económica. No obstante, se considera como buena práctica contractual que el proceso para determinar si una oferta es artificialmente baja inicie desde la apertura de los sobres de las ofertas económicas, pues en este momento la entidad ya tendría conocimiento el valor de la oferta presentada y podría compararla con la información recogida durante el estudio del sector.

**2.4. Sobre 1: requisitos habilitantes y puntuables diferentes a la oferta económica**

Teniendo en cuenta que su consulta se relaciona con el sobre 1, es necesario mencionar que, al tratarse de una obra pública de infraestructura de transporte, la Ley 1882 de 2018, en el artículo 1[[13]](#footnote-13), señala que las ofertas deben estar conformadas por dos sobres: i) sobre 1: requisitos habilitantes y requisitos puntuables, diferentes a la oferta económica y ii) sobre 2: oferta económica.

En relación con los documentos contenidos en el sobre 1, en los documentos tipo se establece que los requisitos habilitantes serán objeto de verificación por parte de la entidad estatal con base en la información contenida en el RUP y los documentos señalados en los documentos tipo. Ahora bien, en cuanto a los requisitos puntuables diferentes a la oferta económica, estos corresponden al factor de calidad, apoyo a la industria nacional y vinculación de personas con discapacidad. Adicionalmente, debe precisarse que no hacen parte de los documentos que debe contener este sobre, los señalados en su petición de consulta, esto es: «[…] el Anexo técnico, pliegos, cronograma, estudio del sector, entre otros». En este sentido, los documentos señalados, no deberán anexarse firmados en el sobre 1, ya que dichos documentos corresponde elaborarlos a la entidad estatal contratante.

En todo caso, es necesario precisar que, 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 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.

Además, con la firma del «Formato 1 – Carta de Presentación de la Oferta» el proponente, bajo la gravedad de juramento, manifiesta que conoce los documentos del procedimiento de selección, incluyendo adendas, y que acepta los requisitos en ellos contenidos. Asimismo, declara que la oferta está constituida por todos los Formatos, Formularios, Anexos y Matrices requeridos en los documentos del proceso aplicables al proponente y documentos de soporte presentados.

Este formato permite a la entidad conocer al proponente y eventual adjudicatario del proceso de contratación desde el aspecto jurídico, financiero, técnico, económico y comercial, lo cual será verificado, para algunos de los aspectos, con la acreditación y cumplimiento de los requisitos habilitantes. Sin embargo, aquellos que no son susceptibles de verificación por parte de la entidad mediante estos requisitos, deben ser manifestados por parte del proponente, de quien se exige un comportamiento integral, honesto y serio, en el marco del principio de la buena fe contractual.

Conforme con lo anterior, la carta de Presentación de la oferta, 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, 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.

**2.4 Inalterabilidad de las causales de rechazo en los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3**

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 que aplique 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 proceso de selección»; 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.

De acuerdo con lo anterior, al consultar el numeral 1.15 del pliego tipo «Documento Base» de «licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3», que consagra el listado de las causales de rechazo aplicables a estos procedimientos de selección, se observa:

Son causales de rechazo de las propuestas las siguientes [Las entidades no podrán incluir causales de rechazo distintas a las señaladas en la presente sección]:

1. Que el proponente o alguno de los integrantes del proponente plural esté incurso en causal de inhabilidad, incompatibilidad o prohibición previstas en la legislación para contratar.

[Cuando en el mismo proceso de contratación se presentan oferentes en la situación descrita por los literales g) y h) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, la entidad solo admitirá la oferta presentada primero en el tiempo]

1. 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]

1. Que el proponente o alguno de los integrantes del proponente plural esté reportado en el Boletín de Responsables Fiscales emitido por la Contraloría General de la República.
2. Que la persona jurídica proponente individual o integrante del proponente plural esté incursa en la situación descrita en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1116 de 2006.
3. Que el proponente no aclare, subsane o aporte documentos necesarios para cumplir un requisito habilitante o aportándolos no lo haga de forma correcta, en los términos establecidos en la sección 1.6.
4. Que la inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP) que realice el proponente, por primera vez o cuando han cesado los efectos y debe volver a inscribirse, no esté en firme en la fecha prevista para el cierre del proceso de contratación.
5. Que el proponente no acredite la presentación de la información para renovar el Registro Único de Proponentes (RUP), a más tardar el quinto día hábil del mes de abril de cada año, o en la fecha que establezca la ley o el reglamento, si fuera una distinta.
6. Que el proponente aporte información inexacta sobre la cual pueda existir una posible falsedad en los términos de la sección 1.11.
7. Que el proponente se encuentre inmerso en un conflicto de interés previsto en una norma de rango constitucional o legal o en la causal prevista en el numeral 1.14 del pliego de condiciones.
8. [Incluir esta causal cuando las ofertas se presente en el SECOP I] Que la propuesta económica no se aporte firmada.
9. No entregar la Garantía de seriedad de la oferta junto con la propuesta.
10. Que el objeto social del proponente o el de sus integrantes no le permita ejecutar el objeto del contrato.
11. Que el valor total de la oferta o aquel revisado en la audiencia efectiva de adjudicación exceda el presupuesto oficial estimado para el proceso de contratación.
12. Presentar la oferta con tachaduras o enmendaduras que no estén convalidadas en la forma indicada en la sección 2.3 del pliego de condiciones.
13. Que el proponente adicione, suprima, cambie, o modifique los ítems, la descripción, las especificaciones, el detalle, las unidades o cantidades señaladas en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, de acuerdo con lo exigido por la entidad.
14. [Incluir solo cuando la forma de pago sea por precios unitarios] No ofrecer el valor de un precio unitario u ofrecerlo en cero (0) pesos.
15. [Incluir solo cuando la forma de pago sea por precios unitarios] Superar el valor unitario de alguno o algunos de los siguientes ítems ofrecidos con respecto al valor establecido para cada ítem del presupuesto oficial: [La entidad debe incluir esta causal cuando la forma de pago sea por precios unitarios y cuando considere necesario establecer ítems del presupuesto oficial cuyo valor no pueda ser excedido por el proponente. Cuando decida incluirla, identificará en este espacio los ítems frente a los cuales aplicará la causal de rechazo].

Para la aplicación de esta causal la entidad debe tener en cuenta que el valor unitario establecido en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial incluye el valor de AIU]

1. [Esta causal aplica de acuerdo con la configuración de la oferta económica por parte de la entidad] No discriminar en la oferta económica el porcentaje de AIU en la forma como lo establece el Pliego de Condiciones y el Formulario 1 – Formulario de presupuesto oficial. [Se entiende que el proponente discrimina en la oferta económica el porcentaje de AIU cuando señala el porcentaje (%) correspondiente a la Administración, los Imprevistos y la Utilidad. En ningún caso la entidad rechazará la oferta por no presentar el desglose del AIU]
2. Ofrecer como AIU un porcentaje cuya sumatoria sea superior al establecido por la Entidad en el Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial.
3. Cuando se presente propuesta condicionada para la adjudicación del contrato.
4. Presentar la oferta extemporáneamente.
5. No presentar oferta económica. Entregar la información de la propuesta económica en el sobre que no corresponda.
6. Presentar más de una oferta económica con valores distintos en el Sobre 2. [Cuando el proceso se estructure por lotes o grupos reemplazar el texto anterior por el siguiente: Presentar más de una oferta económica con valores distintos para el mismo lote o grupo]
7. Cuando se determine que el valor total de la oferta es artificialmente bajo, de acuerdo con lo establecido en la sección 4.1.3
8. Cuando se presenten propuestas parciales y esta posibilidad no haya sido establecida en el pliego de condiciones.
9. No informar todos los contratos que el proponente tenga en ejecución antes del cierre, necesarios para acreditar su capacidad residual conforme a la sección 3.10.
10. Ofrecer un plazo superior al señalado por la entidad en el Anexo 1 – Anexo Técnico.
11. 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.
12. Las demás previstas en la ley.

Conforme con lo anterior, las causales de rechazo aplicables a los procedimientos de contratación que se adelanten utilizando los Documentos Tipo únicamente son las establecidas directamente en la Ley y las contenidas en el numeral 1.15 del «Documento Base». En este sentido, la Administración no tiene la facultad de descalificar una oferta de forma discrecional, toda vez que solo es posible por las causales previamente definidas en la ley o en el pliego de condiciones.

En lo que respecta a las causales de rechazo establecidas en el numeral 1.15 del Documento Base de los «Documentos Tipo – Versión 3», y en relación con su consulta, es necesario aclarar que en ninguna de ellas se contempla algún supuesto de hecho que consista en «[…] no anexar todos o algunos de los documentos del proceso (anexo técnico, pliegos, cronograma, estudio del sector etc». Por tanto, ante la imposibilidad de incluir nuevas causales, con fundamento en el principio de inalterabilidad, las entidades estatales deben evaluar la configuración de causales de rechazo del pliego, determinando en cada caso concreto si la situación evidenciada configura en estricto sentido alguno de los supuestos de hecho establecidos en las mismas, sin valerse de interpretaciones extensivas o finalistas[[14]](#footnote-14). En tal sentido, no procedería el rechazo por la ausencia en la oferta de los documentos indicados, los cuales corresponde elaborar a la entidad estatal contratante.

En todo caso, resulta pertinente mencionar que, debe ser la entidad estatal quien determine si alguno de los supuestos de hecho contenidos en las causales de rechazo contenidas del numeral 1.15 del Documento Base de los «Documentos Tipo – Versión 3», aplican frente a la situación particular.

**3. Respuesta**

1. Es obligatorio que un proponente deba anexar en el sobre 1 en señal de aceptación (firmados) los documentos del proceso, como el anexo técnico, pliegos, cronograma, estudio del sector etc, aun cuando en los pliegos tipo no lo solicitan.

Al tratarse de una obra pública de infraestructura de transporte, la Ley 1882 de 2018, en el artículo 1, señala que las ofertas deben estar conformadas por dos sobres: i) sobre 1: requisitos habilitantes y requisitos puntuables, diferentes a la oferta económica y ii) sobre 2: oferta económica.

En relación con los documentos contenidos en el sobre 1, en los documentos tipo se establece que los requisitos habilitantes serán objeto de verificación por parte de la entidad estatal con base en la información contenida en el RUP y los documentos señalados en los documentos tipo. Ahora bien, en cuanto a los requisitos puntuables diferentes a la oferta económica, estos corresponden al factor de calidad, apoyo a la industria nacional y vinculación de personas con discapacidad. Adicionalmente, debe precisarse que no hacen parte de los documentos que debe contener este sobre, los señalados en su petición de consulta, esto es: «[…] el Anexo técnico, pliegos, cronograma, estudio del sector, entre otros». En este sentido, los documentos señalados, no deberán anexarse firmados en el sobre 1, ya que dichos documentos corresponde elaborarlos a la entidad estatal contratante.

En todo caso, es necesario precisar que, 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 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. Además, con la firma del «Formato 1 – Carta de Presentación de la Oferta» el proponente, bajo la gravedad de juramento, manifiesta que conoce los documentos del procedimiento de selección, incluyendo adendas, y que acepta los requisitos en ellos contenidos.

1. Es procedente que una Entidad cualquiera llámese Alcaldía, Gobernación etc. Rechace a un proponente por no anexar todos o algunos de los documentos del proceso (anexo técnico, pliegos, cronograma, estudio del sector etc)

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 que aplique 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.

En lo que respecta a las causales de rechazo establecidas en el numeral 1.15 del Documento Base de los «Documentos Tipo – Versión 3», y en relación con su consulta, es necesario aclarar que en ninguna de ellas se contempla algún supuesto de hecho que consista en «[…] no anexar todos o algunos de los documentos del proceso (anexo técnico, pliegos, cronograma, estudio del sector etc». Por tanto, ante la imposibilidad de incluir nuevas causales, con fundamento en el principio de inalterabilidad, las entidades estatales deben evaluar la configuración de causales de rechazo del pliego, determinando en cada caso concreto si la situación evidenciada configura en estricto sentido alguno de los supuestos de hecho establecidos en las mismas, sin valerse de interpretaciones extensivas. En tal sentido, no procedería el rechazo por la ausencia en la oferta de los documentos indicados, los cuales corresponde elaborar a la entidad estatal contratante.

En todo caso, resulta pertinente mencionar que, debe ser la entidad estatal quien determine si alguno de los supuestos de hecho contenidos en las causales de rechazo contenidas del numeral 1.15 del Documento Base de los «Documentos Tipo – Versión 3», aplican frente a la situación particular.

1. Solicitamos a Colombia Compra se nos indique que políticas, planes, normas etc. está adelantando o próximo a adelantar con el ánimo de evitar el mal manejo que las Entidades hacen del uso indebido de las propuestas artificialmente, en el entendido que se presta para que halla (sic) contubernios entre los proponentes para ajustar la fórmula de evaluación, esto es, a unos sacan o a otros meten.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la «Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación», en la cual se señalan las causas y consecuencias de que en los procedimientos contractuales existan este tipo de ofertas, y las herramientas y pasos para identificarlas y manejarlas; además de estrategias para reducir la posibilidad de recibir ofertas con «precios artificialmente bajos». Esta Guía brinda recomendaciones a los participantes de la contratación pública, en cumplimiento del objetivo y funciones de esta Agencia que, de acuerdo con el Decreto Ley 4170 de 2011, es el ente rector de la contratación pública, que desarrolla e impulsa políticas públicas y herramientas en la materia, para facilitar los procedimientos de compras públicas y optimizar los recursos del Estado. Sin embargo, no se trata de criterios vinculantes, de manera que las entidades pueden, a partir de los datos de los que dispongan, servirse de otros métodos razonables, para aplicar el procedimiento establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015.

1. Sobre las propuestas artificialmente bajas, esta metodología es solo aplicable cuando la formula (sic) de la TRM cae para las medias bajas, Menor Valor y Media Aritmética Baja, o para todas sin distinción.

Se debe precisar que la determinación de propuestas como artificialmente bajas y la selección aleatoria del método de ponderación de las ofertas económicas son procedimientos de diferente naturaleza que deben ser agotados por la entidad estatal, cómo se expondrá de forma sucinta a continuación.

La determinación de propuestas como artificialmente bajas, como se analizó en el las consideraciones, se relaciona con la obligación que tiene la entidad de verificar que las ofertas presentadas y, eventualmente, la adjudicación del contrato se realice bajo condiciones idóneas y garanticen una correcta ejecución del contrato. En desarrollo de este procedimiento, la entidad deberá: i) requerir al oferente para que explique las razones que sustentan el valor ofrecido, ii) analizar las explicaciones y iii) con base en lo anterior, rechazar la oferta o continuar con el análisis de la misma en la evaluación de las ofertas.

En cuanto a la elección del método de ponderación de las ofertas económicas, se trata de un mecanismo diseñado para asignar, aleatoriamente, el puntaje aplicable al factor económico. Su procedimiento fue parcialmente modificado en la tercera versión de los Documentos Tipo para obra pública de infraestructura de transporte, la cual señala que la apertura de los sobres contentivos del ofrecimiento económico y la selección del método de ponderación debe realizarse en un mismo día, antes de las 3:00 P.M., aplicando la TRM certificada por la Superintendencia Financiera que rija para el día siguiente a la apertura de los sobres.

Por tal motivo, el conocimiento o no de la Tasa Representativa del Mercado por parte de la entidad estatal no tiene relación directa con su deber de solicitar justificación al proponente que presenta una oferta con precio artificialmente bajo, máxime cuando aquel se trata de un criterio para seleccionar el mecanismo de ponderación de las ofertas económicas y no hace parte del procedimiento ni de los lineamientos para determinar que una oferta se caracterice por ser artificialmente baja. En tal sentido, independientemente del método de ponderación seleccionado en función de la TRM es posible aplicar el tratamiento señalado respecto a las ofertas con posibles precios artificialmente bajos.

1. Que tiempo debe concederse a aquellos proponentes que las Entidades requieren para sustentar las ofertas artificialmente bajas.

El reglamento establece la forma y momento para requerir a los proponentes para que justifiquen el precio ofrecido, dejando un margen de discrecionalidad al interior de dicha oportunidad: durante la evaluación de las ofertas. De esta manera, la determinación le corresponde a cada entidad pública, para lo cual debe tener presente las particularidades de cada modalidad de selección, partiendo de la base de que la entidad solo podrá pedir explicaciones cuando conozca las ofertas económicas.

En desarrollo de una licitación pública para seleccionar a contratistas de obra, una vez publicado el informe de evaluación de los documentos e información de los requisitos habilitantes y de los documentos a los que se les asigne puntaje, diferentes a la oferta económica, y transcurrido el término para que los proponentes presenten observaciones y, de ser el caso, aporten la documentación que se les hubiere solicitado, la entidad debe publicar el «informe final de evaluación». Posteriormente, en la fecha establecida en el Anexo 2 – Cronograma, se debe llevar a cabo la «audiencia efectiva de adjudicación», durante la cual la entidad, además de adelantar otras actuaciones, abrirá el Sobre 2, que contiene las ofertas económicas, de los proponentes habilitados y evaluará las ofertas económicas. Es en este momento en donde se conoce, por primera vez, la oferta económica de los proponentes.

Es del caso precisar que aunque es cierto que tratándose de procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte el requerimiento que hace la entidad y la respuesta que brinda el oferente debe hacerse en la «audiencia efectiva de adjudicación», también lo es que la entidad, excepcionalmente, podrá suspender la audiencia para analizar el caso y contar con mejores elementos de juicio para adoptar las decisiones que le correspondiere tomar. Esta autorización tiene como fundamento el artículo 2.2.1.2.1.1.2., numeral 1, del Decreto 1082 de 2015, que establece que «si hay pronunciamientos que a juicio de la Entidad Estatal requiere análisis adicional y su solución puede incidir en el sentido de la decisión a adoptar, la audiencia puede suspenderse por el término necesario para la verificación de los asuntos debatidos y la comprobación de lo alegado».

Incluso, de considerarlo procedente, la entidad podrá suspender la diligencia de adjudicación para permitirle al proponente que recopile mejores elementos de juicio para responder al requerimiento, claro está, justificando tal determinación. En todo caso, se debe tener en cuenta que dicha decisión es facultativa, lo que significa que no es obligatorio hacerlo en todos los casos, aun cuando lo hubiere solicitado el proponente expresamente. En este sentido, como se explicó en las consideraciones existe discrecionalidad para que las entidades definan el término que otorgarán a los proponentes para presentar las explicaciones frente a las propuestas que parecen ser artificialmente bajas. De todos modos, el artículo 2.2.1.1.2.2.4. del Decreto 1082 de 2015 prevé que el comité evaluador una vez analice las explicaciones que justifican el precio decidirá si rechaza o no la oferta. Ahora, si el proponente no allega información, será una omisión que deberá analizar el comité evaluador y, de ser el caso, podrá rechazar la oferta.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Carlos Mario Castrillón EndoContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Sebastián Ramírez Grisales Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE |

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

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

»Los pliegos tipo se adoptarán por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación, según la reglamentación que expida el Gobierno nacional». [↑](#footnote-ref-3)
4. Corte Constitucional. Sentencia C-119 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo. «Encontró la Corte en el control abstracto de constitucionalidad, que de la norma no surge vulneración alguna de la autonomía de los entes territoriales, en cuanto que la estandarización se predica únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección de contratistas, materia en la que existe reserva de ley, el Legislador goza de un amplio margen de configuración normativa y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. Resaltó que la norma cuestionada no interfiere en la facultad de las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, la que, en materia contractual, se predica particularmente de la identificación autónoma de sus necesidades y la configuración de los elementos del contrato». [↑](#footnote-ref-4)
5. Ley 2022 de 2020: «**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-5)
6. En cuanto a las resoluciones vigentes, dicha regla se observa en el artículo 3 de las Resoluciones 240, 241, 248, 249, 256, 269 de 2020 y 193, 219, 220, 392 y 454 del 2021, así como en el artículo 2 de la Resolución 094 de 2020. [↑](#footnote-ref-6)
7. La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la «Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación», en la cual se señalan las causas y consecuencias de que en los procedimientos contractuales existan este tipo de ofertas, y las herramientas y pasos para identificarlas y manejarlas; además de estrategias para reducir la posibilidad de recibir ofertas con «precios artificialmente bajos». Esta Guía brinda recomendaciones a los participantes de la contratación pública, en cumplimiento del objetivo y funciones de esta Agencia que, de acuerdo con el Decreto Ley 4170 de 2011, es el ente rector de la contratación pública, que desarrolla e impulsa políticas públicas y herramientas en la materia, para facilitar los procedimientos de compras públicas y optimizar los recursos del Estado.

Entre las funciones asignadas se contempla el desarrollo y publicación de instrumentos y herramientas que ayuden a los participantes de la contratación pública, los cuales fueron denominados por la Agencia como manuales y guías. Los lineamientos y orientaciones que esta entidad propone tienen en cuenta la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública, y por ende se dirigen a facilitar la actividad contractual de las entidades públicas en general. [↑](#footnote-ref-7)
8. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 4 de junio de 2008. Exp. No. 17.783. C.P. Myriam Guerrero de Escobar. [↑](#footnote-ref-8)
9. Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación. Pág. 5. [↑](#footnote-ref-9)
10. Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 10 de junio de 1992. Exp. No. 4.249. C.P. Álvaro Lecompte Luna. [↑](#footnote-ref-10)
11. DROMI, Roberto. Reforma del Estado y Privatizaciones. Tomo 2. Pliegos de condiciones. Buenos Aires: Astrea, 1991. p. 8. «La discrecionalidad tiene por lo menos dos límites evidentes. Uno es el respeto a la finalidad jurídica que justifica y da sustento al poder de la autoridad competente; el otro hace referencia a la necesidad de que el uso de la discrecionalidad administrativa, en nada sobrepasa lo rigurosamente necesario para el cumplimiento del interés jurídico que deba ser legítimamente tutelado. De ahí que si la finalidad que justifica cierta decisión discrecional es la de satisfacer adecuadamente el interés público, sólo él puede servir como criterio para la adopción de la medida». [↑](#footnote-ref-11)
12. En cuanto al concepto y el alcance de los métodos de ponderación de las ofertas económicas, esta Agencia se ha pronunciado mediante los conceptos 2201913000005978 del 16 de agosto de 2019, 2201913000006222 del 26 de agosto de 2019, 2201913000007164 del 26 de septiembre de 2019, 2201913000007353 del 3 de octubre de 2019, 2201913000008810 del 28 de noviembre de 2019, 2201913000009534 del 23 de diciembre de 2019, C-056 del 28 de enero de 2020, C-279 del 25 de mayo de 2020, C-349 del 23 de junio de 2020, C-412 del 23 de julio de 2020, C-431 del 9 de julio de 2020, C-435 y C-472 del 30 de julio de 2020, C-793 del 20 de enero de 2021, C–042 del 3 de marzo de 2021, C–011 del 17 de febrero de 2021, C–071 del 17 de marzo de 2021, C–161 del 19 de abril de 2021, C-205 y C-332 del 7 de mayo de 2021, C-722 del 20 de diciembre de 2021, C-737 del 27 de enero de 2022 y C-751 del 7 de febrero de 2022. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ley 1882 de 2018: «Artículo 1. Parágrafo 2. En los procesos de licitación pública para seleccionar contratistas de obra, la oferta estará conformada por dos sobres, un primer sobre en el cual se deberán incluir los documentos relacionados con el cumplimiento de los requisitos habilitantes, así como los requisitos y documentos a los que se les asigne puntaje diferentes a la oferta económica.

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

[…]». [↑](#footnote-ref-13)
14. Al respecto esta Agencia ha manifestado: «[…] Como se consideró en los conceptos del 25 de septiembre y el 23 de diciembre de 2019 −radicados Nos. 2201913000007117 y 2201913000009538−, las causales de rechazo de ofertas consagradas en los documentos tipo son taxativas, descartándose que la entidad introduzca causales, salvo, que estén contempladas en otras disposiciones normativas. Igualmente, por la naturaleza de las causales de rechazo, su aplicación es estricta, lo que –a juicio de la Agencia Nacional de Contratación Pública– significa que su interpretación gramatical prevalece sobre una interpretación extensiva o de otra índole, mediante la cual se pretenda ampliar su alcance». Concepto C-642 del 30 de octubre de 2020. Radicado de entrada No. 4202013000008306. Radicado de salida No. 2202013000010785. [↑](#footnote-ref-14)