**PLIEGO DE CONDICIONES – criterios de selección- requisitos habilitantes**

El Decreto 1082 de 2015 menciona que el pliego de condiciones debe contener criterios de selección. Se refiere a requisitos habilitantes y criterios ponderables o sujetos a puntaje, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1150 de 2007, los requisitos habilitantes se definen como exigencias de participación en los procedimientos de selección, establecidos en disposiciones normativas, de carácter legal o reglamentario, o las contenidas en el acto administrativo que regula las reglas de la convocatoria, es decir, en el pliego de condiciones o el documento equivalente a este.

**REQUISITOS PONDERABLES – Asignación de puntaje - Ley 1150 de 2007**

De acuerdo con lo anterior, es posible asimilar las diferentes categorías a las que hace referencia el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, cuando alude a los factores que, a diferencia de los requisitos habilitantes, determinan la oferta más favorable para la entidad, y que, por lo tanto, hacen que una oferta sea mejor que otra, pese a tener que cumplir todas ellas los requisitos habilitantes. Es frente a aquellos factores, que determinan comparativamente que una oferta sea mejor que otra, que la entidad concibe el otorgamiento de puntajes, como mecanismos para ponderar y comparar los ofrecimientos, con el fin de determinar objetivamente la oferta más favorable, aplicando para ello las reglas establecidas en el pliego o documento equivalente para la ponderación de las ofertas.

En ese sentido, la asignación de puntaje es un mecanismo mediante el cual las entidades ponderan los factores de calificación ꟷv.g. técnicos, de calidad y precio, etc.ꟷ en un determinado proceso de selección, como se desprende del literal a) del numeral segundo del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, en el que, expresamente, se alude al puntaje. Sin embargo, no es este el único mecanismo de ponderación que tienen a su alcance las entidades estatales para determinar el ofrecimiento más favorable, ya que el propio literal b) del artículo 5.2 posibilita que el ofrecimiento más favorable se determine con un análisis de la relación costo-beneficio, evento en el no habría necesidad de acudir obligatoriamente a sistemas de asignación de puntaje. A estos se suman, los procesos de selección de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, así como los de mínima cuantía, en los que –según los artículos 5.3 y 2.5 de la Ley 1150 de 2007– el único factor de selección es el menor precio ofertado, por lo que no hay lugar a ponderación mediante puntajes.

**PRINCIPIO DE ECONOMÍA - Artículo 25 de la Ley 80 de 1993**

El artículo 25 de la Ley 80 de 1993 prescribe una serie de reglas que desarrollan el principio de economía, cuya finalidad es garantizar la eficiencia de la administración en la gestión contractual. Este principio, según la norma que lo regula, se materializa de varias maneras, entre ellas, garantizando que se asegure la selección objetiva del contratista del Estado, a través de los trámites estrictamente necesarios y que se eviten dilaciones; especialmente en la etapa contractual dispone que se deben adoptar procedimientos que solucionen con celeridad las controversias que se generen en los procesos de contratación y que no se exijan requisitos o documentos que la ley no prevea como obligatorios.

**DOCUMENTO FIRMADO – Concepto – Clases de firma**

Dentro del concepto general, la *firma manuscrita* es «[…] un rasgo o signo impuesto del puño y letra de una persona, con el cual, de forma general y reiterada, se compromete con el contenido de los documentos que la consignan, o da fe de que lo allí registrado obedece a la realidad».

Por otra parte, frente a la *firma electrónica*, el artículo 1 del Decreto 2364 de 2012 la define como «aquella que se realiza a través de métodos tales como, códigos, contraseñas, datos biométricos, o claves criptográficas privadas, que permite identificar a una persona, en relación con un mensaje de datos, siempre y cuando el mismo sea confiable y apropiado respecto de los fines para los que se utiliza la firma, atendidas todas las circunstancias del caso, así como cualquier acuerdo pertinente». En este sentido, los atributos jurídicos que debe tener la firma electrónica son: i) identificar el firmante, ii) asegurar que el documento firmado es exactamente el mismo que el original y iii) asegurar que los datos que utiliza el firmante para realizar la firma son únicos y exclusivos.

Finalmente, el artículo 2 de la Ley 527 de 1999 define la *firma digital* como un valor numérico que se adhiere a un mensaje de datos y que, utilizando un procedimiento matemático conocido, vinculado a la clave del iniciador y al texto del mensaje, permite determinar que este valor se ha obtenido exclusivamente con la clave del iniciador y que el mensaje inicial no ha sido modificado después de efectuada la transformación. Además, esta normativa prevé que podrán emitir certificados en relación con las firmas digitales las entidades de certificación.

**FIRMAS – Manuscrita, electrónica y digital – Requisitos legales**

[…] para que un documento con la imagen de una firma sea válido, la entidad estatal deberá determinar si cumple los requisitos de una firma digital o electrónica. Si no cumple los requisitos se entiende que el documento no se presentó con firma alguna y, por lo tanto, la entidad podrá rechazarlo si no se subsanó el documento durante el término del traslado del informe de evaluación. Si el proponente aporta el documento con firma manuscrita y lo escanea para enviarlo a la entidad estatal, deberá considerarse como válido, porque estos documentos son una copia simple del original y tienen validez, salvo que una norma expresa imponga la entrega del original.

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

****Señora

**Samara Laguna Carrasco**

Lagunasam27@Gmail.Com

Medellín, Antioquia

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C- 534 de 2024** |
| **Temas:**  | MEDIOS ELECTRÓNICOS ― Contratación estatal / DOCUMENTO FIRMADO ― Concepto ― Clases de firma / FIRMA ― Manuscrita, electrónica y digital ― Requisitos legales.  |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta con radicado No. P20240829008810. |

Estimada señora Laguna,

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 29 de agosto de 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:

“1. Quisiera saber cuál es consecuencia jurídica y técnica si desde la cuenta de un proponente plural creado para un proceso de selección y cuyo documento de constitución posee el número de proceso de contratación al cual está asociada la cuenta me presento a un proceso de contratación diferente al proceso que se encuentra nombrado en el documento de constitución.

2. Es posible que una entidad rechace asignar puntaje a un proponente por causa de que unos documentos se encontraban firmados digitalmente, cuando según la entidad el pliego de condiciones solicitaba "firmas en original"

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 compra pública. 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 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, 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 los siguientes problemas jurídicos:

i) “¿Cuál es la consecuencia jurídica y técnica si desde la cuenta de un proponente plural creado para un proceso de selección y cuyo documento de constitución posee el número de proceso de contratación al cual está asociada la cuenta, se presenta a un proceso de contratación diferente al proceso que se encuentra nombrado en el documento de constitución?”

ii) ¿Pueden las entidades estatales no asignar puntaje a la oferta de un proponente por firmar documentos de forma digital, cuando en el pliego de condiciones se solicita firmas en original?

1. **Respuesta:**

|  |
| --- |
| i) La respuesta a este interrogante fue dada por la Subdirección de Información y Desarrollo Tecnológico de Colombia Compra Eficiente, lo cual se encuentra en el documento anexo.ii) Las entidades estatales, de acuerdo con las particularidades del negocio objeto del proceso de contratación, tienen libertad relativa para establecer los criterios de calificación que les permitan hacer una comparación objetiva de las ofertas a partir de su ponderación, establecer el orden de elegibilidad y, por ende, la propuesta seleccionada. En este sentido, las entidades como directoras y responsables de sus procesos de contratación pueden exigir en los pliegos de condiciones lo relativo a los documentos puntuables, pero se debe tener en cuenta que lo que buscan los criterios ponderables es obtener la oferta más ventajosa, habiendo evaluado lo técnico y económico. Además, de acuerdo con el principio de economía (numeral 15, del artículo 25 de la Ley 80 de 1993) se obliga a las entidades a no solicitar documentos originales, reconocimientos de firmas, entre otras formalidades o rituales, salvo que una ley especial lo exija. En todo caso, para que un documento con la imagen de una firma sea válido, la entidad estatal deberá determinar si cumple los requisitos de una firma digital o electrónica. Si no cumple los requisitos se entiende que el documento no se presentó con firma alguna y, por lo tanto, la entidad podrá no otorgar puntaje, de acuerdo con lo que exija el pliego de condiciones. Si el proponente aporta el documento con firma manuscrita y lo escanea para enviarlo a la entidad estatal, deberá considerarse como válido, porque estos documentos son una copia simple del original y tienen validez, salvo que una norma expresa imponga la entrega del original. |

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

* El Decreto 1082 de 2015 menciona que el pliego de condiciones debe contener criterios de selección. Se refiere a requisitos habilitantes y criterios ponderables o sujetos a puntaje, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1150 de 2007, los requisitos habilitantes se definen como exigencias de participación en los procedimientos de selección, establecidos en disposiciones normativas, de carácter legal o reglamentario, o las contenidas en el acto administrativo que regula las reglas de la convocatoria, es decir, en el pliego de condiciones o el documento equivalente a este.
* La entidad concibe el otorgamiento de puntajes como mecanismos para ponderar y comparar los ofrecimientos, con el fin de determinar objetivamente la oferta más favorable, aplicando para ello las reglas establecidas en el pliego o documento equivalente para la ponderación de las ofertas. En ese sentido, la asignación de puntaje es un mecanismo mediante el cual las entidades ponderan los factores de calificación ꟷv.g. técnicos, de calidad y precio, etc.ꟷ en un determinado proceso de selección, como se desprende del literal a) del numeral segundo del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, en el que, expresamente, se alude al puntaje.
* Sin embargo, no es este el único mecanismo de ponderación que tienen a su alcance las entidades estatales para determinar el ofrecimiento más favorable, ya que el propio literal b) del artículo 5.2 posibilita que el ofrecimiento más favorable se determine con un análisis de la relación costo-beneficio, evento en el que no habría necesidad de acudir obligatoriamente a sistemas de asignación de puntaje. A estos se suman, los procesos de selección de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, así como los de mínima cuantía, en los que –según los artículos 5.3 y 2.5 de la Ley 1150 de 2007– el único factor de selección es el menor precio ofertado, por lo que no hay lugar a ponderación mediante puntajes.
* El artículo 25 de la Ley 80 de 1993 prescribe una serie de reglas que desarrollan el principio de economía, cuya finalidad es garantizar la eficiencia de la administración en la gestión contractual. Este principio, según la norma que lo regula, se materializa de varias maneras, entre ellas, garantizando que se asegure la selección objetiva del contratista del Estado, a través de los trámites estrictamente necesarios y que se eviten dilaciones; especialmente en la etapa contractual dispone que se deben adoptar procedimientos que solucionen con celeridad las controversias que se generen en los procesos de contratación y que no se exijan requisitos o documentos que la ley no prevea como obligatorios.
* Si bien no todos los documentos de la propuesta se entregan firmados, la Administración analizará la validez de aquellos que la requieran. En esta medida, si el documento tiene firma manuscrita y se escanea para enviarlo a la entidad estatal, este es completamente válido porque es una copia simple del original debidamente suscrito. Por su parte, si el documento está firmado por medio de una imagen, será válido únicamente si cumple los requisitos de las firmas electrónicas y digitales, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999.
* Dentro de este marco, es necesario distinguir dos (2) situaciones: i) el documento original tiene la firma manuscrita y luego se escaneó para enviarlo a la entidad estatal y ii) el documento tiene una imagen con la firma y se adjunta como archivo para enviarlo a la entidad.
* En el *primer supuesto*, es válido el documento con firma manuscrita que se escanea posteriormente para enviarlo a la entidad estatal, pues aquel está firmado con el puño y letra de la persona que lo suscribe; razón por la cual el hecho de que se escanee para enviarlo por correo electrónico no es un motivo para rechazar su presentación, ya que el pliego solo podrá exigir que los documentos de la oferta estén firmados, no que se presenten en original.
* En el *segundo supuesto*, el documento tiene una imagen con la firma y se adjunta como archivo para enviarlo, la entidad verificará si el archivo cumple con los requisitos de la firma digital o electrónica, el artículo 2 de la Ley 527 de 1999 regula la firma digital como un valor numérico que se adhiere a un mensaje de datos y que, utilizando un procedimiento matemático conocido, vinculado a la clave del iniciador y al texto del mensaje, permite determinar que este valor se ha obtenido exclusivamente con la clave del iniciador y que el mensaje inicial no ha sido modificado después de efectuada la transformación. En este sentido, la entidad deberá determinar con las entidades de certificación acreditadas por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia si esa firma digital se encuentra o no registrada. Por otro lado, tratándose de una firma electrónica, la entidad deberá verificar i) la identidad del firmante, ii) que el documento firmado es exactamente el mismo que el original y iii) los datos que utiliza el firmante para realizar la firma son únicos y exclusivos.

* En materia probatoria, tanto la firma electrónica como la firma digital pueden producir los mismos efectos jurídicos como mecanismos de autenticación, pero su diferencia tiene que ver con la carga probatoria, pues mientras en la firma digital, por existir una entidad de certificación que avala la identidad del titular de la firma, de manera automática introduce la autenticidad, integridad y no repudio; en el caso de la firma electrónica es necesario probar dichos elementos, a más de la trazabilidad, disponibilidad y el demostrar que se trata el mecanismo confiable y apropiable.
* Finalmente, es pertinente indicar que Colombia Compra Eficiente, por vía consultiva, no puede definir un criterio universal y absoluto, sino que brinda elementos hermenéuticos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Por ello, serán las entidades públicas que adelantan el proceso de contratación, las facultadas para determinar en cada caso particular y concreto, con los principios básicos y las normas que rigen el EGCAP.
1. **Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:**

|  |
| --- |
| * Ley 1150 de 2007.Articulo 5 Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/ley-1150-de-2007/>
* Decreto 1082 de 2015. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/decreto-1082-de-2015/>
* Ley 527 de 1999. Artículo 2. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/ley-527-de-1999/>
* Ley 80 de 1993. Articulo 25 numeral 15. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/ley-80-de-1993/>
 |

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

Sobre los requisitos habilitantes y los requisitos ponderables, se pronunció esta Subdirección en los conceptos del 15 de noviembre, del 28 de noviembre, 16 de diciembre de 2019 –radicados No. 2201913000008520, 4201912000007329 y 2201913000009295–, así como en los conceptos C-120 del 3 de marzo de 2020, C-204 del 31 de marzo de 2020, C-099 del 6 de abril de 2020, C-195 del 13 de abril de 2020, C-013 del 17 de abril de 2020, C-330 del 27 de mayo de 2020, C-396 de 16 de julio de 2020, C-387 de 3 de agosto de 2021, C-669 de 3 de diciembre de 2021, C-573 de 13 de septiembre de 2022, C- 831 de 28 de noviembre de 2022 y C-868 del 19 de diciembre de 2022, C-877 del 26 de diciembre de 2022, C-417 del 27 de septiembre de 2023 ,C-432 del 23 de octubre de 2023, C-174 del 23 de julio de 2024 y C-291 del 20 de agosto de 2024. Así mismo, en los conceptos No. CU - 060 de 16 de enero de 2020 y C-791 del 24 de noviembre del 2022, , C−372 de 30 de junio de 2020, C−410 de 26 de junio de 2020, C−481 de 27 julio de 2020, C−420 de 28 de julio de 2020, C-730 de 14 de diciembre de 2020, C–779 de 18 de enero de 2020, C-077 de 14 de enero de 2021, C-010 de 16 de febrero de 2021, C-250 del 2 de junio de 2021 C-568 del 11 de octubre de 2021, C-728 del 25 de enero de 2022, C-140 del 28 de marzo de 2022, C-285 del 20 de mayo de 2022, C-416 del 30 de junio de 2022, C-431 del 7 de julio de 2022, C-470 del 25 de julio de 2022, C-505 de 8 de agosto de 2022, C-681 de 19 de octubre de 2022, C-181 del 07 de junio de 2023 y C-354 del 30 de agosto de 2024. Sobre el contexto normativo de las firmas manuscritas, electrónicas y digitales, se pronunció esta Subdirección en los conceptos 4201912000005683 del 12 de septiembre de 2019 y C-044 del 24 de marzo de 2020, C-287 del 27 de mayo de 2020, C-151 del 12 de mayo de 2023, C-123 del 12 de mayo de 2023, C-045 del 14 de abril de 2023 entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>

Te invitamos a revisar la cuarta edición del Boletín de Relatoría de 2024, en el cual se explicaron los cambios más relevantes que fueron incorporados en los Documentos Tipo para el sector de Infraestructura de Transporte, en las modalidades de selección de Licitación de Obra Pública, Selección Abreviada de Menor Cuantía y Mínima Cuantía. Puede consultarlo en el siguiente enlace : [BOLETÍN DE RELATORÍA 2024 – IV | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsala-de-prensa%2Fboletin-digital%2Fboletin-de-relatoria-2024-iv&data=05%7C02%7Ckeila.reyes%40colombiacompra.gov.co%7C37e4eb22782844861f2008dce4b3f5e8%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638636708798997697%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=J%2BsN98UkwgqnyXHcVsLYP%2BzffY2IZu2ttH%2FCYgqPeLY%3D&reserved=0)

Por último, lo 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: | Keila Margarita Reyes CassianiContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Ximena Ríos LópezGestor T1 -11 de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Aprobó: | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |
| Anexo: | Respuesta parcial a la consulta con número de radicado P20240829008810 |

**Para visualizar los anexos se recomienda utilizar un aplicativo de visualización de PDF como Adobe Reader que permite la descarga de los archivos anexos. Si presenta inconvenientes para ver los anexos, en el siguiente enlace podrá ver el** [**instructivo**](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsala-de-prensa%2Finfografias%2Finstructivo-para-visualizar-anexos-en-un-archivo-pdf&data=05%7C01%7Csergio.caballero%40colombiacompra.gov.co%7Ca4dfcf066f0248f713f008da65a65aa4%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C637934062550982134%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C3000%7C%7C%7C&sdata=GsOqIIle3WKl%2BGqjdk2uXda18rkS3LlXwkCZ8%2BWAMLY%3D&reserved=0)