**VISITA AL SITIO DE LA OBRA – Finalidad – Alcance**

Sobre la posibilidad de exigir la visita al sitio de la obra en los pliegos de condiciones como requisito para presentar la oferta, el Consejo de Estado –en Sentencia del 5 de junio de 2008– se pronunció sobre su legalidad. Señaló que esta exigencia garantiza la consistencia económica de las ofertas, así como la cumplida ejecución del objeto contractual y, por lo tanto, es posible incluirla en los pliegos de condiciones. Además, explicó que es una medida idónea, necesaria y ponderada para la estructuración de las ofertas por parte de los proponentes. Por su parte, en Sentencia del 28 de junio de 2019, el Consejo de Estado reconoció que la visita tiene como propósito que los oferentes conozcan el lugar físico donde se ejecutará el contrato, razón por la cual:

[…]

**VISITA AL SITIO DE LA OBRA – Documentos Tipo – Posibilidad de exigirse**

La medida de suspensión de la visita al sitio de las obras además fue prorrogada por la misma Agencia mediante la Resolución 142 de 2020. Esta suspensión se mantiene en la actualidad, incluso en la versión 3 de los documentos tipo de licitación de infraestructura de transporte y versión 2 de los documentos tipo de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte, pues las Resoluciones 240 y 241 mediante las cuales se adoptaron dichas versiones, respectivamente, establecen que la Resolución 142 del 1 de septiembre de 2020 –que prorroga la suspensión– se mantendrá vigente y aplicará a la versión 3 –licitación– y versión 2 –selección abreviada de menor cuantía– de los documentos tipo que se adoptan mediante el respectivo acto administrativo. En este orden de ideas, las entidades no podrán exigir visitas al sitio de la obra durante la vigencia de la suspensión, en los procesos de contratación que se adelanten con documentos tipo.

Bogotá D.C., [Día] [Mes.NombreCapitalizado] [Año]



Señor

**Daniel Fernando Vanegas**

Rector IED Francisco Julián Olaya

La Mesa, Cundinamarca

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C – 491 de 2024** |
| **Temas:**  | VISITA AL SITIO DE LA OBRA – Finalidad – Alcance / VISITA AL SITIO DE LA OBRA – Documentos Tipo – Posibilidad de exigirse  |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta con radicado No. P20240820008445 |

Estimado señor Vanegas:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de consulta de fecha 18 de agosto de 2024, en la que manifiesta lo siguiente:

“[…] agradezco su gentil colaboración dado que debo consultar si la “visita a sitio”, puede tener un carácter obligatorio, es decir que la entidad estatal pueda hacer obligatoria la visita al lugar para ver las actividades en sitio y descartar con ello a los posibles contratistas que no asistan.”

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compras públicas. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme a lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición y que no se refieren a normas de contratación estatal, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. **Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: en desarrollo de procesos de contratación estatal ¿La Entidad Estatal puede exigir como obligatoria la visita al sitio de la obra en un proceso de selección?

1. **Respuesta:**

|  |
| --- |
| Sobre la posibilidad de exigir la visita al sitio de la obra en los pliegos de condiciones como requisito para presentar la oferta, el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre su legalidad. Ha señalado que esta exigencia garantiza la consistencia económica de las ofertas, así como la cumplida ejecución del objeto contractual y, por lo tanto, es posible incluirla en los pliegos de condiciones. Además, ha explicado que es una medida idónea, necesaria y ponderada para la estructuración de las ofertas por parte de los proponentes. También, ha reconocido que la visita tiene como propósito que los oferentes conozcan el lugar físico donde se ejecutará el contrato.Sin embargo, no es posible establecer condiciones arbitrarias al exigir la visita al sitio de la obra, y la exigencia de la visita al sitio es viable y útil siempre que se fijen reglas claras y proporcionales que eviten el direccionamiento de los contratos.Tratándose de los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte bajo las modalidades de selección de licitación pública –versión 3– y selección abreviada de menor cuantía –versión 2–, vigentes en la actualidad, la visita al sitio de la obra se encuentra suspendida. Por lo tanto, las entidades no podrán exigir visitas al sitio de la obra durante la vigencia de la suspensión, en los Procesos de Contratación que se adelanten con documentos tipo vigentes.No obstante, es importante señalar que, a partir del 3 de febrero de 2025 regirán las nuevas versiones de los documentos tipo de infraestructura de transporte, por lo que la visita en comento podrá ser exigida nuevamente, conforme a los lineamientos establecidos en los documentos tipo. |

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

* La planeación contractual es una herramienta de gerencia pública, que exige estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar estudios previos, con el fin de determinar la necesidad que pretende satisfacer la Entidad Estatal y cuál es la mejor manera de hacerlo, consultado el tipo de bienes y servicios que ofrece el mercado y sus características, especificaciones, precios, costos, riesgos, garantías, disponibilidad, oferentes, etc. Lo anterior con la finalidad de realizar la escogencia diligente de la mejor oferta, para beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las Entidades Estatales.
* En ese sentido, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP–, contiene disposiciones que exigen a las Entidades Estatales el deber de realizar planeación en la etapa precontractual, esto con el fin de que los Procesos de Contratación satisfagan las necesidades de la Administración, cumplan sus fines, logren la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y permitan la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran en su consecución.
* Sobre la posibilidad de exigir la visita al sitio de la obra en los pliegos de condiciones como requisito para presentar la oferta, el Consejo de Estado –en Sentencia del 5 de junio de 2008– se pronunció sobre su legalidad. Señaló que esta exigencia garantiza la consistencia económica de las ofertas, así como la cumplida ejecución del objeto contractual y, por lo tanto, es posible incluirla en los pliegos de condiciones. Además, explicó que es una medida idónea, necesaria y ponderada para la estructuración de las ofertas por parte de los proponentes[[1]](#footnote-2).Por su parte, en Sentencia del 28 de junio de 2019, el Consejo de Estado reconoció que la visita tiene como propósito que los oferentes conozcan el lugar físico donde se ejecutará el contrato, razón por la cual:

“[…] no sólo tiene trascendencia durante el procedimiento precontractual, sino que incide en las etapas ulteriores a este, a tal punto que, si el contratista desde esta etapa conocía de las situaciones que presentaba el terreno en donde se construiría la obra o se prestaría el servicio resulta improcedente cualquier reclamación posterior fundada en situaciones de las que, con la visita realizada al sitio de las obras, debía estar informado”[[2]](#footnote-3).

* Conforme a lo anterior, la jurisprudencia reconoce la importancia de visitar la obra y la posibilidad de las entidades de exigirla como requisito habilitante en los pliegos de condiciones, pues permite que los proponentes conozcan e inspeccionen la zona para investigar la disponibilidad de los materiales de construcción, mano de obra, transporte y las fuentes de abastecimiento de materiales para su explotación y elaboración de agregados, lo cual permite que cuenten con mejor información sobre sus capacidades reales para ejecutar la obra.
* Pese a lo anterior, no es posible establecer condiciones arbitrarias al exigir la visita de la obra. Por ejemplo, en Sentencia del 14 de febrero de 2018, el Consejo de Estado consideró irrazonable que solo la pudiera realizar el representante legal de la persona jurídica, por ser una medida desproporcionada, porque limita la posibilidad de que se actúe a través de un mandatario. De esta forma, explica que si bien la vista de la obra garantiza la presentación de ofertas idóneas, en ningún caso se podrá utilizar para descalificar una propuesta por exigir que solo pueda realizarla el representante legal de la persona jurídica[[3]](#footnote-4).
* Con fundamento en lo anterior, la exigencia de la visita al sitio de la obra es viable y útil siempre que se fijen reglas claras y proporcionales que eviten el direccionamiento de los contratos. En este sentido, la Agencia Nacional de Contratación Pública, de acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia y los órganos de control, atendiendo a las preocupaciones expresadas por la ciudadanía, estableció las siguientes reglas en la tercera versión de los “Documentos Tipo” para evitar un uso desproporcionado e irracional de este requisito:

i) La entidad podrá incluir este requisito cuando en los estudios previos se justifique su necesidad.

iii) Se exige con el propósito de que los proponentes realicen todas las evaluaciones y estimaciones que sean necesarias para presentar su propuesta, sobre la base de un examen cuidadoso, de manera tal que tengan en cuenta el cálculo de los aspectos económicos del proyecto, incluyendo todos los costos directos e indirectos que implique cumplir el contrato, con todas las obligaciones y asunción de riesgos que emanan del mismo, de acuerdo con su estimación y distribución, la entidad establecerá en el cronograma del proceso la fecha y hora para realizar la visita al sitio de la obra.

iv) No es necesario que quien asista sea el representante legal de la persona jurídica o la persona natural que presentará la oferta, por lo que se podrá encomendar la asistencia a cualquier persona que sea ingeniero inscrito y con tarjeta de matrícula profesional en la respectiva rama de la ingeniería que se relacione con el objeto contractual, por medio de una autorización simple suscrita por alguno de aquellos, sin necesidad de autenticaciones o presentaciones personales ante notario. El requisito de la tarjeta profesional se puede suplir con el registro de que trata el artículo 18 del Decreto 2106 de 2019.

v) Cuando la oferta la presente un proponente plural, la visita puede realizarla uno (1) de los futuros integrantes. En estos casos tampoco es necesario que asista el representante legal de la persona jurídica o la persona natural miembro del proponente plural, por lo que podrá encomendar la asistencia a cualquier persona que tenga el título de ingeniero inscrito y con tarjeta de matrícula profesional en la respectiva rama de la ingeniería que se relacione con el objeto contractual, por medio de una autorización simple suscrita por alguno de aquellos, sin necesidad de autenticaciones o presentaciones personales ante notario. El requisito de la tarjeta profesional se puede suplir con el registro de que trata el artículo 18 del Decreto 2106 de 2019.

vi) Al momento de establecer la fecha y hora de la visita deberá considerar que: a) no es posible modificar la fecha de la visita al sitio de la obra, salvo por razones de fuerza mayor o caso fortuito; b) cuando extraordinariamente se cambie, la decisión se adoptará con mínimo un día hábil de antelación a la fecha que se va a modificar, y la visita se reprogramará para una fecha mínimo 7 días hábiles después de la programada inicialmente, y c) la entidad garantizará las condiciones de seguridad al momento de visitar la zona.

* En consecuencia, debe tenerse en cuenta lo establecido en los documentos tipo. Los documentos tipo de licitación de infraestructura de transporte, en el numeral 1.19 en el inciso primero, establecen que “La entidad estatal podrá incluir la visita al sitio de obra cuando se justifique su necesidad en los estudios previos […]”. Además, el siguiente inciso del mismo numeral disponen que “[…] la entidad establecerá en el cronograma del proceso la fecha y hora para realizar la visita al sitio de la obra”.
* Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, que desarrollan el contenido de la visita al sitio de la obra, como se reguló en los documentos tipo, es importante señalar que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, con la expedición de la Resolución No. 080 del 27 de marzo de 2020, suspendió la visita al sitio de la obra de los “Documentos Base” de los documentos tipo para los procedimientos de licitación y selección abreviada de menor cuantía, vigentes para la fecha, por lo que no podrá incluirse en estos procedimientos de selección.
* La medida de suspensión de la visita al sitio de las obras además fue prorrogada por la misma Agencia mediante la Resolución 142 de 2020. Esta suspensión se mantiene en la actualidad, incluso en la versión 3 de los documentos tipo de licitación de infraestructura de transporte y versión 2 de los documentos tipo de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte, pues las Resoluciones 240 y 241 mediante las cuales se adoptaron dichas versiones, respectivamente, establecen que la Resolución 142 del 1 de septiembre de 2020 –que prorroga la suspensión– se mantendrá vigente y aplicará a la versión 3 –licitación– y versión 2 –selección abreviada de menor cuantía– de los documentos tipo que se adoptan mediante el respectivo acto administrativo. En este orden de ideas, las entidades no podrán exigir visitas al sitio de la obra durante la vigencia de la suspensión, en los procesos de contratación que se adelanten con documentos tipo.
* Sin perjuicio de lo anterior, es importante señalar que, esta Agencia adoptó la versión 4 de los documentos tipo de licitación de infraestructura de transporte y versión 3 de los documentos tipo de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte. Estos documentos aplicarán a los procesos de contratación cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 3 de febrero de 2025 –es decir, actualmente no pueden utilizarse– y eliminan la suspensión de la visita al sitio de la obra, por lo podrá ser exigida nuevamente, conforme a los lineamientos establecidos en los documentos tipo.
1. **Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:**

|  |
| --- |
| * CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 5 de junio de 2008. Expediente No. 8431. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.
* CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 28 de junio de 2019. Expediente No. 42.326. C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.
* CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 14 de febrero de 2018. Expediente No. 37.485. C.P. Ramiro Pazos Guerrero.
* Documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte. Disponibles en: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/documentos-tipo-de-infraestructura-de-transporte>
 |

1. **Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre la visita al sitio de la obra en los conceptos C-240 del 16 de abril de 2020, C-277 del 26 de mayo de 2020, C-363 del 23 de junio de 2020, C-476 del 24 de julio de 2020, C-505 del 28 de julio de 2020 y C-745 del 9 de diciembre de 2020. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrá encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual.

También, le invitamos a revisar la tercera edición del Boletín de Relatoría de 2024, en el cual podrá encontrar en detalle el marco normativo de documentos tipo:<https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/boletin_de_realtoria_iii.pdf>.

Por último, los invitamos a seguirnos en las redes sociales, en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: @colombiacompra

Facebook: ColombiaCompraEficiente

LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente Instagram: @colombiacompraeficiente\_cce

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Kevin Arlid Herrera SantaContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Martha Alicia Romero VargasGestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Aprobó: | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. En esta medida, la jurisprudencia explica que: “[…] la previsión en torno a la visita a la zona de las obras, […] constituye en una exigencia razonable enderezada a garantizar la consistencia técnica y económica de las ofertas, así como la cumplida ejecución del objeto contractual, con lo cual no se trata de una imposición carente de toda justificación jurídicamente atendible no infringe, por tanto, el principio de interdicción de la arbitrariedad, tampoco resulta desproporcionada es una alternativa idónea, necesaria y ponderada en aras de la consecución de la finalidad propuesta y, habida cuenta de que impone, con carácter general, una carga a los particulares, carga que se orienta a una finalidad constitucional y legalmente prevista, de superior entidad, resulta plenamente razonable” (CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 5 de junio de 2008. Expediente No. 8431. C.P. Mauricio Fajardo Gómez). [↑](#footnote-ref-2)
2. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 28 de junio de 2019. Expediente No. 42.326. C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. [↑](#footnote-ref-3)
3. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 14 de febrero de 2018. Expediente No. 37.485. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. [↑](#footnote-ref-4)