**DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad**

El artículo 2.2.1.2.6.1.4. del Decreto 1082 de 2015 establece la inalterabilidad de los Documento Tipo, que consiste en que las entidades contratantes no pueden incluir o modificar las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo, los cuales son los parámetros que le correspondió desarrollar e implementar a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Transporte, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.1.2.6.1.3. del Decreto 1082 de 2015, el cual reitera en su inciso final que “las disposiciones definidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública”.

**DOCUMENTOS TIPO – Aspectos modificables – Corchetes – Resaltado gris – Diligenciamiento – Entidad estatal**

Por su parte, la “introducción” del “Documento Base” de los Documentos Tipo señala que “[Los aspectos incluidos en corchetes y resaltado gris deben ser diligenciados por la Entidad]”, es decir, la entidad puede modificar o estructurar los aspectos que cumplen con estos parámetros o aquellos que expresamente señalan los documentos que deben ser definidos por la entidad. Por regla general, los aspectos relacionados con el objeto, su alcance y especificaciones técnicas necesarias para la ejecución de la obra deben ser configuradas por la entidad, con excepción de aquellos establecidos en los Documentos Tipo.

**ANALISIS DEL SECTOR – Finalidad – Inalterabilidad – Documentos tipo**

La finalidad del análisis del sector económico y de la evaluación de riesgo en el procedimiento de contratación busca, precisamente, que la entidad adopte las medidas necesarias para garantizar la ejecución de la obra; sin embargo, se reitera, en virtud de lo dispuesto por el artículo 2.2.1.2.6.1.4. del Decreto 1082 de 2015 no se pueden incluir o modificar los requisitos de los Documentos Tipo, salvo en los aspectos incluidos en corchetes y resaltado gris, y aquellos que expresamente señalen los documentos deban ser definidos por la Entidad.

**AUDIENCIA DE ADJUDICACIÓN – Observaciones – Sobres – Oferta económica**

Las observaciones presentadas en la audiencia de adjudicación no pueden tener como finalidad la modificación de las condiciones establecidas en los documentos del proceso.

Durante la audiencia efectiva de adjudicación y antes de dar apertura al sobre 2, se podrán presentar observaciones al informe de evaluación y la entidad las debe resolver en este momento. En este punto, la norma no hace distinción sobre el tipo de observaciones que se pueden presentar, sin embargo, se debe interpretar que se refiere a las observaciones relacionadas con la evaluación de los requisitos habilitantes y los documentos a los que se les asigne puntaje diferentes a la oferta económica. Una vez se abre el sobre que contiene la oferta económica, la entidad deberá evaluarla con el mecanismo escogido mediante el método aleatorio y los proponentes podrán presentar observaciones relacionadas con la revisión del aspecto económico y el orden de elegibilidad, las cuales deberán ser resueltas por la entidad en esta diligencia.

Bogotá D.C., **12/11/2019 Hora 16:36:21s**

Señor

**Adrián Serna Marín** Alcalde Municipal La Celia – Risaralda

**N° Radicado: 2201913000008396**

**Radicación:** Respuesta a consulta # 4201913000007312

**Temas:** Documentos Tipo, otros

**Tipo de asunto consultado:** Análisis del sector e inmodificabilidad de los Documentos Tipo

Estimado señor alcalde,

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 23 de octubre de 2019, en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 5 del artículo 3 y numeral 8 del artículo 11 del Decreto 4170 de 2011.

# Problema planteado

El peticionario informa que el municipio de La Celia, luego de obtener la aprobación por parte del OCAD del proyecto, está adelantando una licitación que tiene por objeto el mejoramiento de vías urbanas, por lo cual requiere absolver los siguientes interrogantes, con fundamento en el numeral 10 del artículo 2.2.1.2.6.1.3 y artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, relacionados con el deber de análisis y planeación del proceso de contratación.

* 1. “¿La entidad amparada en los riesgos identificados en la matriz que se exige en el Decreto 342 de 2019, en el establecimiento de los controles a estos, y en el análisis del sector, puede incluir en el pliego tipo, que los oferentes acrediten las condiciones de profesionales necesarios para la ejecución del contrato?
	2. “¿De acuerdo a las experiencias de la entidad y antecedentes negativos en procesos contractuales anteriores, puede establecer controles para mitigar consecuencias en los pliegos tipo?
	3. “¿Si desde el inicio del proceso de selección, se tienen claras las condiciones de participación de los oferentes, y luego de las etapas de observaciones y audiencia de asignación de riesgos, no se presentan reparos a las condiciones establecidas para la comparación de las ofertas, se debe tener en cuenta observaciones hechas en la audiencia de adjudicación del contrato?”.

# Consideraciones

* 1. **Adopción, desarrollo e implementación de los Documentos Tipo**

El parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, otorgó la facultad al Gobierno nacional de adoptar documentos tipo para 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 obra, los cuales deben ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Dentro de estos documentos, el gobierno debe fijar, con alcance obligatorio, las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia, y la ponderación precisa y detallada de los mismos.

En cumplimiento de esta facultad, el Gobierno nacional expidió el Decreto 342 de 2018, “Por el cual se adiciona la Sección 6 de la Subsección 1 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015”. Este Decreto adoptó los Documentos Tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, es decir, únicamente aplican para esta modalidad y tipo de infraestructura y contiene parámetros obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

En el contexto de su consulta cita el numeral 10 del artículo 2.2.1.2.6.1.3 del Decreto 1082 de 2015, el cual fue adicionado por el artículo 1 del Decreto 342 de 2019, siendo necesario aclarar que este artículo señaló los parámetros que debía tener en cuenta la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Transporte, para el desarrollo e implementación de los Documentos Tipo de que trata el Decreto 342 de 2019, es decir, las entidades enunciadas tenían la obligación de desarrollar cada uno de los 10 numerales señalados en el artículo 2.2.1.2.6.1.3, tal y como quedó materializado en los documentos que fueron publicados e implementados por la Resolución 1798 de 2019, expedida por Colombia Compra Eficiente.

Específicamente, con relación al numeral 10 del artículo 2.2.1.2.6.1.3 del Decreto 1082 de 2015, referido en la consulta, los Documentos Tipo establecieron aspectos generales que deben considerar las entidades en el “Anexo 1- Anexo Técnico” y “Anexo 5 - Minuta del Contrato”, sin perjuicio de que las entidades configuren reglas y condiciones particulares para la ejecución de la obra. En este punto, la entidad cuenta con mayor discrecionalidad y autonomía para configurar estos documentos, por cuanto son aspectos propios de la ejecución de la ejecución de la obra, que deben responder a las especificaciones del objeto y alcance de la obra, siempre y cuando no se modifiquen o alteren los criterios establecidos en el artículo 2.2.1.2.6.1.4. del Decreto 1082 de 2015, de acuerdo con lo expuesto a continuación.

# Inalterabilidad de los Documentos Tipo

El artículo 2.2.1.2.6.1.4. del Decreto 1082 de 2015 establece la inalterabilidad de los Documento Tipo, que consiste en que las entidades contratantes no pueden incluir o modificar las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo, los cuales son los parámetros que le correspondió desarrollar e implementar a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Transporte, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.1.2.6.1.3. del Decreto 1082 de 2015[[1]](#footnote-1), el cual reitera en su inciso final que

“las disposiciones definidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública”.

Lo anterior trae como consecuencia que la materialización de estos parámetros, a través de los Documentos Tipo, desarrollados, implementados y publicados con la Resolución 1798 del 1 de abril de 2019, por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, tienen carácter obligatorio.

Por su parte, la “introducción” del “Documento Base” de los Documentos Tipo señala que “[Los aspectos incluidos en corchetes y resaltado gris deben ser diligenciados por la Entidad]”, es decir, la entidad puede modificar o estructurar los aspectos que cumplen con estos parámetros o aquellos que expresamente señalan los documentos que deben ser definidos por la entidad. Por regla general, los aspectos relacionados con el objeto, su alcance y especificaciones técnicas necesarias para la ejecución de la obra deben ser configuradas por la entidad, con excepción de aquellos establecidos en los Documentos Tipo.

Así mismo, se precisa, que la entidad no puede establecer reglas o requisitos adicionales a los fijados en los Documentos Tipo para la presentación de las ofertas y la acreditación de los requisitos habilitantes y de asignación de puntaje, porque estos han sido definidos en el “Documento Base”.

Por lo tanto, los aspectos incluidos en corchetes y resaltado gris, y aquellos que expresamente señalan los documentos que deben ser definidos por la entidad, pueden ser ajustados durante las diferentes etapas previstas para tal fin, siempre que no se modifiquen los aspectos y parámetros señalados en el Decreto 342 de 2019. Así, es posible que las entidades, con base en las observaciones recibidas en la publicación del proyecto de pliego de condiciones, o durante la etapa de publicación de los pliegos de condiciones definitivos y antes del vencimiento del plazo para expedir adendas, opten, por ejemplo, por efectuar ajustes en el “Anexo 1- Anexo Técnico” para precisar el alcance o especificaciones de la obra. Lo propio puede suceder con el contenido del “Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial”, entre otros.

# Análisis del sector en los Documentos Tipo

De acuerdo con el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, las entidades estatales deben hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo, en todas las modalidades de selección de contratistas.

Este análisis es necesario para conocer el mercado y el sector, en el cual se encuentra enmarcado el bien o servicio que requiere la entidad para satisfacer sus necesidades y contribuir al cumplimiento de sus fines. Para el desarrollo del mismo, la entidad puede apoyarse en la “Guía para la Elaboración de Estudios de Sector”, expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, que contiene recomendaciones e indicaciones de los aspectos relevantes que se deben considerar durante su elaboración.

El análisis del sector, junto con la evaluación del riesgo del proceso de contratación, el valor del contrato y el conocimiento de los oferentes desde la perspectiva comercial, son necesarios para definir los requisitos habilitantes de acuerdo con el artículo 2.2.1.1.1.6.2. del Decreto 1082 de 2015.

En el caso de los procesos de contratación que deben aplicar Documentos Tipo, se deben exigir los requisitos allí establecidos y la entidad tiene el deber de realizar el análisis del sector económico y análisis de riesgo de que trata el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.1.1.6.3. del Decreto1082 de 2015, los cuales permitirán adoptar las medidas necesarias para garantizar la ejecución del contrato; sin embargo, con base en ellos no se podrá cambiar el contenido de estos Documentos, de acuerdo con la regla de inalterabilidad definida en el Decreto 342 de 2019, expuesta previamente.

Lo anterior implica, que las entidades, con base en la información obtenida del análisis de riesgo y del estudio del sector, deben establecer las condiciones necesarias, convenientes

y adecuadas para la ejecución de la obra, sin embargo, se reitera, no pueden establecer requisitos o exigir documentos con la oferta y durante la evaluación de las propuestas, diferentes a los definidos en los Documentos Tipo.

# Respuesta

* 1. La entidad, producto del análisis del sector y de la evaluación del riesgo, puede definir los profesionales requeridos para la ejecución de la obra, sin embargo, la acreditación de estos perfiles no puede solicitarse con la presentación de la oferta ni durante la etapa de evaluación, en virtud de la inalterabilidad de los Documentos Tipo definida en el artículo 2.2.1.2.6.1.4. del Decreto 1082 de 2015.

Tenga en cuenta, que el literal a) del numeral 7 del “Anexo 1- Anexo Técnico” señala que “las hojas de vida y soportes del personal vinculado al proyecto serán verificadas una vez se adjudique el contrato y no podrán ser pedidas durante la selección del contratista para efectos de otorgar puntaje o como criterio habilitante”.

Finalmente se aclara que la “Matriz 3- Riesgos” si bien fue incluida dentro de los Documentos Tipo, la obligatoriedad de realizar el análisis de riesgo está dada por el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 y del artículo 2.2.1.1.1.6.3. del Decreto 1082 de 2015.

* 1. La finalidad del análisis del sector económico y de la evaluación de riesgo en el procedimiento de contratación busca, precisamente, que la entidad adopte las medidas necesarias para garantizar la ejecución de la obra; sin embargo, se reitera, en virtud de lo dispuesto por el artículo 2.2.1.2.6.1.4. del Decreto 1082 de 2015 no se pueden incluir o modificar los requisitos de los Documentos Tipo, salvo en los aspectos incluidos en corchetes y resaltado gris, y aquellos que expresamente señalen los documentos deban ser definidos por la Entidad.
	2. Si las observaciones a las que hace referencia su consulta están relacionadas con la posibilidad de modificar los documentos del proceso, el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015 dispone que las entidades lo pueden hacer a través de *adendas* expedidas antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas. Para el caso de licitación pública, la expedición de adendas debe realizarse con tres (3) días de anticipación al plazo previsto en el cronograma para la presentación de ofertas.

Por lo tanto, las observaciones presentadas en la audiencia de adjudicación no pueden tener como finalidad la modificación de las condiciones establecidas en los documentos del proceso.

Ahora bien, si las observaciones presentadas en la audiencia de adjudicación están relacionadas con la evaluación de las propuestas y se trata de un proceso de licitación de obra pública, el inciso 3, del parágrafo 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, adicionado por el artículo 1 de la Ley 1882 de 2018 dispone:

Para estos procesos, el segundo sobre, que contiene la oferta económica, se mantendrá cerrado hasta la audiencia efectiva de adjudicación, momento en el cual se podrán hacer observaciones al informe de evaluación. las cuales se decidirán en la misma. Durante esta audiencia se dará apertura al sobre, se evaluará la oferta económica a través del mecanismo escogido mediante el método aleatorio que se establezca en los pliegos de condiciones, corriendo traslado a los proponentes habilitados en la misma diligencia solo para la revisión del aspecto económico y se establecerá el orden de elegibilidad.

En consecuencia, durante la audiencia efectiva de adjudicación y antes de dar apertura al sobre 2, se podrán presentar observaciones al informe de evaluación y la entidad las debe resolver en este momento. En este punto, la norma no hace distinción sobre el tipo de observaciones que se pueden presentar, sin embargo, se debe interpretar que se refiere a las observaciones relacionadas con la evaluación de los requisitos habilitantes y los documentos a los que se les asigne puntaje diferentes a la oferta económica.

Una vez se abre el sobre que contiene la oferta económica, la entidad deberá evaluarla con el mecanismo escogido mediante el método aleatorio y los proponentes podrán presentar observaciones relacionadas con la revisión del aspecto económico y el orden de elegibilidad, las cuales deberán ser resueltas por la entidad en esta diligencia.

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

Atentamente,



Proyectó: Fredy Alexander Rodríguez Ardila

1. “Artículo 2.2.1.2.6.1.3. Desarrollo e implementación de los Documentos Tipo. La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Transporte, desarrollará e implementará los Documentos Tipo. Para ello, deberá tener en cuenta los siguientes parámetros:

“1. Definir las reglas aplicables a la presentación de las ofertas, su evaluación y la adjudicación del contrato.

“2. Incluir las reglas de interpretación, causales de rechazo y demás elementos necesarios para la estructuración de los documentos del Proceso de Contratación.

“3. Establecer los requisitos y documentos necesarios para la acreditación de la capacidad jurídica.

“4. Señalar las actividades sobre las cuales recaerá la verificación de la experiencia de los proponentes, así como los documentos y criterios de acreditación y verificación de experiencia, teniendo en cuenta la cuantía y el tipo de intervención.

“5. Incluir indicadores financieros de acuerdo con el análisis del sector económico relativo a las obras de infraestructura de transporte.

“6. Definir los métodos de ponderación de la oferta económica que deben incluir las entidades estatales dentro de sus procesos de contratación que procuren el desarrollo del principio de libre competencia, los cuales deberán ser seleccionados haciendo uso de un mecanismo aleatorio.

“7. Fijar alternativas para la ponderación de los elementos de calidad con el fin de que la entidad estatal contratante seleccione la opción adecuada para evaluar las condiciones técnicas de manera objetiva de acuerdo con el objeto de la contratación.

“8. Tener en cuenta las reglas contenidas en la Ley 816 de 2003 respecto del puntaje de apoyo a la industria nacional, y los artículos 2.2.1.2.4.2.6, 2.2.1.2.4.2.7, Y 2.2.1.2.4.2.8 del presente Decreto, en lo relativo al puntaje adicional para proponentes con trabajadores con discapacidad.

“9. Implementar formatos, anexos, matrices o formularios necesarios para la presentación de las ofertas y descripción del proceso de contratación.

“10. Establecer pautas generales para la ejecución del contrato, teniendo en cuenta que la entidad estatal es quien fija las condiciones particulares del contrato, atendiendo a su autonomía.

“Las disposiciones definidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública”. [↑](#footnote-ref-1)