SASI-SGR-0016-2026 — Gobernación del Departamento del Cesar

RESPUESTA A LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS AL REQUISITO DE EXPERIENCIA ESPECÍFICA

Proceso de Selección Abreviada por Subasta Inversa **No. SASI-SGR-0016-2026**

OBJETO: "SUMINISTRO DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN Y ELEMENTOS DE FERRETERÍA PARA EL MANTENIMIENTO DE LAS INSTALACIONES DE LA GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR".

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA RESPUESTA

Surtido el estudio integral de las observaciones formuladas por **LA ROCA FERRETERÍA** e **INGENIERÍA ESPECIALIZADA J&G S.A.S.** en relación con el requisito de experiencia específica previsto en el Documento Complementario del proceso —conforme al cual, dentro de al menos uno de los contratos aportados para acreditar la experiencia general, deberá acreditarse el suministro de determinados bienes incluidos en la ficha técnica—, la Entidad procede a pronunciarse en los términos que a continuación se exponen, en observancia de los principios de transparencia, selección objetiva, responsabilidad y planeación que rigen la actividad contractual del Estado.

II. DECISIÓN DE LA ENTIDAD

NO SE ACOGEN las observaciones formuladas. Verificada nuevamente la estructuración técnica, jurídica y financiera del proceso, la Entidad concluye que la condición habilitante cuestionada guarda una relación de conexidad directa con el objeto contractual, con la necesidad que se pretende satisfacer y con las condiciones bajo las cuales habrá de ejecutarse el contrato resultante. En consecuencia, se mantiene incólume el requisito fijado en los documentos del proceso.

La exigencia no responde a un propósito restrictivo de la libre concurrencia ni se orienta a favorecer o excluir a un proponente en particular. Por el contrario, constituye una condición habilitante definida en la etapa de planeación, cuya finalidad es verificar que los eventuales contratistas cuenten con una experiencia comercial acorde con la naturaleza del suministro que constituye el objeto del proceso, tal como lo ordena el artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y TÉCNICOS DE LA DECISIÓN

1. Conexidad directa entre la experiencia exigida y el objeto contractual

El objeto del presente proceso corresponde al suministro de materiales de construcción y elementos de ferretería destinados al mantenimiento de las instalaciones de la Gobernación del Departamento del Cesar. De los estudios previos que soportan el proceso se desprende que la necesidad institucional no se circunscribe a la adquisición aislada de un bien determinado, sino al abastecimiento integral de una pluralidad de materiales e insumos requeridos para atender las labores de mantenimiento de las distintas dependencias de la Administración Departamental.

La ficha técnica incorpora, en efecto, una diversidad de bienes correspondientes a categorías de ferretería, materiales de construcción, elementos eléctricos y demás insumos identificados en el diagnóstico de necesidades. La exigencia de experiencia específica no recae, por tanto, sobre productos ajenos al objeto contractual, sino sobre bienes que efectivamente integran la ficha técnica objeto de suministro, y busca comprobar que el proponente cuenta con experiencia efectiva en el suministro de bienes de naturaleza equivalente o directamente relacionada.

El numeral 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 dispone que la experiencia constituye uno de los requisitos habilitantes de la selección objetiva, y que las condiciones fijadas por la Entidad deben ser adecuadas y proporcionales a la naturaleza y cuantía del contrato. En esa misma línea, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha precisado que el listado de requisitos habilitantes contenido en dicha norma tiene carácter meramente enunciativo y no taxativo, de manera que las entidades estatales conservan la potestad de estructurar exigencias adicionales siempre que resulten razonables y estén orientadas a verificar la idoneidad del proponente frente al objeto a contratar (Concepto C-900 de 2026, ANCP-CCE).

2. Autonomía de la Entidad para la fijación de requisitos habilitantes, sujeta al límite de la proporcionalidad

La observación formulada parte de la premisa de que exigir la acreditación de determinados bienes dentro de un mismo contrato restringe, per se, la participación. Esta conclusión carece de sustento jurídico. La autonomía de la Entidad para configurar los requisitos habilitantes no es absoluta; sin embargo, ello no implica que, ante cualquier observación de un interesado, la Administración esté obligada a modificar condiciones previamente definidas y sustentadas técnicamente. Lo exigible, conforme al ordenamiento, es que la condición sea objetiva, razonable, adecuada y proporcional al objeto que se pretende contratar.

El artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015 exige que la determinación de los requisitos habilitantes se realice de acuerdo con la naturaleza del objeto a contratar, su valor, la forma de pago, el plazo, los riesgos asociados y la complejidad de ejecución, con fundamento en el análisis del sector y el conocimiento de las condiciones del mercado y de los potenciales oferentes (en igual sentido, Concepto C-012 de 2026, ANCP-CCE). Por su parte, la Agencia ha reiterado que la facultad de las entidades estatales para fijar requisitos habilitantes no puede ejercerse de forma arbitraria o caprichosa, ni con el propósito de direccionar el proceso de selección o favorecer a determinado proponente, pero tampoco puede entenderse suprimida o condicionada a la sola inconformidad de un interesado (Concepto C-187 de 2025, ANCP-CCE).

En consecuencia, la existencia de una condición de experiencia específica no constituye, por sí sola, una restricción indebida de la libre concurrencia. El análisis que corresponde efectuar es si existe una relación razonable entre la exigencia y el objeto que se pretende ejecutar, relación que, en el presente caso, se encuentra plenamente acreditada.

3. La exigencia no equivale a demandar identidad entre el contrato antecedente y el objeto del proceso

El requisito cuestionado no exige que el contrato aportado como antecedente sea idéntico al que se pretende celebrar, ni que el proponente haya ejecutado con anterioridad exactamente el mismo negocio jurídico. Lo que se busca verificar es que el proponente acredite experiencia en el suministro de una pluralidad de bienes relacionados con los que constituyen el objeto del presente proceso, lectura consistente con la noción de experiencia como el conocimiento adquirido por el proponente a través de su participación previa en actividades iguales o similares a las previstas en el objeto contractual.

Para mayor precisión, la Entidad se aparta de cualquier interpretación conforme a la cual la ley autorizaría exigir, sin más, la totalidad exacta de los ítems de la ficha técnica dentro de un único contrato antecedente. Lo jurídicamente sostenible —y lo que en efecto sustenta esta decisión— es la potestad de la Entidad para estructurar el requisito dentro de los límites de la proporcionalidad y con soporte en la planeación contractual, exigiendo la acreditación de una pluralidad razonable de bienes representativos del objeto, mas no la réplica exacta de la ficha técnica.

4. Finalidad objetiva de exigir la acreditación de varios bienes dentro de un mismo contrato

No resulta suficiente argumentar que los elementos de ferretería suelen adquirirse mediante órdenes o contratos independientes para concluir que la condición fijada por la Entidad es desproporcionada. El presente proceso se estructuró, precisamente, para atender una necesidad de suministro integral de múltiples materiales, por lo cual la Entidad requiere verificar una experiencia que dé cuenta de la capacidad del proponente para atender relaciones contractuales que involucren pluralidad de bienes.

No se trata de establecer si el proponente alguna vez suministró un elemento aislado de ferretería, sino de comprobar que cuenta con experiencia suficiente en operaciones de suministro que involucren diversidad de bienes relacionados con el objeto contractual. Esta distinción es sustancial: una experiencia limitada al suministro de un único elemento no permite inferir la misma capacidad logística, financiera y operativa que exige la atención de un contrato con múltiples referencias y frecuencia de entregas. La condición cuestionada responde, así, a una finalidad objetiva: mitigar el riesgo de seleccionar un contratista que, pese a contar con experiencia comercial genérica en el sector, carezca de experiencia acreditada en suministros de características semejantes a las del objeto contractual.

5. La pluralidad de oferentes no impone la supresión de requisitos habilitantes razonables

La libre concurrencia constituye un principio rector de la contratación estatal. No obstante, el Consejo de Estado ha precisado que dicha libertad no es absoluta, en tanto la Administración se encuentra facultada para establecer condiciones orientadas a garantizar las calidades técnicas, profesionales, económicas y financieras necesarias para la correcta ejecución contractual, siempre que tales exigencias observen los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2007, dentro del proceso de nulidad acumulado que incluye el expediente 31.447, relativo a los principios de legalidad, igualdad y transparencia en la contratación estatal).

El principio de igualdad proscribe la imposición de condiciones restrictivas, irrazonables o desproporcionadas, pero no impide la fijación de presupuestos dirigidos a garantizar que quienes concurran al proceso cuenten con una posibilidad real de ejecutar las prestaciones demandadas. En consecuencia, la pluralidad de oferentes no se garantiza mediante la eliminación automática de los requisitos habilitantes, sino a través de la estructuración de condiciones objetivas que permitan la participación de quienes acrediten capacidad real para ejecutar el objeto contractual.

6. Vinculación de la exigencia con la etapa de planeación del proceso

Los estudios previos evidencian que la Entidad identificó una necesidad concreta de disponer de materiales de construcción y elementos de ferretería para el mantenimiento de sus instalaciones, así como condiciones particulares de entrega y atención de requerimientos conforme a las necesidades de las distintas dependencias. En este contexto, la experiencia específica opera como mecanismo de mitigación del riesgo contractual, al permitir verificar que el eventual contratista haya desarrollado previamente actividades de suministro relacionadas con los bienes que integran la ficha técnica. El Decreto 1082 de 2015 dispone que los estudios y documentos previos constituyen el soporte de los pliegos de condiciones y del contrato, debiendo la Entidad estructurar las condiciones del proceso conforme a la necesidad que pretende satisfacer.

7. Consideraciones derivadas de la modalidad de selección

El presente proceso corresponde a una Selección Abreviada por Subasta Inversa, modalidad reservada para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes. El artículo 2.2.1.2.1.2.1 del Decreto 1082 de 2015 exige que en los pliegos se incorpore la ficha técnica de los

bienes, con su clasificación, unidad de medida, calidad mínima y patrones de desempeño; a su turno, el artículo 2.2.1.2.1.2.2 ibídem regula la subasta inversa y establece que en ella participan quienes hayan acreditado previamente su capacidad y el cumplimiento de la ficha técnica.

De la estructura del procedimiento se desprende una diferenciación funcional entre, de una parte, la verificación de la capacidad del proponente y el cumplimiento de las condiciones habilitantes y técnicas y, de otra, la posterior competencia económica desarrollada mediante la subasta inversa. La exigencia de experiencia específica se ubica en la primera etapa y tiene por finalidad garantizar que solo compitan económicamente quienes hayan demostrado, de manera previa, condiciones mínimas de idoneidad.

8. Ausencia de direccionamiento hacia un proponente determinado

La Entidad descarta cualquier lectura según la cual la exigencia de experiencia específica hubiese sido diseñada para favorecer o excluir a un participante en particular. El requisito se encuentra formulado en términos generales y abstractos, y resulta exigible por igual a todos los interesados. No se condiciona a una marca, fabricante o proveedor determinado, ni a la celebración previa de contratos exclusivamente con una entidad pública específica, ni a características particulares de algún eventual oferente.

Si bien la jurisprudencia reconoce a las entidades estatales un margen de configuración de los documentos del proceso, dicho margen se encuentra limitado por los principios de objetividad, razonabilidad, proporcionalidad, igualdad y libre concurrencia. En el presente caso, la condición cuestionada obedece a una característica objetiva del objeto contractual: la necesidad de acreditar experiencia en el suministro de una pluralidad de bienes que hacen parte de la ficha técnica.

9. Armonización de la exigencia con la libertad económica y la libre competencia

El artículo 333 de la Constitución Política protege la libertad económica y la libre competencia, garantías que deben armonizarse con las finalidades propias de la contratación estatal y con el deber de la Administración de seleccionar contratistas idóneos para el cumplimiento del objeto contractual. El Consejo de Estado ha explicado que la libre concurrencia habilita la participación de quienes tengan una posibilidad real de ofrecer lo demandado por la Administración, sin que ello excluya restricciones justificadas en la necesidad de garantizar la capacidad e idoneidad requeridas para la ejecución contractual.

De igual manera, el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 —aplicable a la actividad contractual del Estado por remisión del artículo 77 de la Ley 80 de 1993— exige que toda decisión de contenido discrecional, como lo es la fijación de requisitos habilitantes en el pliego de condiciones, resulte adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa. En este sentido se ha pronunciado recientemente la Agencia Nacional de Contratación Pública, al señalar que la discrecionalidad reconocida a las entidades estatales para configurar los pliegos de condiciones no es absoluta y se encuentra sujeta a la carga de motivación y al principio de proporcionalidad (Concepto C-191 de 2026, ANCP-CCE).

No toda condición que reduzca el universo potencial de participantes deviene, por ese solo hecho, contraria a derecho; lo determinante es la existencia de una justificación objetiva y la ausencia de arbitrariedad o desproporción. En el presente proceso, la condición cuestionada guarda relación directa con el objeto, la ficha técnica, la necesidad institucional y la modalidad de selección adoptada.

IV. SÍNTESIS Y CONCLUSIÓN

Del análisis integral de las observaciones formuladas, la Entidad concluye que no existen razones jurídicas, técnicas o contractuales que impongan la modificación del requisito de experiencia específica establecido en el Documento Complementario. La condición cuestionada:

1. Guarda relación de conexidad directa con el objeto contractual.
2. Recae sobre bienes efectivamente incluidos en la ficha técnica del proceso.
3. Tiene naturaleza de requisito habilitante y no de factor de ponderación.
4. Busca acreditar experiencia efectiva en suministros relacionados con el objeto contractual.
5. Se encuentra sustentada en la etapa de planeación del proceso, conforme al artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015.
6. No establece condiciones referidas a un proveedor, marca o contratista determinado.
7. Resulta exigible en condiciones de igualdad a todos los interesados.
8. Contribuye a mitigar los riesgos asociados a la ejecución del suministro.
9. Es compatible con la naturaleza de la Selección Abreviada por Subasta Inversa.
10. Se sujeta a los principios de transparencia, selección objetiva, igualdad, libre concurrencia y proporcionalidad que rigen la contratación estatal.

Por lo expuesto, la Gobernación del Departamento del Cesar NO ACOGE las observaciones formuladas por LA ROCA FERRETERÍA e INGENIERÍA ESPECIALIZADA J&G S.A.S. respecto del requisito de experiencia específica, y mantiene la exigencia prevista en el Documento Complementario del proceso, por considerarla necesaria, objetiva, razonable y proporcional frente a la naturaleza, alcance y condiciones de ejecución del objeto contractual.

Lo anterior, sin perjuicio de las modificaciones que, por razones estrictamente técnicas, jurídicas o de conveniencia debidamente motivadas, pueda adoptar la Entidad durante el desarrollo del proceso, en ejercicio de las facultades que le asisten conforme a la normativa vigente.

V. REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES

- Constitución Política de Colombia, artículo 333.
- Ley 80 de 1993, artículos 24 (numeral 5) y 77.
- Ley 1150 de 2007, artículo 5 (numeral 1).
- Ley 1437 de 2011, artículo 44.
- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.1.1.6.2, 2.2.1.2.1.2.1 y 2.2.1.2.1.2.2.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2007 (proceso de nulidad acumulado que incluye el expediente 31.447).
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, Conceptos C-187 de 2025, C-191 de 2026, C-900 de 2026 y C-012 de 2026.

Atentamente,

LILIAN PAOLA OVALLOS PEREZ
Almacenista General Gobernación del Cesar

Proyectó: Sharith Sofia Sarmiento Guzman. Abogada Of. Almacen.