CCE-DES-FM-17

**DOCUMENTO TIPO ‒ Fundamento normativo**

Los llamados pliegos tipo aparecieron en nuestro ordenamiento jurídico en el 2007, cuando el legislador facultó al Gobierno Nacional para adoptarlos en la compra o suministro de bienes de características técnicas uniformes. La orientación inicial 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 en el proyecto el parágrafo 3º disponía que «El Gobierno Nacional tendrá la facultad de estandarizar los pliegos de condiciones o términos de referencia y los contratos de las entidades estatales». […] Sin embargo, el 22 de julio de 2020, el Gobierno Nacional sancionó la Ley 2022, llamada la «ley de pliegos tipo», que rige a partir de su publicación y cuyo artículo 1 modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 […]

**«MATRIZ 1 - EXPERIENCIA» – Aplicación**

[…] para determinar el ámbito de aplicación de los documentos tipo, debe acudirse a la «Matriz 1 ─ Experiencia» constituida por ocho (8) tipos de obras de infraestructura de transporte, identificadas con un número y su descripción, las cuales son: 1) obras en vías primarias o secundarias, 2) obras en vías terciarias, 3) obras marítimas y fluviales, 4) obras en vías primarias o secundarias o terciarias para atención de emergencias diferentes a contratación directa, 5) obras férreas, 6) obras de infraestructura vial urbana, 7) obras en puentes y 8) obras aeroportuarias. Estas obras de infraestructura de transporte, a su vez, se encuentran subdivididas en la Matriz 1 como «actividades a contratar».

**INSTALACIÓN DE REDES – «Matriz 1 - Experiencia»**

[…] cuando la matriz exija como experiencia general o específica la «CONSTRUCCION Y/O MEJORAMIENTO Y/O MANTENIMIENTO de vías primarias, secundarias, terciarias y/o urbanas», no es válido acreditar este requisito de participación presentando contratos de instalación de redes de servicios públicos, pues el objeto principal no tiene relación directa con la experiencia solicitada en los documentos tipo. Aunque el objeto del contrato de instalación incluya la rotura del pavimento y su posterior reparación, se trata de una actividad accesoria que no acredita la experiencia del proponente en las condiciones de la matriz. Lo anterior, en la medida que la «experiencia general» y la «experiencia específica» requerida es el resultado de aplicar los parámetros obligatorios fijados en los documentos tipo, de acuerdo con el tipo de infraestructura, la actividad a contratar y la cuantía del proceso de contratación.

**ERRORES ARITMÉTICOS – Corrección – Causales – Inmodificabilidad**

Dado que las correcciones aplican [tanto a las operaciones aritméticas como a los ajustes por exceso por defecto], la entidad no puede ampliar o restringir su alcance. Lo anterior, en la medida que conforme a los artículos 2.2.1.2.6.1.4, 2.2.1.2.6.2.3 y 2.2.1.2.6.3.4 del Decreto 1082 de 2015, la regla general frente la aplicación de los documentos base es su inalterabilidad, es decir, no podrán incluirse o modificarse las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación. En todo caso, si el objeto contractual incluye bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura de transporte, la entidad podrá incluir experiencia adicional con fundamento en los artículos 2.2.1.2.6.1.5, 2.2.1.2.6.2.3 y 2.2.1.2.6.3.5 ibidem. Además, cuando el pliego tipo expresamente lo permita, la entidad podrá modificar los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris, condición que no se cumple en el numeral 4.1.2 del documento base para los procedimientos de licitación y menor cuantía, ni en el numeral 5.1.2 de la invitación de mínima cuantía.

Bogotá D.C., **31/08/2020 Hora 17:59:45s**

**N° Radicado: 2202013000008164**

Señor

**Uliaonf** **Forero Gamboa**

Bucaramanga, Santander

**Concepto C – 591 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTO TIPO ‒ Fundamento normativo / «MATRIZ 1 - EXPERIENCIA» – Aplicación / INSTALACIÓN DE REDES – «Matriz 1 - Experiencia» / ERRORES ARITMÉTICOS – Corrección – Causales – Inmodificabilidad |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta 4202012000007415 |
|  |  |

Estimado señor Forero Gamboa:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 11, numeral 8º, y 3º, numeral 5º, del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 26 de agosto de 2020.

1. **Problemas planteados**

Usted realiza las siguientes preguntas: i) «En cuanto a la experiencia de la matriz 1 para los procesos de CONSTRUCCION Y/O MEJORAMIENTO Y/O MANTENIMIENTO de vías primarias, secundarias, terciarias y/o urbanas; es válido presentar un contrato de alcantarillado y/o de redes de servicios públicos en los cuales para la instalación de las redes se tiene contemplado la rotura del pavimento existente para su posterior reposición o reparación? Es válido considerar que la reposición del pavimento previamente demolido durante la ejecución del contrato cumple con lo requerido en la matriz 1?» y ii) «De acuerdo al numeral 4.1.2 CORRECCIONES ARITMÉTICAS, es válido realizar ajustes por exceso o defecto a los precios unitarios ofertados en la propuesta económica? o las correcciones aritméticas solo operan para las operaciones aritméticas?».

1. **Consideraciones**

Esta Agencia estudió el carácter vinculante de los pliegos tipo en el Concepto 2201913000006232 del 26 de agosto de 2019, así como en los Conceptos C-144 del 2 de marzo de 2020, C-143 del 18 de marzo de 2020 y C-286 del 26 de mayo de 2020 y C-450 del 3 de agosto de 2020. La tesis propuesta en estos conceptos se reitera en lo pertinente:

Los llamados pliegos tipo aparecieron en nuestro ordenamiento jurídico en el 2007, cuando el legislador facultó al Gobierno Nacional para adoptarlos en la compra o suministro de bienes de características técnicas uniformes[[1]](#footnote-1). La orientación inicial 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 en el proyecto el parágrafo 3º disponía que «El Gobierno Nacional tendrá la facultad de estandarizar los pliegos de condiciones o términos de referencia y los contratos de las entidades estatales»[[2]](#footnote-2).

La intención era agilizar y dar mayor transparencia a los procedimientos de selección, así como evitar el direccionamiento, razón por la cual –conforme a lo explicado en la exposición de motivos– «[…] 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»[[3]](#footnote-3).. Sin embargo, en el texto aprobado, los pliegos tipo se limitaron a la adquisición o suministro de bienes de características técnicas uniformes[[4]](#footnote-4).

Posteriormente, el artículo 2, parágrafo 7º, de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, establece la obligatoriedad de la adopción de documentos tipo para algunos contratos, en los siguientes términos:

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* […] *teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos* […]. (Énfasis fuera de texto)

Sin embargo, el 22 de julio de 2020, el Gobierno Nacional sancionó la Ley 2022, llamada la «ley de pliegos tipo», que rige a partir de su publicación y cuyo artículo 1 modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 en relación con: i) el sujeto encargado de la adopción de los documentos tipo, ya que antes se señalaba al Gobierno Nacional y ahora la entidad encargada directamente por la Ley es la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces; ii) la inclusión de buenas prácticas contractuales y los principios de la contratación pública para establecer los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia en los documentos tipo; iii) la implementación de procesos de capacitación en los municipios para la utilización de los documentos tipo buscando el desarrollo de la economía local; y iv) la responsabilidades para Colombia Compra Eficiente en la definición del desarrollo e implementación de los documentos tipo mediante cronogramas, coordinación con otras entidades especializadas, recepción de comentarios de los interesados y revisión de los documentos tipo expedidos[[5]](#footnote-5).

Sin perjuicio de lo anterior, 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 al 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, al entender que los documentos tipo son una medida eficaz contra la corrupción y permiten 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, por medio del que se 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». Además, el artículo 2.2.1.2.6.1.2 del Decreto –referido al alcance de los documentos tipo–dispone 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».

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 del 1º de abril de 2019 que implementó los «Documentos Tipo – Versión 1», la cual fue derogada por la Resolución No. 045 del 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».

De conformidad con el artículo 3 de la Resolución, los «Documentos Tipo – Versión 2» aplican en los procesos de contratación de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 10 de marzo de 2020. En lo que respecta al alcance, la parte introductoria del documento base dispone lo siguiente:

Los Documentos Tipo aplican a los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte (versión 2), que correspondan a las actividades definidas en la Matriz 1 – Experiencia. En consecuencia, las actividades de infraestructura de transporte no contempladas en la Matriz 1 – Experiencia no tienen que aplicar los Documentos Tipo; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 2.2.1.2.6.1.5. del Decreto 1082 de 2015.

Una regla similar se dispone tanto en la parte introductoria del documento base para la selección abreviada de menor cuantía –autorizado mediante el Decreto 2096 de 2019 y adoptado mediante la Resolución 044 de 2020– como en la invitación de la mínima cuantía –autorizada a través del Decreto 594 de 2020 e implementada por la Resolución 094 de 2020–. De esta manera para determinar el ámbito de aplicación de los documentos tipo, debe acudirse a la «Matriz 1 ─ Experiencia» constituida por ocho (8) tipos de obras de infraestructura de transporte, identificadas con un número y su descripción, las cuales son: 1) obras en vías primarias o secundarias, 2) obras en vías terciarias, 3) obras marítimas y fluviales, 4) obras en vías primarias o secundarias o terciarias para atención de emergencias diferentes a contratación directa, 5) obras férreas, 6) obras de infraestructura vial urbana, 7) obras en puentes y 8) obras aeroportuarias. Estas obras de infraestructura de transporte, a su vez, se encuentran subdivididas en la Matriz 1 como «actividades a contratar».

Al respecto, cuando la matriz exija como experiencia general o específica la «CONSTRUCCION Y/O MEJORAMIENTO Y/O MANTENIMIENTO de vías primarias, secundarias, terciarias y/o urbanas», no es procedente acreditar este requisito de experiencia presentando contratos de instalación de redes de servicios públicos y/o alcantarillado, pues el objeto principal no tiene relación directa con la experiencia solicitada en los documentos tipo. Aunque el objeto del contrato de intervención de redes de servicio públicos incluya la rotura del pavimento y su posterior reposición, se trata de una actividad accesoria que no acredita la experiencia del proponente en las condiciones de la matriz. Lo anterior, en la medida que la «experiencia general» y la «experiencia específica» requerida es el resultado de aplicar los parámetros obligatorios fijados en los documentos tipo, de acuerdo con el tipo de infraestructura, la actividad a contratar y la cuantía del proceso de contratación.

Para fundamentar esta conclusión es necesario tener en cuenta el «Anexo 3 – Definiciones», delimita el alcance de las expresiones técnicas contenidas en los documentos base de los procedimientos de selección. Por ejemplo, para efectos de la licitación y la selección abreviada de menor cuantía, el anexo define los proyectos de construcción vial como «[…] la construcción de una vía completamente nueva en un espacio físico en el cual no existía una y representa un aumento en la malla vial disponible, no se trata de intervenciones sobre vías existentes […]». Este concepto excluye la rotura del pavimento y su posterior reparación en el marco de un contrato de instalación de redes de servicios públicos, pues no es la construcción de una vía nueva, sino un trabajo enfocado a la reparación de los elementos de la red de servicios públicos y/o alcantarillado, según sea su alcance.

Además, el Anexo 3 también define el proyecto de mejoramiento como «[…] el cambio de especificaciones y dimensiones de la obra; para lo cual, se hace necesaria la construcción de obras en infraestructura ya existente, que permitan una adecuación de la obra a los niveles de servicio requeridos por las condiciones actuales y proyectadas […]». Al respecto, los contratos de instalación de redes no cumplen con los requisitos de la definición, pues la reparación de la vía en el marco de la ejecución no implica un cambio de especificaciones y dimensiones de la obra; todo lo contrario, implica repavimentación superficial del eje de la tubería o red de servicios públicos, y se realiza en los términos de las condiciones técnicas iniciales de la vía. Incluso, el Anexo 3 dispone que «[…] Para este proceso deben comprender como mínimo las actividades de rectificación (alineamiento horizontal y vertical), ampliación de la sección de la vía, construcción de obras de drenaje, construcción de capas granulares para estructura de pavimento y construcción de superficie de rodadura en concreto asfáltico o hidráulico», condiciones que tampoco se cumplen en el caso objeto de consulta.

Finalmente, el Anexo 3 define el proyecto de mantenimiento como «el conjunto de todas las obras a ejecutar en una vía, que se realizan en vías pavimentadas y/o en vías en afirmado, que comprende la realización de actividades de conservación y/o mantenimiento periódico, a intervalos variables, relativamente prolongados, destinados primordialmente a recuperar los deterioros de la capa de rodadura ocasionados por el tránsito y/o por fenómenos climáticos, también podrá contemplar la construcción de algunas obras de drenaje menores y de protección, faltantes en la vía […]. En este sentido, las actividades de pavimentación de los contratos de instalación de redes tampoco cumplen con los criterios del concepto, ya que no tiene por objeto recuperar los deterioros de la capa de rodadura ocasionados por el tránsito o por fenómenos naturales, sino reestablecer las condiciones de la obra por un hecho ajeno a los anteriormente mencionados, esto es, la rotura para la instalación de redes de acueducto o alcantarillado.

Es importante mencionar que el objeto y alcance de los contratos mencionados por usted obedecen a la intervención de la infraestructura propiamente de la red de servicios públicos, y no a la intervención de una infraestructura de transporte, que resulta ser el objeto de los documentos tipo. Por tal motivo, independientemente que sea realizada la reposición del pavimento en la zona superficial producto de la intervención de la red de servicios públicos, no resulta adecuada y proporcional a lo establecido en la experiencia en la matriz 1.

En lo que respecta a la corrección de errores aritméticos, el numeral 4.1.2 del documento base para los procedimientos de licitación y menor cuantía, así como el numeral 5.1.2 de la invitación de mínima cuantía, dispone que esta se aplica tanto a las operaciones como a los valores expresados en decimales. Para estos efectos, el numeral citado dispone lo siguiente:

La Entidad solo efectuará correcciones aritméticas originadas por:

A. Todas las operaciones aritméticas a que haya lugar en la propuesta económica, cuando exista un error que surja de un cálculo meramente aritmético cuando la operación ha sido erróneamente realizada.

B. El ajuste al peso ya sea por exceso o por defecto de los precios unitarios contenidos en la propuesta económica de las operaciones aritméticas a que haya lugar y del valor del IVA, así: cuando la fracción decimal del peso sea igual o superior a punto cinco (0.5) se aproximará por exceso al número entero siguiente del peso y cuando la fracción decimal del peso sea inferior a punto cinco (0.5) se aproximará por defecto al número entero.

[…]

Dado que las correcciones aplican para ambos literales, la entidad no puede ampliar o restringir su alcance. Lo anterior, en la medida que conforme a los artículos 2.2.1.2.6.1.4, 2.2.1.2.6.2.3 y 2.2.1.2.6.3.4 del Decreto 1082 de 2015, la regla general frente la aplicación de los documentos base es su inalterabilidad, es decir, no podrán incluirse o modificarse las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación. En todo caso, si el objeto contractual incluye bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura de transporte, la entidad podrá incluir experiencia adicional con fundamento en los artículos 2.2.1.2.6.1.5, 2.2.1.2.6.2.3 y 2.2.1.2.6.3.5 *ibidem*. Además, cuando el pliego tipo expresamente lo permita, la entidad podrá modificar los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris, condición que no se cumple en el numeral 4.1.2 del documento base para los procedimientos de licitación y menor cuantía, ni en el numeral 5.1.2 de la invitación de mínima cuantía.

1. **Respuesta**

i) «En cuanto a la experiencia de la matriz 1 para los procesos de CONSTRUCCION Y/O MEJORAMIENTO Y/O MANTENIMIENTO de vías primarias, secundarias, terciarias y/o urbanas; es válido presentar un contrato de alcantarillado y/o de redes de servicios públicos en los cuales para la instalación de las redes se tiene contemplado la rotura del pavimento existente para su posterior reposición o reparación? Es válido considerar que la reposición del pavimento previamente demolido durante la ejecución del contrato cumple con lo requerido en la matriz 1?».

Cuando la «Matriz 1» exija como experiencia general o específica la «CONSTRUCCION Y/O MEJORAMIENTO Y/O MANTENIMIENTO de vías primarias, secundarias, terciarias y/o urbanas», no es válido acreditar este requisito de participación presentando contratos de instalación o intervención de redes de servicios públicos, pues el objeto principal no tiene relación directa con la experiencia solicitada en los documentos tipo. Aunque el objeto del contrato de instalación incluya actividades de reposición de la estructura de pavimento, se trata de una actividad accesoria que no acredita la experiencia del proponente en las condiciones de la matriz.

ii) «De acuerdo al numeral 4.1.2 CORRECCIONES ARITMÉTICAS, es válido realizar ajustes por exceso o defecto a los precios unitarios ofertados en la propuesta económica? o las correcciones aritméticas solo operan para las operaciones aritméticas?».

De acuerdo al numeral 4.1.2 del documento base para los procedimientos de licitación y menor cuantía, así como en el numeral 5.1.2 de la invitación de mínima cuantía, la corrección se aplica tanto a las operaciones aritméticas como a los ajustes por exceso por defecto. Teniendo en cuenta el principio de inalterabilidad, especialmente, cuando no incluye aspectos en corchetes ni resaltados en gris, la entidad no puede ampliar o restringir su alcance.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Juan David Montoya Penagos  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Karlo Fernández Cala  Contratista de la Subdirección de Negocios  Sebastián Ramírez Grisales  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Fabián Gonzalo Marín Cortés  Subdirector de Gestión Contractual |

1. 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, razón por la cual dispuso lo siguiente: «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». [↑](#footnote-ref-1)
2. Diario Oficial. Gaceta del Congreso 458 de 2005. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Ibídem*. [↑](#footnote-ref-3)
4. Diario Oficial. Gaceta del Congreso 416 de 2007, Informe de Conciliación Senado.

   [↑](#footnote-ref-4)
5. El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, el cual adiciona el parágrafo 7 al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y dispone que: «La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

   »Dentro de estos documentos tipo, se establecerán los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

   »Con el ánimo de promover la descentralización, el empleo local, el desarrollo, los servicios e industria local, en la adopción de los documentos tipo, se tendrá en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía, el fomento de la economía local y la naturaleza y especialidad de la contratación. Para tal efecto se deberá llevar a cabo un proceso de capacitación para los municipios.

   »La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y deberá establecer el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de los documentos tipo, que expida.

   »En todo caso, serán de uso obligatorio los 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, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente». [↑](#footnote-ref-5)