**CCE-DES-FM-17**

**DOCUMENTOS TIPO – Finalidad – Evolución normativa**

El parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 facultó por primera vez al Gobierno Nacional para adoptar estándares generales en los pliegos de condiciones […] los llamados Pliegos Tipo aparecieron en nuestro ordenamiento jurídico en 2007, cuando el legislador facultó al Gobierno Nacional para adoptarlos en los eventos de compra o suministro de bienes de características técnicas uniformes. La intención original del proyecto que se convirtió en la Ley 1150 de 2007 era facultar al Gobierno Nacional para adoptar los Pliegos Tipo en todos los contratos estatales.

La intención de esta medida era agilizar y darles mayor transparencia a los procesos de selección y evitar el direccionamiento de los pliegos de condiciones: «De manera complementaria a lo anterior y en general al desarrollo de los procesos de selección, en este mismo artículo, por una parte, se asigna al Gobierno Nacional la facultad de estandarizar los pliegos de condiciones y términos de referencia de los contratos, medida que redundará en la agilidad y claridad de los procedimientos».

Posteriormente, el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 adicionó el parágrafo 7 al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, para ampliar la facultad de adopción de Pliegos Tipo por parte del Gobierno Nacional. La nueva norma determinó que el Gobierno Nacional debía adoptar los Pliegos Tipo para procesos de selección de obra pública y relacionados.

La exposición de motivos del proyecto que se convirtió en la Ley 1882 de 2018 se refirió a la necesidad de utilizar documentos tipo, pues reducen el tiempo de los procesos de contratación y contribuyen con el logro de una contratación pública más transparente y con mayor concurrencia de oferentes. Igualmente, la intención del legislador era adaptar el ordenamiento jurídico colombiano a las nuevas tendencias internacionales de la contratación, al entender que los documentos tipo es una medida eficaz contra la corrupción y permite una administración pública más eficiente y moderna.

**DOCUMENTOS TIPO – Licitación Pública – Adopción – Actualización – Implementación**

En ejercicio de la competencia conferida por el citado parágrafo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 342 de 2019, en el que adoptaron los Documentos Tipo para licitaciones públicas para selección de contratistas de obra de infraestructura de transporte, por lo que adicionó la Sección 6 y la Subsección 1 al Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

El Gobierno Nacional mediante el artículo 2.2.1.2.6.1.3 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 342 de 2019, facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente, para que en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Transporte, desarrollara e implementara los Documentos Tipo, lo cual tuvo lugar con la expedición de la Resolución No. 1798 de 1 de abril de 2019 que implementó la Versión 1 de los documentos tipo para procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transportes, cuya aplicación resulta obligatoria en los procesos de licitación de obra pública para infraestructura de transporte, cuyo aviso de convocatoria haya sido publicado a partir del 1° de abril de 2019, de conformidad con el artículo 2 de la Resolución 1798 de 2019.

La Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente, luego de identificar junto con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte la necesidad de actualizar los documentos tipo para los procesos de licitación pública en orden de fortalecerlos y adaptarlos a la realidad de la contratación del país, implementó la Versión 2 de los mismos expidiendo la Resolución No. 0045 de 14 de febrero de 2020

**DOCUMENTOS TIPO** **– Selección abreviada de menor cuantía – Adopción Implementación**

El Gobierno Nacional ejerció nuevamente la competencia conferida por el citado artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, expidiendo el Decreto 2096 de 2019 el cual de manera análoga a lo realizado mediante el Decreto 342 de 2019 respecto de la licitación de obra pública, adoptó los documentos tipo para procesos de contratación de obra pública de infraestructura de transporte adelantados en la modalidad de selección abreviada de menor cuantía, para lo que se adicionó la Subsección 2 a la Sección 6 del Capítulo 2 del Título 1 de la parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015.

Dentro de las normas adicionadas al Decreto 1082 de 2015 por el Decreto2096 de 2019 se encuentra el artículo 2.2.1.2.6.2.2 que contiene el listado de los documentos tipo aplicables a los procesos de selección abreviada de menor cuantía para la contratación de obra pública de infraestructura de transporte, mientras que el 2.2.1.2.6.2.3 facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente, para que en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Transporte, desarrollara e implementara los documentos tipo, competencia que fue ejercida mediante la expedición de la Resolución No. 044 de 14 de febrero de 2020 que implementó los documentos tipo para esta modalidad de selección, los cuales de conformidad con el artículo 3 del Decreto 2096 de 2019 deberán ser aplicados en «los procesos de contratación de selección abreviada de menor cuantía cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 17 de febrero de 2020».

**DOCUMENTO BASE O PLIEGO TIPO – Factor de calidad – Cuadrillas adicionales**

Tanto en el «Documento Base o Pliego Tipo» implementado para los procesos de licitación pública como para el adoptado para procedimientos de selección abreviada de menor cuantía, dentro de las diferentes opciones que se estipularon para la asignación del puntaje correspondiente al factor de calidad se estipuló el ofrecimiento de cuadrillas de trabajo adicional, lo cual es desarrollado en ambos documentos en los numerales 4.2.5. incluidos en los capítulos 4, relativos a los criterios para la asignación de puntaje.

En ambos documentos se entiende por cuadrilla de trabajo adicional «la configurada por el personal obrero adicional para un frente o unidad de trabajo que requiera el proyecto de infraestructura de trabajo, la cual deberá ser de 5 obreros», estableciéndose a renglón seguido que «Este ofrecimiento será a costo y riesgo del contratista durante la ejecución del contrato y no podrá ser objeto de cobro alguno a la Entidad».

Los proponentes para obtener la asignación del correspondiente puntaje de conformidad con lo establecido en los «Documentos Base o Pliegos Tipo» deberán comprometerse a ofertar y vincular a la obra cuadrillas de trabajo adicional a costo y riesgo propio, de lo cual deberán dar fe mediante la suscripción del «Formato 7E - Cuadrillas de trabajo adicional», en el cual conste tal compromiso bajo la gravedad de juramento.

**MEDIDAS DE FOMENTO DEL DESARROLLO – Incorporación – Procesos de selección – Pliego de condiciones**

[…], resulta relevante lo dispuesto en la parte final del inciso primero del parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, en donde respecto de la regulación de los documentos tipo se dispuso que «la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local».

Esta disposición deber ser interpretada junto con el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007 […] este artículo principalmente regula la potestad normativa del Gobierno nacional para reglamentar las condiciones y montos para que en el desarrollo de procesos de selección, las entidades estatales puedan llevar a cabo convocatorias limitadas a las Mipymes, potestad que se encuentra manifiesta en los artículos **2.2.1.2.4.2.1, 2.2.1.2.4.2.2, 2.2.1.2.4.2.3 y 2.2.1.2.4.2.4 del Decreto 1082 de 2015.**

No obstante, el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007 también se refiere a la posibilidad de incorporar en los procesos de selección otros mecanismos que fomenten la ejecución de contratos por distintos grupos poblacionales. No obstante, tal posibilidad está estrictamente determinada por las condiciones establecidas por el Gobierno Nacional, quien en ejercicio de la potestad reglamentaria derivada de la norma transcrita, debe determinar las condiciones en las que es posible la incorporación de estas medidas en sus pliegos de condiciones, tal como sucedió en el caso de la población en condición de discapacidad, en los que el artículo 13, numeral 1 de la Ley 1618 de 2013, que autorizó la implementación de un puntaje adicional en los procesos de licitación pública para los proponentes que tengan contratadas personas en dicha condición, pero no fue sino hasta la expedición del Decreto 392 de 2018 cuando se definieron las condiciones en que la implementación de dicho puntaje era posible.

En ese orden, de conformidad con el inciso cuarto del artículo 12, el instrumento mediante el cual las entidades estatales deben incorporar tales medidas para la promoción del desarrollo en sus procesos de selección es el pliego de condiciones, por lo que es en el marco de la estructuración de este cuando los contratantes deben establecer las medidas y grupos poblacionales respecto de los que se va a fomentar la ejecución del respectivo contrato. No obstante, tal como se desprende de la norma, dicha incorporación debe someterse a las condiciones determinadas por el reglamento.

**DOCUMENTO BASE O PLIEGO TIPO** **– Licitación pública – Selección abreviada de menor cuantía – Cuadrillas adicionales – Incorporación – Personas residentes – Lugar de ejecución del contrato**

Las entidades estatales que adelanten procesos para la contratación de obra pública para infraestructura de transporte, en las modalidades de licitación pública y selección abreviada de menor cuantía, no tienen la facultad de exigir que las cuadrillas adicionales ofertadas como factor de calidad conforme al numeral 4.2.5 del «Documento Base o Pliego Tipo» estén conformadas por personas residentes o domiciliadas en el lugar de ejecución del contrato. Esto ya que conforme a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 12 de la Ley 1150 de 2007, la incorporación de medidas de fomento del desarrollo debe realizarse a través del pliego de condiciones, lo cual al no encontrarse regulado por el «Documento Base o Pliego Tipo» supone una limitante para las entidades estatales en la incorporación de este tipo de medidas en los procesos de licitación pública y selección abreviada para la contratación de obra pública para la infraestructura de transporte.

Bogotá D.C., **24/03/2020 Hora 9:7:11s**

**N° Radicado: 2202013000002114**

Señor

**Omar Pinzón Hernández**

Sesquilé, Cundinamarca.

**Concepto C ― 142 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO ― Finalidad ― Evolución normativa ― Licitación Pública ― Adopción, actualización e implementación ― Selección abreviada de menor cuantía ― Adopción e implementación / DOCUMENTO BASE O PLIEGO TIPO ― Factor de calidad ― Cuadrillas adicionales ― Licitación pública y selección abreviada de menor cuantía ― Cuadrillas adicionales ― Incorporación personas residentes en el lugar de ejecución del contrato / MEDIDAS DE FOMENTO DEL DESARROLLO ― Incorporación en procesos de selección ― Pliego de condiciones |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # 4202013000001127 |

Estimado señor Pinzón,

La Agencia Nacional de Contratación Pública ─ Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 17 de febrero de 2020, 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.

1. **Problema planteado**

Usted formula las siguientes preguntas con relación al numeral 4.2.5 del «Documento Base o Pliego Tipo» relativo a cuadrillas de trabajo adicionales, incluido dentro del apartado 4.2. concerniente al factor de calidad, el cual se ubica dentro del capítulo cuarto en el que se desarrollan los criterios de evaluación, asignación de puntaje y criterios de desempate:

«la entidad puede pedir que las cuadrillas o el personal adicional sea residente del municipio o jurisdicción donde se elaborara el contrato??? [sic] u obra respectiva??? [sic] además que este personal sea certificado en su residencia por el alcalde del municipio o representante legal de la entidad donde se desarrollara la labor??? [sic] o funcionario alguno de la entidad…? [sic]»

1. **Consideraciones**

Para responder a los interrogantes planteados se realizarán algunas consideraciones sobre: i) Documentos tipo en procesos de licitación pública y selección abreviada de menor cuantía; y ii) cuadrillas adicionales y la incorporación de medidas de fomento del desarrollo en procesos de contratación.

**2.1. Documentos tipo en procesos de licitación pública y selección abreviada de menor cuantía**

El parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 facultó por primera vez al Gobierno Nacional para adoptar estándares generales en los pliegos de condiciones en estos términos:

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.

Como se observa, los llamados Pliegos Tipo aparecieron en nuestro ordenamiento jurídico en 2007, cuando el legislador facultó al Gobierno Nacional para adoptarlos en los eventos de compra o suministro de bienes de características técnicas uniformes. La intención original del proyecto que se convirtió en la Ley 1150 de 2007 era facultar al Gobierno Nacional para adoptar los Pliegos Tipo en todos los contratos estatales, pues la redacción original del parágrafo 3º era la siguiente: «Parágrafo 3º. El Gobierno Nacional tendrá la facultad de estandarizar los pliegos de condiciones o términos de referencia y los contratos de las entidades estatales»[[1]](#footnote-2).

La intención de esta medida era agilizar y darles mayor transparencia a los procesos de selección y evitar el direccionamiento de los pliegos de condiciones: «De manera complementaria a lo anterior y en general al desarrollo de los procesos de selección, en este mismo artículo, por una parte, se asigna al Gobierno Nacional la facultad de estandarizar los pliegos de condiciones y términos de referencia de los contratos, medida que redundará en la agilidad y claridad de los procedimientos»[[2]](#footnote-3).. Sin embargo, en el texto aprobado los Pliegos Tipo se limitaron a la adquisición o suministro de bienes de características técnicas uniformes:

En relación con la estandarización de los pliegos de condiciones y los contratos de las entidades estatales, por parte del Gobierno Nacional se precisa tal obligación solamente para cuando se trate de la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes.[[3]](#footnote-4)

Posteriormente, el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 adicionó el parágrafo 7 al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, para ampliar la facultad de adopción de Pliegos Tipo por parte del Gobierno Nacional. La nueva norma determinó que el Gobierno Nacional debía adoptar los Pliegos Tipo para procesos de selección de obra pública y relacionados:

Parágrafo 7°. El Gobierno nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten. Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, 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.

La exposición de motivos del proyecto que se convirtió en la Ley 1882 de 2018 se refirió a la necesidad de utilizar documentos tipo, pues reducen el tiempo de los procesos de contratación y contribuyen con el logro de una contratación pública más transparente y con mayor concurrencia de oferentes. Igualmente, la intención del legislador era adaptar el ordenamiento jurídico colombiano a las nuevas tendencias internacionales de la contratación, al entender que los documentos tipo es una medida eficaz contra la corrupción y permite una administración pública más eficiente y moderna.

En ejercicio de la competencia conferida por el citado parágrafo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 342 de 2019, en el que adoptaron los Documentos Tipo para licitaciones públicas para selección de contratistas de obra de infraestructura de transporte, por lo que adicionó la Sección 6 y la Subsección 1 al Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

El artículo 2.2.1.2.6.1.1 del Decreto 1082 de 2015, sobre el objeto de los Documentos Tipo adoptados por el Decreto 342 de 2019, señala que «La presente subsección tiene por objeto adoptar los Documentos Tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte».

A renglón seguido, el artículo 2.2.1.2.6.1.2, que se refiere al alcance de los documentos tipo, establece que: «contienen parámetros obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública que adelanten procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte»[[4]](#footnote-5).

El Gobierno Nacional mediante el artículo 2.2.1.2.6.1.3 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 342 de 2019, facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente, para que en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Transporte, desarrollara e implementara los Documentos Tipo, lo cual tuvo lugar con la expedición de la Resolución No. 1798 de 1 de abril de 2019 que implementó la Versión 1 de los documentos tipo para procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transportes, cuya aplicación resulta obligatoria en los procesos de licitación de obra pública para infraestructura de transporte, cuyo aviso de convocatoria haya sido publicado a partir del 1° de abril de 2019, de conformidad con el artículo 2 de la Resolución 1798 de 2019.

La Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente, luego de identificar junto con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte la necesidad de actualizar los documentos tipo para los procesos de licitación pública en orden de fortalecerlos y adaptarlos a la realidad de la contratación del país, implementó la Versión 2 de los mismos expidiendo la Resolución No. 0045 de 14 de febrero 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 1798 de 2019».

El Gobierno Nacional ejerció nuevamente la competencia conferida por el citado artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, expidiendo el Decreto 2096 de 2019 el cual de manera análoga a lo realizado mediante el Decreto 342 de 2019 respecto de la licitación de obra pública, adoptó los documentos tipo para procesos de contratación de obra pública de infraestructura de transporte adelantados en la modalidad de selección abreviada de menor cuantía, para lo que se adicionó la Subsección 2 a la Sección 6 del Capítulo 2 del Título 1 de la parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015.

En similares términos a los del Decreto 342 de 2019, el Decreto 2096 de 2019 desarrolló la regulación de los documentos tipos aplicables a la contratación de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de selección abreviada de menor cuantía, al establecer que «contienen parámetros obligatorios para las Entidades sometidas al Estatuto General de Contratación la Administración Pública que adelanten procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte»[[5]](#footnote-6).

Dentro de las normas adicionadas al Decreto 1082 de 2015 por el Decreto2096 de 2019 se encuentra el artículo 2.2.1.2.6.2.2[[6]](#footnote-7) que contiene el listado de los documentos tipo aplicables a los procesos de selección abreviada de menor cuantía para la contratación de obra pública de infraestructura de transporte, mientras que el 2.2.1.2.6.2.3 facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente, para que en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Transporte, desarrollara e implementara los documentos tipo, competencia que fue ejercida mediante la expedición de la Resolución No. 044 de 14 de febrero de 2020 que implementó los documentos tipo para esta modalidad de selección, los cuales de conformidad con el artículo 3 del Decreto 2096 de 2019 deberán ser aplicados en «los procesos de contratación de selección abreviada de menor cuantía cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 17 de febrero de 2020».

**2.2. Cuadrillas adicionales y la incorporación de medidas de fomento del desarrollo en procesos de contratación**

Tanto en el «Documento Base o Pliego Tipo» implementado para los procesos de licitación pública como para el adoptado para procedimientos de selección abreviada de menor cuantía, dentro de las diferentes opciones que se establecieron para la asignación del puntaje correspondiente al factor de calidad se incluyó el ofrecimiento de cuadrillas de trabajo adicional, lo cual es desarrollado en ambos documentos en los numerales 4.2.5. incluidos en los capítulos 4, relativos a los criterios para la asignación de puntaje.

En ambos documentos se entiende por cuadrilla de trabajo adicional «la configurada por el personal obrero adicional para un frente o unidad de trabajo que requiera el proyecto de infraestructura de trabajo, la cual deberá ser de 5 obreros», estableciéndose a renglón seguido que «[e]ste ofrecimiento será a costo y riesgo del contratista durante la ejecución del contrato y no podrá ser objeto de cobro alguno a la Entidad».

Los proponentes para obtener este puntaje de conformidad con lo establecido en los «Documentos Base o Pliegos Tipo» deberán comprometerse a ofertar y vincular a la obra cuadrillas de trabajo adicional a costo y riesgo propio, de lo cual deberán dar fe mediante la suscripción del «Formato 7E - Cuadrillas de trabajo adicional», en el cual conste tal compromiso bajo la gravedad de juramento.

Los «Documentos Base o Pliegos Tipo» establecen que los proponentes que se comprometan o pretendan comprometerse a ofertar estas cuadrillas deberán tener en cuenta lo siguiente:

1. El Proponente ofrecerá el número de cuadrillas de trabajo adicional que considere pertinente.
2. Las cuadrillas de trabajo adicionales ofrecidas deben laborar en cumplimiento de las siguientes condiciones: [En este espacio la Entidad deberá definir las actividades y/o tiempo requerido de acuerdo con el objeto del Proceso de Contratación]
3. Para efectos de la asignación de puntaje se tendrá en cuenta la siguiente fórmula:

Donde:

P = Puntaje a asignar.

Cx = Número de cuadrillas ofertadas por el Proponente “x”.

Pmax = Puntaje máximo para el respectivo factor de calificación.

Cmax = Número máximo de cuadrillas ofertadas.

1. La verificación de este ofrecimiento se hará por parte de la [supervisión o interventoría] en la ejecución del contrato. En virtud de lo anterior, el adjudicatario del Proceso de Contratación deberá acreditar que ha vinculado a la obra las cuadrillas de trabajo adicional a costo y riesgo propio en las condiciones aquí descritas, para lo cual, allegará el documento idóneo.

En el espacio gris entre corchetes que aparece en el numeral II, las entidades contratantes al estructurar sus pliegos de condiciones deberán definir las actividades o tiempo requerido que de acuerdo al objeto del proceso ocuparán las cuadrillas adicionales. En el segundo apartado gris entre corchetes deberán definirse quien será el encargado de verificar la efectiva vinculación de las cuadrillas una vez iniciada la ejecución del contrato. Estos espacios son los únicos previstos para modificación por parte de las entidades contratantes en los documentos base de licitación pública y selección abreviada de menor cuantía en lo que a cuadrillas adicionales se refiere.

Ahora bien, las preguntas formuladas apuntan a determinar si al elaborar los pliegos de condiciones para procesos de selección abreviada de menor cuantía o licitación para la contratación de obra pública de infraestructura de transporte conforme al Documento Base o Pliego Tipo las entidades estatales que opten por el factor de calidad de cuadrillas adicionales tienen o no la facultad de exigir que las personas que integran las mismas residan en el municipio en donde se va a ejecutar el contrato.

Sobre el particular, resulta relevante lo dispuesto en la parte final del inciso primero del parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, en donde respecto de la regulación de los documentos tipo se dispuso que «la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local».

Esta disposición deber ser interpretada junto con el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007[[7]](#footnote-8), en el que se desarrollan algunas prescripciones normativas orientadas a la promoción del desarrollo en la contratación pública de conformidad con los postulados constitucionales del derecho a la igualdad material [art. 13], la libre iniciativa privada, el derecho a la libre competencia económica [art. 333] y la intervención del Estado en la economía [art. 334].

Este artículo atribuye potestad reglamentaria al Gobierno Nacional para que regule las condiciones y montos para que en el desarrollo de procesos de selección, las entidades estatales puedan llevar a cabo convocatorias limitadas a las Mipymes, potestad que se encuentra manifiesta en los artículos **2.2.1.2.4.2.1, 2.2.1.2.4.2.2, 2.2.1.2.4.2.3 y 2.2.1.2.4.2.4 del Decreto 1082 de 2015.**

No obstante, el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007 también se refiere a la posibilidad de incorporar en los procesos de selección otros mecanismos que fomenten la ejecución de contratos por distintos grupos poblacionales, al disponer en su inciso cuarto:

De igual forma, en los pliegos de condiciones las entidades estatales, dispondrán, de mecanismos que fomenten en la ejecución de los contratos estatales la provisión de bienes y servicios por población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración y, sujetos de especial protección constitucional en las condiciones que señale el reglamento; siempre que se garanticen las condiciones de calidad y cumplimiento del objeto contractual.

Lo dispuesto en este inciso indica que el legislador, en principio, facultó a las entidades estatales regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, para que incorporaran en sus procedimientos de selección medidas dirigidas a fomentar la ejecución de contratos estatales por parte de ciertos grupos poblacionales con manifiestas condiciones de vulnerabilidad, como medidas para la promoción del desarrollo de estos grupos, siempre que ello no vaya en detrimento de la calidad y el cumplimiento del objeto del contrato.

No obstante, tal posibilidad está estrictamente determinada por las condiciones que establezca el Gobierno Nacional, quien, en ejercicio de la potestad reglamentaria derivada de la norma transcrita, debe determinar las condiciones en las que es posible la incorporación de estas medidas en los pliegos de condiciones. Esto es lo que sucedió en un caso similar, aunque con fundamento en una norma distinta, dirigida a favorecer a la población en condición de discapacidad; así, el artículo 13, numeral 1 de la Ley 1618 de 2013, autorizó la implementación de un puntaje adicional en los procesos de licitación pública y concurso de méritos para los proponentes que tengan contratadas personas en dicha condición, pero solo fue hasta la expedición del Decreto 392 de 2018 cuando se definieron las condiciones en que la implementación de dicho puntaje era posible.

En ese orden, de conformidad con el inciso cuarto del artículo 12, el instrumento mediante el cual las entidades estatales deben incorporar tales medidas para la promoción del desarrollo en sus procesos de selección es el pliego de condiciones, por lo que es en el marco su estructuración cuando las entidades deben establecer las medidas y grupos poblacionales respecto de los que se va a fomentar la ejecución del respectivo contrato. No obstante, tal como se desprende de la norma, dicha incorporación debe someterse a las condiciones que determine el reglamento.

Esto tiene unos efectos particulares respecto de la contratación de obra pública para infraestructura de transporte, en la que la selección de contratistas a través de los procedimientos licitación pública y selección abreviada de menor cuantía se encuentra sometida a la obligatoria aplicación de los documentos tipo adoptados por los decretos 342 y 2096 de 2019, implementados por las resoluciones 1798 de 2019, 044 de 2020 y 045 de 2020 expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente.

Tal aplicación implica que la facultad de las entidades para configurar sus pliegos de condiciones en estas modalidades de selección se encuentra limitada por lo señalado en el «Documento Base o Pliego Tipo», por lo que deben ceñirse a las condiciones en él establecidas, estando facultadas únicamente para modificar los apartados grises entre corchetes, conforme a las indicaciones que en ellos se formulan, tal como arriba se señaló respecto del factor de calidad de cuadrillas adicionales.

Revisado el «Documento Base o Pliego Tipo» implementado por la Resolución No. 044 de 2019 para los procedimientos de selección abreviada de menor cuantía, al igual que los desarrollados para los procesos de licitación pública por las resoluciones No. 1798 de 2019 y 045 de 2020, no se advierte que dentro de los mismos se hayan incluido medidas dirigidas al fomento de la ejecución de los contratos por parte de personas residentes o domiciliadas en el lugar de ejecución.

Del contenido de tales documentos tampoco se desprende que la incorporación de este tipo de medidas haya sido asunto dejado a la voluntad de la entidad que adelanta el proceso, en la medida que no se contemplan apartados en los que se pueda sustentar y desarrollar las condiciones para la incorporación de la medida conforme al artículo 12 de la Ley 1150 de 2007.

En ese sentido, la posibilidad de que las entidades exijan que el personal que conformará las cuadrillas ofertadas resida o tenga su domicilio en el lugar donde se ejecutará el contrato, no se encuentra regulada en los documentos base adoptados para los procesos de licitación pública y selección abreviada de menor cuantía para la contratación de obra pública para infraestructura de transporte implementados por las resoluciones Nos. 1798 de 2019, 044 y 045 de 2020 de la Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente.

Así las cosas, al ser un asunto no regulado por el «Documento Base o Pliego Tipo» implementado para la contratación de obra pública de infraestructura de transporte a través de la modalidad de selección abreviada y licitación, las entidades estatales no podrán exigir en sus pliegos de condiciones que las cuadrillas adicionales ofertadas, en los términos del numeral 4.2.5, estén conformadas por personas residentes en el municipio o lugar de ejecución del contrato.

1. **Respuesta**

«la entidad puede pedir que las cuadrillas o el personal adicional sea residente del municipio o jurisdicción donde se elaborara el contrato??? [sic] u obra respectiva??? [sic] además que este personal sea certificado en su residencia por el alcalde del municipio o representante legal de la entidad donde se desarrollara la labor??? [sic] o funcionario alguno de la entidad…? [sic]»

Las entidades estatales que adelanten procesos para la contratación de obra pública para infraestructura de transporte, en las modalidades de licitación pública y selección abreviada de menor cuantía, no tienen la facultad de exigir que las cuadrillas adicionales ofertadas como factor de calidad conforme al numeral 4.2.5 del «Documento Base o Pliego Tipo» estén conformadas por personas residentes o domiciliadas en el lugar de ejecución del contrato.

La posibilidad de que las entidades exijan que el personal que conformará las cuadrillas adicionales ofertadas, tenga su domicilio o residencia en el lugar donde se ejecutará el contrato, no se encuentra regulada en los «Documentos Base o Pliegos Tipo» adoptados para los procesos de licitación pública y selección abreviada de menor cuantía para la contratación de obra pública para infraestructura de transporte, adoptados por los Decretos 342 y 2096 de 2020, e implementados por las Resoluciones Nos. 1798 de 2019, 044 y 045 de 2020 expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Alejandro Sarmiento Cantillo  Contratista |
| Revisó: | Sebastián Ramírez Grisales  Contratista |
| Aprobó: | Fabián Gonzalo Marín Cortés  Subdirector de Gestión Contractual |

1. Diario Oficial. Gaceta del Congreso 458 de 2005. [↑](#footnote-ref-2)
2. *Ibídem*. [↑](#footnote-ref-3)
3. Diario Oficial. Gaceta del Congreso 416 de 2007, Informe de Conciliación Senado. [↑](#footnote-ref-4)
4. «**2.2.1.2.6.1.2.**Alcance. Los Documentos Tipo contienen parámetros obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública que adelanten procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte. Estos documentos son:

   »**A) Documento Base del Pliego Tipo; B) ANEXOS:** 1. Anexo 1- Anexo Técnico, 2. Anexo 2- Cronograma, 3. Anexo 3- Glosario, 4. Anexo 4- Pacto de Transparencia, 5. Anexo 5- Minuta del Contrato; **C) FORMATOS:**1. Formato 1 - Carta de presentación de la oferta, 2. Formato 2 - Conformación de proponente plural, 3. Formato 3 – Experiencia, 4. Formato 4 - Capacidad financiera y organizacional para extranjeros, 5. Formato 5 - Capacidad residual, 6. Formato 6 - Pagos de seguridad social y aportes legales, 7. Formato 7 - Factor de calidad, 8. Formato 8 - Vinculación de personas con discapacidad, 9. Formato 9 - Puntaje de industria nacional; **D) MATRICES:** 1. Matriz 1 – Experiencia, 2. Matriz 2 - Indicadores financieros y organizacionales, 3. Matriz 3 – Riesgos; **E) FORMULARIOS:** 1. Formulario 1- Formulario de Presupuesto Oficial.

   »Parágrafo. Cuando la entidad estatal utilice SECOP II, o el sistema que haga sus veces, debe adaptar el contenido de los Documentos Tipo a esta plataforma». [↑](#footnote-ref-5)
5. Artículo 2.2.1.2.6.2.2 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 2096 de 2019. [↑](#footnote-ref-6)
6. «2.2.1.2.6.2.2. Alcance. Los Documentos Tipo contienen parámetros obligatorios para las Entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte. Estos documentos son:

   »A. Documento Base del Pliego Tipo; B. Anexos: 1. Anexo 1 - Anexo Técnico,2. Anexo 2 – Cronograma, 3. Anexo 3 Glosario Anexo, 4 - Pacto de Transparencia,5. Anexo 5 - Minuta del Contrato; C. Formatos: 1. Formato 1 - Carta de presentación de la oferta, 2. Formato 2 - Conformación de proponente plural, 3. Formato 3 – Experiencia, 4.Formato 4 Capacidad financiera y organizacional para extranjeros, 5. Formato 5 - Capacidad residual, 6. Formato 6 - Pagos seguridad social y aportes legales, 7. Formato 7 - Factor de calidad, 8. Formato 8 - Vinculación de personas con discapacidad, 9. Formato 9 Puntaje de industria nacional,10. Formato 10 - Carta de Manifestación Interés; D. Matrices: 1. Matriz 1 – Experiencia, 2. Matriz 2 - Indicadores financieros y organizacionales, 3. Matriz 3 – Riesgos. E. Formularios: 1. Formulario 1- Formulario de Presupuesto Oficial.

   »Parágrafo. Cuando la Entidad Estatal utilice SECOP II, o el sistema que haga sus veces, debe adaptar el contenido de los Documentos Tipo a esta plataforma». [↑](#footnote-ref-7)
7. «**Artículo 12.** Promoción del desarrollo en la Contratación Pública. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 13, 333 y 334 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional definirá las condiciones y los montos de acuerdo con los compromisos internacionales vigentes, para que en desarrollo de los procesos de selección, las entidades estatales adopten en beneficio de las Mipymes, convocatorias limitadas a estas en las que, previo a la Resolución de apertura del proceso respectivo, se haya manifestado el interés del número plural de Mipymes que haya sido determinado en el reglamento.

     »Asimismo, el reglamento podrá establecer condiciones preferenciales en favor de la oferta de bienes y servicios producidos por las Mipymes, respetando los montos y las condiciones contenidas en los compromisos internacionales vigentes.

   »En todo caso, se deberá garantizar la satisfacción de las condiciones técnicas y económicas requeridas en la contratación y, realizarse la selección de acuerdo con las modalidades de selección a las que se refiere el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

   »De igual forma, en los pliegos de condiciones las entidades estatales, dispondrán, de mecanismos que fomenten en la ejecución de los contratos estatales la provisión de bienes y servicios por población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración y, sujetos de especial protección constitucional en las condiciones que señale el reglamento; siempre que se garanticen las condiciones de calidad y cumplimiento del objeto contractual.

   **»Parágrafo 1°.** En los procesos de selección que se desarrollen con base en el primer inciso, las entidades podrán realizar las convocatorias limitadas que beneficien a las Mipymes del ámbito municipal o departamental correspondiente al de la ejecución del contrato.

   **»Parágrafo 2°.** Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de la Ley 1150 de 2007, para que las Mipymes puedan participar en las convocatorias a las que se refiere este artículo, deberán acreditar como mínimo un año de existencia, para lo cual deberán presentar el certificado expedido por la cámara de comercio o por la autoridad que sea competente para dicha acreditación».   [↑](#footnote-ref-8)